



Sygn. akt I CSKP 145/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 sierpnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Monika Koba

SSN Anna Owczarek

w sprawie z powództwa E. G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w W.
o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 27 sierpnia 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej Skarbu Państwa - Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 10 grudnia 2018 r., sygn. akt VI ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie I (pierwszym), w części
oddalającej apelację pozwanego Skarbu Państwa -
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., oraz w
punktach: II (drugim) i III (trzecim) i przekazuje sprawę w tym
zakresie Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód E. G. wniósł o zapłatę solidarnie przez pozwanych Skarb Państwa - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. i miasto W. kwoty 5 399 401,28 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, ewentualnie o zasądzenie od pozwanych na rzecz powoda kwoty 5 399 401,28 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, z tym że zapłata zasądzonej kwoty przez jednego z pozwanych zwalnia drugiego z zobowiązania oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2016 r. Sąd Okręgowy w W.: zasądził od Skarbu Państwa - Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. na rzecz powoda E. G. kwotę 1 382 800,91 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 19 lipca 2014 r. do dnia zapłaty (pkt 1); w pozostałej części powództwo oddalił (pkt 2); szczegółowe wyliczenie kosztów postępowania pozostawił referendarzowi sądowemu w Sądzie Okręgowym w W., rozstrzygając zasadę poniesienia kosztów procesu (pkt 3). Ustalił, że Z. spółka z o.o. inwestowała na terenie obecnego Ż. budując osiedle mieszkaniowe, dla którego obszaru brak było obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym okresie trwały prace nad jego przygotowaniem, przeprowadzono zatem procedury obowiązujące dla terenów bez planu miejscowego. W dniu 9 maja 2007 r. Z. spółka z o.o. uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę kolejnych czterech budynków wielorodzinnych z usługami, garażami podziemnymi i wjazdami na działkach nr ew. 7/[...], 1/12 przy ul. R. w W., od której złożyło odwołanie sąsiadujące z nieruchomością stowarzyszenie Z. [...], użytkujące działkę nr ew. 1[...]. Odwołanie złożył pełnomocnik Z. [...] E. G..

W dniu 25 czerwca 2007 r. E. G. zawarł z Z. [...] przedwstępną umowę sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości dz. nr ew. 1[...] o powierzchni 647 m² przy ul. R. w W. wraz z prawem własności posadowionych na niej budynków. Następnie powód w dniu 30 lipca 2007 r. zawarł z Z. spółką z o.o. przedwstępną umowę sprzedaży przedmiotowej działki, zobowiązując się w § 3 ust. 2 umowy, że przed zawarciem umowy przyrzeczonej:

- podejmie wszelkie czynności zmierzające do cofnięcia odwołania złożonego przez Z. [...] od decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 9 maja 2007 r. wydanej na rzecz Spółki i do uzyskania klauzuli ostateczności na tej decyzji;

- zawrze z Z. [...] przyrzeczoną umowę sprzedaży nieruchomości oraz uzyska wpis w księdze wieczystej jako użytkownik wieczysty i właściciel budynków stanowiących odrębne nieruchomości;

- zawrze z W. umowę o przedłużeniu terminu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na okres nie krótszy niż do dnia 20 listopada 2050 r., a następnie uzyska wpis tej zmiany w księdze wieczystej;

- uzyska dokumenty potwierdzające dostęp nieruchomości do drogi publicznej;

- uzyska na swoją rzecz ostateczną decyzję o warunkach zabudowy nieruchomości, zgodnie z którą na działce będzie można wybudować budynek przeznaczony na cele użytkowe o łącznej powierzchni użytkowej lokali nie mniejszej niż 600 m².

