



Sygn. akt II CSKP 151/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mariusz Łodko (przewodniczący)

SSN Maciej Kowalski

SSN Mariusz Załucki (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Q. spółki z o.o. w W.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 15 czerwca 2022 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok w pkt I i III i w tym zakresie
przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi
Apelacyjnemu w (...) pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód „Q.” sp. z o.o. w W. (obecnie: „Q.” sp. z o.o.) dochodził od m. W. zasądzenia na podstawie art. 417¹ § 2 lub 417 k.c. odszkodowania za korzyści

utracone na skutek bezprawnej odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę obiektu hotelowego na powyższej nieruchomości, w wysokości nie mniejszej niż 223 264 067 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 27 listopada 2009 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z 29 czerwca 2015 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił w całości powództwo o odszkodowanie za utracone korzyści.

Sąd Okręgowy ustalił, że 14 września 1998 r. zawarto umowę notarialną, na podstawie której pozwany oddał powodowi w użytkowanie wieczyste nieruchomość usytuowaną w W. przy ul. W., zabudowaną budynkiem gospodarczym i sprzedał znajdujące się na niej budynki przeznaczone do rozbiórki za cenę 1 zł. Oddanie gruntu użytkownikowi wieczystemu na 99 lat nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w celu realizacji wielokondygnacyjnego budynku hotelowego wraz z parkingiem podziemnym. Wskazany w umowie cel, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste był zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z 1992 r., obowiązującym do 31 stycznia 2003 r. W dniu 28 maja 1999 r. Prezydent m. W. wydał decyzję Nr (...) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w której ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji budowlanej, polegającej na budowie hotelu z restauracją, usługami, zespołem konferencyjnym, garażem podziemnym i drogą dojazdową wraz z niezbędnymi przyłączami sieciowymi, przy ul. W.. W uzasadnieniu wskazano, iż planowana lokalizacja inwestycji jest zgodna z treścią zapisu i rysunku planu oraz spełnia wymagania inwestora wskazane we wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W 2000 r. powód uzyskał decyzje administracyjne zezwalające na rozbiórkę obiektów na działce nr 14 oraz na wycięcie drzew i krzewów kolidujących z projektowaną rozbiórką. Prace te zostały wykonane. Dnia 29 maja 2001 r. powód złożył do Prezydenta m. W. wniosek o pozwolenie na budowę Q. z restauracją, zespołem konferencyjnym, garażem podziemnym i drogą dojazdową wraz z niezbędnymi przyłączami sieciowymi.

Prezydent m. W. po rozpatrzeniu wniosku inwestora z 5 marca 2004 r. wydał 5 maja 2004 r. decyzję, którą zatwierdzono projekt budowlany powoda i udzielono mu pozwolenia na wykonywanie robot budowlano - instalacyjnych. Dnia 28 lutego

2005 r. zastępca Prezydenta m. W. wyznaczył powodowi dodatkowe terminy rozpoczęcia i zakończenia zabudowy nieruchomości będącej na podstawie umowy z 14 września 1998 r. w użytkowaniu wieczystym powoda, tj. termin rozpoczęcia zabudowy do 31 grudnia 2005 r., termin zakończenia zabudowy do 30 czerwca 2007 r. W uzasadnieniu podano, iż ponieważ inwestor przedsięwziął niezbędne działania zmierzające do zabudowy gruntu, wskazane jest wyznaczenie dodatkowych terminów zabudowy nieruchomości.

Decyzją z 6 kwietnia 2005 r. Prezydent m. W. odmówił powodowi udzielenia pozwolenia na budowę Q. przy ul. W. w W. wraz z restauracją, zespołem konferencyjnym, garażem podziemnym i drogą dojazdową wraz z niezbędnymi przyłączami. W uzasadnieniu podano, że nie dostarczono dowodu dysponowania terenem części działek na cele budowlane.

Decyzją z 6 stycznia 2006 r. Wojewoda (...) uchylił tę decyzję i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, wskazując, że zaskarżona decyzja została wydana przed podjęciem rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy w stosunku do złożonego przez inwestora zażalenia na postanowienie, w którym odmówiono zawieszenia postępowania.

Kolejną decyzją z 18 maja 2006 r. Prezydent m. W. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę Q. przy ul. W. podając, że wniosek o pozwolenie na budowę wpłynął w 29 maja 2001 r., czyli po upływie terminu określonego w decyzji nr [...] z 28 maja 1999 r. Decyzją z 28 sierpnia 2007r. Wojewoda (...) utrzymał tę decyzję w mocy.