Umowa sprzedaży miała zostać zawarta w terminie 14 dni od spełnienia przez powoda wszystkich wymienionych zobowiązań, nie później niż do dnia 30 grudnia 2008 r., przy czym cena miała zostać dokładnie określona po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości, jako iloczyn planowanej powierzchni użytkowej wszystkich lokali użytkowych lub mieszkalnych w budynku, który będzie mógł być wybudowany na działce oraz kwoty 2 200 zł, zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy. W dniu 22 października 2007 r. strony przedwstępnej umowy sprzedaży dokonały zmiany umowy w zakresie określenia ceny, zmieniając czynnik mnożenia zamiast kwoty 2 200 zł na kwotę 2 125 zł. E. G. na datę 30 grudnia 2008 r. wywiązał się z wypełnienia zobowiązań określonych w § 3 ust. 2 przez: wycofanie w dniu 31 lipca 2007 r. w imieniu Z. [...] odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 9 maja 2007 r. wydanej na rzecz Spółki, na skutek czego dnia 30 października 2007 r. Wojewoda [...] umorzył postępowanie odwoławcze; zawarcie w dniu 21 listopada 2007 r. umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego z Z. [...]; zapewnienie dostępu do drogi publicznej został zapewniony przez działkę nr ew. [...] /2 z obrębu [...], której właścicielem jest W.. W

konsekwencji nie zostały wypełnione zobowiązania w zakresie przedłużenia okresu użytkowania wieczystego i wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy nieruchomości.

W zaistniałej sytuacji powód i Z. umowę sprzedaży tej samej nieruchomości, w której w § 5 ust. 2 E. G. zobowiązał się do wypełnienia brakujących warunków, tj. przedłużenia użytkowania wieczystego i uzyskania decyzji o warunkach zabudowy - nie później niż do dnia 30 grudnia 2010 r. Cena sprzedaży przy określeniu iloczynu została skonstruowana w sposób tożsamy, jeżeli chodzi o współczynnik wynikający z decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości, ale drugi czynnik stanowił kwotę 1000 zł.

W dniu 13 października 2010 r. zapadł wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] sygn. akt VI ACA [...], w którym W. zostało zobowiązane do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia użytkowania wieczystego nieruchomości na okres dalszych 40 lat, tj. do dnia 20 listopada 2050 r. Na podstawie tego orzeczenia E. G., jednostronnie składając oświadczenie woli, zawarł w dniu 13 października 2010 r. umowę o przedłużenie użytkowania wieczystego do dnia 20 listopada 2050 r. W określonym terminie do dnia 30 grudnia 2010 r. powód nie uzyskał natomiast decyzji ustalającej warunki zabudowy. Umowa przedwstępna została rozwiązana w dniu 16 maja 2011 r., powód zwrócił 600 000 zł tytułem zaliczki uiszczonej na poczet ceny nabycia. E. G. negocjował możliwość sprzedaży nieruchomości ze spółką z o.o. Z., ale z uwagi na mniejszą koniunkturę na rynku deweloperskim oraz budowę 15-kondygnacyjnego budynku mieszkalnego przy granicy z działką wyżej wymieniona spółka nie była zainteresowana.

W dniu 21 czerwca 2011 r. powód, zgodnie z postanowieniami umowy R. spółki z o.o. utworzonej w dniu 8 kwietnia 2011 r., przeniósł na rzecz tej Spółki prawo użytkowania wieczystego działki nr ew. [...] o obszarze 647 m² wraz z własnością znajdujących się na tej działce budynków, wnosząc wkład niepieniężny i objął 15 000 udziałów o wartości nominalnej 100 zł każdy, czyli 1 500 000 zł w kapitale zakładowym Spółki. Zgodnie z § 5 umowy, powód określił wartość wnoszonego wkładu niepieniężnego na kwotę 1 500 000 zł, która według jego oświadczenia odpowiadała wartości rynkowej przedmiotu tego wkładu, i wydanie

nabywcy opisanego mienia nastąpiło z chwilą zawarcia umowy. Następnie w dniu 14 sierpnia 2012 r. E. G., jako prezes zarządu spółki z o.o. R. 9, przeniósł na swoją rzecz prawo użytkowania wieczystego wraz z własnością budynków, o wartości 199 438 zł. W dniu 17 grudnia 2012 r. na podstawie umowy darowizny przedmiotowa nieruchomość została przeniesiona na spółkę prawa cypryjskiego T. w Nikozji, przy określeniu wartości przedmiotu umowy na kwotę 199 438 zł. Obecnie działka została sprzedana polskiemu właścicielowi za kwotę - według twierdzeń - powoda około 500 000 zł.