Od czerwca 2006 r. ukazywały się publikacje prasowe zapowiadające zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego P.. Pismem z 26 października 2007 r. powód poinformował pozwanego, że byłby zainteresowany nieruchomością zamienną w przypadku, gdyby wybudowanie obiektu hotelowego okazało się niemożliwe, na co pozwany nie przystał.

Wyrokiem z 26 maja 2009 r., II OSK 809/08, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w W. z 30 stycznia 2008 r., uchylił decyzję Wojewody (...) z 28 sierpnia 2007 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta m. W. z 18 maja 2006 r. NSA przyjął, że decyzja o warunkach zabudowy była wydana ze wskazaniem okresu jej obowiązywania, zatem należy przyjąć, że bieg tego okresu rozpoczął się

nie w dacie jej wydania, lecz z chwilą, gdy stała się ona ostateczna. Z tej przyczyny przyjęcie, że skarżący „Q.” sp. z o.o. złożył wniosek już po utracie ważności decyzji o warunkach zabudowy było błędną wykładnią przepisów prawa materialnego.

Rada m. W. 18 czerwca 2009 r. podjęła Uchwałę Nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego P., który wszedł w życie 30 sierpnia 2009 r. Zgodnie z jego treścią nieruchomość oddana powodowi w użytkowanie wieczyste została oznaczona symbolem BI ZP, co oznacza zachowanie min. 90% współczynnika powierzchni biologicznie czynnej oraz zakaz lokalizowania zabudowy i obiektów kubaturowych za wyjątkiem pawilonów parkowych. Zmiana przeznaczenia nieruchomości przez nowo uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego spowodowała, że korzystanie z nieruchomości oddanej powodowi w użytkowanie wieczyste zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe.

Decyzją z 18 grudnia 2009 r. Prezydent m. W. ponownie odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, powołując się na niezgodność inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z 28 lutego 2010 r. Prezydent m. W. stwierdził wygaśnięcie decyzji z 28 maja 1999 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wskazując że warunki określone w tej decyzji są sprzeczne z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego P.. Decyzją z 15 marca 2010 r. Wojewoda (...) uchylił decyzję Prezydenta m. W., odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Decyzją z 25 czerwca 2010 r. Prezydent m. W. ponownie odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu wskazano, że w związku z niezgodnością inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwe zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę.

Na skutek zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego P. doszło do znacznego spadku wartości nieruchomości oddanej powodowi w użytkowanie wieczyste. Dnia

21 listopada 2012 r. pozwany zapłacił powodowi kwotę 8 633 000 zł tytułem odszkodowania za zmianę przeznaczenia nieruchomości w związku z uchwaleniem planu.

Sąd Okręgowy przyjął, że roszczenie w zakresie utraconych korzyści nie jest usprawiedliwione co do zasady. Sąd przyjął, że powód nie precyzuje, w której konkretnie decyzji Prezydenta m. W. odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę upatruje źródło szkody. W niniejszej sprawie były dwie takie decyzje: decyzja nr (...) z 18 maja 2006 r. utrzymana w mocy decyzją Wojewody (...) nr (...) z 28 sierpnia 2007 r., następnie uchylona wyrokiem NSA z 26 maja 2009 r. na podstawie art. 188 p.p.s.a., oraz decyzja nr (...) z 25 czerwca 2010 r., która nie została zaskarżona. Sąd wskazał, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej decyzji powinna być wykazana we właściwym trybie przewidzianym w art. 145-152 i 156-159 k.p.a. Wymaganego prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. nie stanowi natomiast uchylenie decyzji administracyjnej zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lub art. 185 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ponadto Sąd Okręgowy uznał, że wskazany w art. 442¹ § 1 k.c. termin przedawnienia roszczenia z art. 417¹ k.c. należy liczyć od wydania decyzji Wojewody (...) z 28 sierpnia 2007 r., a nie od dnia wydania wyroku przez NSA. Skoro powód upatruje źródło szkody w decyzji Prezydenta m. W. z 18 maja 2006 r., to najpóźniej w dniu, kiedy stała się ona ostateczna, tj. w dniu wydania utrzymującej ją w mocy decyzji Wojewody (...), powód uzyskał wiedzę o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Pozew wniesiono 11 marca 2011 r., czyli po upływie 3 letniego okresu przedawnienia.

Wyrokiem z 2 listopada 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...) uchylił powyższy wyrok w zaskarżonej części i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, potwierdzając zasadę odpowiedzialności pozwanego i uznając, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, gdyż błędnie stwierdził przedawnienie i brak prejudykatu, nie odniósł się do kwestii utraconych korzyści pozostających w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem szkodzącym, nie przeprowadził zaoferowanych w tym zakresie dowodów i nie

dokonał ustaleń. Wyrok Sądu Apelacyjnego został uchylony postanowieniem Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2017 r.

Wyrokiem z 17 lipca 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) częściowo uwzględnił apelację powoda, zasądając na jego rzecz kwotę 2 351 730,80 zł. Odmienne niż uczynił to Sąd pierwszej instancji przyjął, że orzeczenie sądu administracyjnego wydane na podstawie art. 145 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi spełnia pojęcie prejudykatu z art. 417¹ § 2 k.c. Sąd Apelacyjny podkreślił, że przez niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. Konstytucji RP, należy rozumieć sprzeczność jej z przepisami prawa, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł. Sąd w sprawie odszkodowawczej nie może stwierdzić z powodu braku odpowiedniego prejudykatu, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem z innych przyczyn poza określonymi w k.p.a. uchybieniami o charakterze kwalifikowanym. Przyczynami uzasadniającą uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na decyzję są zarówno wszystkie przesłanki określone w k.p.a., które skutkują stwierdzeniem nieważności decyzji, stwierdzeniem wydania jej z naruszeniem prawa lub wznowieniem postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3), jak i dodatkowe przyczyny określone w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c i nie należy tych przyczyn różnicować.

Sąd odwoławczy nie uwzględnił również zarzutu przedawnienia przyjętego przez Sąd pierwszej instancji. Bieg przedawnienia nie może bowiem upłynąć, zanim osoba poszkodowana uzyska stosowny prejudykat umożliwiający jej wystąpienie z powództwem odszkodowawczym. Co do zasady bowiem przedawnienie nie może być rozumiane jako instytucja pozwalająca dłużnikowi uniknąć odpowiedzialności cywilnej wskutek tego, że wierzyciel był z różnych przyczyn pozbawiony możliwości działania, organy państwowe działały opieszale lub w innych sytuacjach, które nie powinny premiować dłużnika kosztem wierzyciela. W ocenie Sądu Apelacyjnego w przypadku deliktu stypizowanego w art. 417¹ § 2 k.c., z uwagi na szczególny wymóg uzyskania prejudykatu, za dzień, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, uznać należy dzień, w którym uprawomocnił się stosowny prejudykat. W tej sprawie prejudykatem jest wyrok NSA z 29 maja 2009 r.

Sąd Apelacyjny przyjął, że organ administracji pierwszej instancji może odpowiadać za szkodę wyrządzoną wydaną przez niego ostateczną decyzją administracyjną także wówczas, gdy decyzja ta stała się ostateczna wskutek utrzymania jej w mocy przez organ II instancji, tj. była poddana kontroli instancyjnej. W ocenie Sądu istota sprawy polega na właściwym ustaleniu zasad odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za własną bezprawną decyzję, która stała się ostateczna na skutek utrzymania jej w mocy przez organ drugiej instancji, a więc organ, za który nie odpowiada już ta jednostka samorządu terytorialnego, lecz Skarb Państwa. Sąd wskazał, że Kodeks cywilny przewiduje wprost, że za szkodę może ponosić odpowiedzialność kilka osób, a w takim przypadku ich odpowiedzialność jest solidarna (art. 441 § 1 k.c.), co daje poszkodowanemu możliwość wystąpienia z powództwem przeciwko wszystkim osobom odpowiedzialnym lub tylko niektórym z nich (art. 366 § 1 k.c.). Zwrócił również uwagę, że art. 417¹ k.c. oraz art. 417² k.c. nie zawierają wprost ograniczenia, które przewidywałyoby, że za szkody wynikające z ostatecznych decyzji organu pierwszej instancji utrzymanych w mocy decyzją organu drugiej instancji odpowiada wyłącznie osoba prawna, w ramach której funkcjonuje organ drugiej instancji. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie powinno budzić wątpliwości, że wydanie przez organ pierwszej instancji bezprawnej decyzji, która następnie staje się ostateczna i wyrządza szkodę, pozostaje w normalnym związku przyczynowym z tą szkodą w myśl art. 361 § 1 k.c. Gdyby bowiem organ pierwszej instancji wydał w sprawie niewadliwą decyzję, powód przystąpiłby do budowy, a zmiana planu zagospodarowania przestrzennego nie wpłynęłaby na jego sytuację. Dlatego w ocenie Sądu Apelacyjnego w takim stanie faktycznym uzasadniona jest odpowiedzialność deliktowa obu organów, każdego z nich za własną bezprawną decyzję ostateczną. Sąd wyraził pogląd, że dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, podobnie jak dwuinstancyjność postępowania sądowego, ma służyć stronom tego postępowania, jest ich uprawnieniem a nie obowiązkiem, prawem żądania kontroli prawidłowości orzeczenia organu pierwszej instancji przez uprawniony organ wyższej instancji. Nie jest natomiast celem zasady dwuinstancyjności ograniczenie uprawnień strony, która doznała szkody w wyniku wydania bezprawnych orzeczeń. Dwuinstancyjność postępowania