Decyzją z dnia 30 kwietnia 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze ustaliło warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku biurowego 7-kondygnacyjnego. Zgodnie z wnioskiem E. G. z dnia 17 marca 2008 r. o ustalenie warunków zabudowy, łączna powierzchnia całkowita projektowanego budynku została określona na 3375 m², a łączna powierzchnia użytkowa na 2607m², przy czym zaznaczono, że planowana inwestycja jest zgodna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy oraz wymogami przepisów odrębnych i warunkami wynikającymi z przeprowadzonych uzgodnień.

W międzyczasie toczyły się postępowania w sprawie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, w których szacowana była wartość nieruchomości. Powodowi została wypowiedziana opłata roczna w dniu 17 października 2008 r. W uzasadnieniu decyzji wartość działki oszacowano na kwotę 1 359 224 zł. Powód odwołał się od decyzji, twierdząc, że nieruchomość nie ma wartości inwestycyjnej. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w orzeczeniu z dnia 24 września 2010 r. nie znalazło podstaw do zakwestionowania wyceny działki. Sąd Rejonowy w W. oddalił powództwo powoda w sprawie o sygn. akt I C [...] jako spóźnione, a Sąd Okręgowy w W. oddalił apelację. W dniu 28 maja 2014 r. powód skierował do pozwanych wezwanie do zapłaty w terminie 14 dni kwoty 5 535 962 zł stanowiącej różnicę pomiędzy ceną nieruchomości wyliczoną na podstawie pierwszej przedwstępnej umowy oraz decyzji WZ (kwota 5 539 875 zł) a kwotą 199 438 zł z umowy darowizny, zgodnie z operatem szacunkowym z dnia 20 listopada 2011 r. Wezwania zostały odebrane przez pozwanych w dniu 2 czerwca 2014 r.

Powód, z zawodu prawnik, trudnił się poszukiwaniem nieruchomości do sprzedaży m.in. deweloperom, a w szczególności przygotowaniem ich sytuacji prawnej do procesu inwestycyjnego. Podjął działania, które rozwiązywały problem spółki z o.o. Z. przez wycofanie protestu blokującego, przynajmniej czasowo, inwestycję. Ponadto „nieruchomość wstrzymująca budowę” miała zostać nabyta przez dewelopera i tam również mógł powstać dodatkowy budynek 7-kondygnacyjny. W tym czasie był bardzo dobry rynek dla tego rodzaju inwestycji i szybka zabudowa dużych, atrakcyjnych pod względem położenia terenów była wysoce opłacalna. Potencjał materialny nieruchomości wynikał z umowy podpisanej ze spółką z o.o. Z. z uwagi na zezwolenia umożliwiające inwestycję. Zakończenie inwestycji na sąsiedniej działce przez Z. spółkę z o.o. spowodowało, że problem pojawiłby się w przypadku wniosku o pozwolenie na budowę 7-kondygnacyjnego budynku. Dysponent nawet niewielkiej działki w tej okolicy, ale położonej w strategicznym miejscu, mógł osiągnąć wysoki zysk z tytułu jej sprzedaży, w szczególności z uregulowanym stanem prawnym przy jednoczesnej gwarancji, że działka nie będzie blokować innych sąsiednich, intratnych inwestycji, a także we współdziałaniu z posiadaczami sąsiednich nieruchomości mogła zostać wykorzystana na wysoką zabudowę.

Powód wywiązywał się kolejno z zobowiązań określonych w § 3 ust. 2 umowy, tj. jako pełnomocnik Z. [...] cofnął odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 9 maja 2007 r. wydanej na rzecz Z. spółki z o.o. i doprowadził do umorzenia postępowania w tej sprawie, zawarł umowę sprzedaży z Z. [...] nieruchomości, posiadał potwierdzenie, że uzyska dokumenty o dostępie działki nr [...] do drogi publicznej przez działkę nr [...] /2. Zawarta w dniu 30 lipca 2007 r. umowa przedwstępna sprzedaży działki nr [...] wskazywała ostateczny termin jej realizacji na dzień 30 grudnia 2008 r. i gdyby Prezydent W. przedłużył użytkowanie wieczyste i wydał decyzję o warunkach zabudowy w odpowiednim terminie do realizacji zobowiązań powoda, cena sprzedaży wyniosłaby 5 539,875 zł.