administracyjnego i uprawnienie organu drugiej instancji do wydania orzeczenia reformatoryjnego nie przemawiają na rzecz takiej wykładni art. 417¹ § 2 k.c., która zaprzeczałaby konstytucyjnej zasadzie odpowiedzialności każdego organu władzy publicznej za bezprawie wyrządzone przez ten organ przy wykonywaniu władzy publicznej. W ocenie Sądu, wniesienie odwołania do organu drugiej instancji porównać można do podjęcia przez poszkodowanego działań zmierzających do zapobieżenia powstaniu lub zwiększeniu szkody wyrządzonej mu przez organ pierwszej instancji. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, działania takie mogłyby wpłynąć na odpowiedzialność organu pierwszej instancji tylko wówczas, gdyby skutecznie zapobiegły szkodzie, tj. gdyby organ drugiej instancji zmienił lub uchylił wadliwą decyzję organu pierwszej instancji.

Sąd odwoławczy uznał, że strona powodowa dostatecznie wykazała, że zrealizowałaby przedmiotową inwestycję, gdyby w miejsce decyzji bezprawnej wydano zgodną z prawem decyzję o pozwoleniu na budowę. Powód podejmował bowiem nie tylko działania polegające na przygotowaniu projektu budowlanego ale także wykonał szereg prac przygotowawczych na gruncie pod realizację hotelu. Wzniesienie przedmiotowego obiektu nie stanowiło jedyne go elementu prowadzonej przez powoda działalności gospodarczej, powód nie zdażył zablokować w inwestycji znacznych środków. Sama różnica w wartości gruntu została jednak już zrekompensowana powodowi w ramach odszkodowania za utratę wartości nieruchomości wskutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdyby 28 sierpnia 2007 r. zapadła w miejsce wadliwej prawidłowa decyzja o pozwoleniu na budowę, to hotel przy ul. W. pierwsze zyski zaczęłyby przynosić około połowy roku 2009.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji za uzasadniony uznał okres 3 lat jako okres, w którym utracone korzyści pozostają jeszcze w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem szkodzącym. Według tego Sądu jest to okres niezbędny do pozyskania innego gruntu, projektu i pozwolenia na budowę przez przeciętnego przedsiębiorcę w branży hotelarskiej, prowadzącego swoje sprawy z należytą starannością i dążącego rzeczywiście do realizacji inwestycji. Sąd Apelacyjny przyjął, że szkoda powoda w postaci utraconych korzyści zamyka się

w średnich dochodach netto z trzech lat funkcjonowania hotelu ustalonych na podstawie opinii biegłego.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosło pozwane m. W.. Skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj:

- art. 417¹ § 2 k.c. poprzez niewłaściwą jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzją ostateczną, o której mowa w powołanym przepisie, w sytuacji utrzymania w mocy przez organ odwoławczy decyzji organu pierwszej instancji, jest także decyzja organu pierwszej instancji, podczas gdy decyzją ostateczną w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. jest wyłącznie decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję organu pierwszej instancji;

- art. 417¹ § 2 k.c. poprzez niewłaściwe jego zastosowanie poprzez przypisanie m. W. odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w tym przepisie w sytuacji, gdy decyzją ostateczną w niniejszej sprawie była decyzja nr (...) Wojewody (...) z dnia 28 sierpnia 2007 r. utrzymująca w mocy decyzję nr (...) Prezydenta m. W. z dnia 18 maja 2006 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona w zakresie w jakim zmierzała do uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego.

W ocenie Sądu Najwyższego wskazywana jako źródło szkody decyzja Prezydenta m. W. z 18 maja 2006 r nie może być w realiach niniejszej sprawy podstawą odpowiedzialności z art. 417¹ § 2 k.c. Organ administracji pierwszej instancji nie może odpowiadać za szkodę wyrządzoną wydaną przez siebie decyzją administracyjną na tej podstawie prawnej, gdy decyzja ta była poddana kontroli instancyjnej. Odpowiedzialność cywilną na tej podstawie prawnej ponosi jedynie osoba, w strukturze której funkcjonuje organ drugiej instancji (w praktyce: Skarb Państwa). Taka wykładnia art. 417¹ § 2 k.c. została już przedstawiona, m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13, z 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13, czy z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14. Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, nie widzi powodu do odejścia od tego stanowiska.

W tym zakresie należy zauważyć, iż stosownie do treści art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Sąd Najwyższy wskazuje, iż odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w treści tego przepisu (art. 417¹ § 2 k.c.) wiąże się m.in. z administracyjnymi decyzjami ostatecznymi, czyli takimi, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Jeżeli decyzja stała się ostateczna dopiero z chwilą wydania przez organ drugiej instancji decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję, to organ pierwszej instancji nie może ponosić odpowiedzialności za skutki decyzji wydanej przez organ administracyjny drugiej instancji. Konstrukcja odwołania w procedurze administracyjnej jurysdykcyjnej jest bowiem taka, że jego wniesienie powoduje konieczność ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ drugiej instancji i usunięcia wszelkich naruszeń prawa procesowego i materialnego, jakie można dostrzec w działaniach organu pierwszej instancji. Można zatem powiedzieć, że za legalność decyzji odpowiada organ drugiej instancji, a skoro organem drugiej instancji w stosunku do Prezydenta m. W. był organ rządowy, to Skarbowi Państwa należałoby przypisywać odpowiedzialność za szkodę spowodowaną ewentualną wadliwą ostateczną decyzją, jaką mogło się zakończyć postępowanie wszczęte na wniosek powódki.

Wynik sprawy, w której wniesiono odwołanie zależy końcowo od decyzji organu drugiej instancji. Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. rozstrzyga o istocie sprawy. Organ pierwszej instancji traci wraz z wydaniem swojej decyzji, która została następnie zaskarżona, wpływ na wynik sprawy, co dotyczy nawet sytuacji, w której organ ten chciałby wycofać się ze swojego rozstrzygnięcia. M.in. także z tych względów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ pierwszej instancji nie jest w ogóle stroną w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 32 p.p.s.a.).

W aktualnie ukształtowanym w prawie polskim postępowaniu administracyjnym organowi odwoławczemu przysługują zarówno kompetencje kontrolne, jak i merytoryczne, co oznacza, że powinien on sprawę rozpatrzyć nie tylko z punktu widzenia kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, ale nadto powinien rozpoznać sprawę merytorycznie. Decyzja organu odwoławczego, mimo użytego sformułowania "utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję" jest rozstrzygnięciem co do *meritum* sprawy. Istotą postępowania odwoławczego jest rozpatrzenie sprawy przez organ drugiej instancji w jej całokształcie. Jeżeli organ odwoławczy wydał ostateczną decyzję rozstrzygającą sprawę co do *meritum*, to niewątpliwie właśnie taka decyzja jako ostateczna kształtuje dany stosunek administracyjny.

Z tego powodu, w realiach niniejszej sprawy, Sąd Apelacyjny dopuścił się naruszenia przepisu art. 417¹ § 2 k.c. poprzez niewłaściwą jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzją ostateczną kreującą odpowiedzialność odszkodowawczą była decyzja nr (...) Prezydenta m. W. z 18 maja 2006 r. W sytuacji utrzymania tej decyzji w mocy przez organ odwoławczy tj. Wojewodę (...), decyzją ostateczną w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. jest wyłącznie ta ostatnia decyzja, tj. decyzja nr (...) Wojewody (...) z 28 sierpnia 2007 r.

W rezultacie tego naruszenia Sąd Apelacyjny niezasadnie zasądził od m. W. na rzecz Powódki kwotę 2.351.730,80 zł. Musiało to skutkować uchYLENIEM wyroku tego Sądu w zaskarżonym zakresie, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i pozostawieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie (art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.). Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