Pierwszy wniosek powoda o przedłużenie okresu użytkowania wieczystego został złożony w dniu 12 grudnia 2007 r., podczas gdy umowa przedwstępna została zawarta w dniu 30 lipca 2007 r., a odmowa uwzględnienia wniosku została wydana w dniu 7 lutego 2008 r. Drugi wniosek powód złożył w dniu 7 maja 2008 r.,

otrzymując również decyzję odmowną w dniu 27 maja 2008 r. W międzyczasie, tj. w dniu 26 marca 2008 r. E. G. wniósł pozew przeciwko W. o nakazanie złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu okresu użytkowania wieczystego nieruchomości na dalsze 40 lat. Dopiero w dniu 13 października 2010 r. zapadł wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] sygn. akt. VI Ca [...] uwzględniający roszczenie na skutek apelacji powoda od niekorzystnego wyroku Sądu pierwszej instancji z dnia 19 marca 2009 r. sygn. akt XXV C [...].

Sąd Okręgowy uznał, że powód świadomie podjął ryzyko doprowadzenia do przedłużenia użytkowania wieczystego działki gruntu o dalsze 40 lat w okresie około rocznym (od 11 grudnia 2007 r. do 30 grudnia 2008 r.). Według E. G. był to wystarczający okres do przeprowadzenia tego rodzaju procedury, z czym można byłoby się zgodzić, gdyby pierwszy wniosek został uwzględniony bez zastrzeżeń. Biorąc pod uwagę brak planu zagospodarowania przestrzennego, a jednocześnie duże przeobrażenia faktyczne na obszarze Ż. , zmieniającego się w Z., można było spodziewać się zastrzeżeń co do szybkiego i korzystnego rozstrzygnięcia wniosku. Na tym terenie powstawała gęsta i wysoka zabudowa mieszkaniowa, a tym samym potrzebna była również m.in. infrastruktura dojazdowa. Nie był to czas stagnacji w odniesieniu do tego terenu, kiedy rozstrzygnięcia administracyjne są w zasadzie przewidywalne i szybko podejmowane.

Powód rozmawiał na temat przedłużenia użytkowania wieczystego z Burmistrzem Dzielnicy, który wyjaśniał konieczność poprowadzenia drogi w tej okolicy, a tym samym był przeciwny ewentualnej zabudowie przedmiotowej nieruchomości. W dniu 25 lutego 2015 r. zapadła decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającego na budowie przedłużenia odcinka ul. D. do ul. R. na działce nr ew.[...]. Powód dwukrotnie otrzymał odmowę uwzględnienia wniosku o przedłużenie użytkowania, także wyrok Sądu pierwszej instancji był pozytywny dla W. powołującego się na istotny interes społeczny, jakim jest planowana budowa skrzyżowania ul. R. z przedłużeniem ul. D. z wykorzystaniem działki powoda leżącej w strefie przeznaczonej na komunikację. Sprawa przedłużenia użytkowania wieczystego nie była jednoznaczna, a tym samym szybka do załatwienia. Tymczasem powód przyjął rok za okres wystarczający na przeprowadzenie procedury uwzględniającej wniosek. Dwie odmowne decyzje

przedłużenia okresu użytkowania wieczystego nie stanowiły bezzasadnego, czy też złośliwego działania urzędników. Powód zakładając rok czasu, jako wystarczający na działania, do których się zobowiązał, wziął na siebie ryzyko dotrzymania tego terminu i tylko on ponosi konsekwencje nierealnego czasowo zobowiązania. Przyjęcie zobowiązania w umowie przedwstępnej sprzedaży nieruchomości do przedłużenia umowy o użytkowanie wieczyste w całości obciąża ryzykiem powoda, a tym samym nie jest uzasadnione jego żądanie zapłaty skierowane do pozwanego W. z tego tytułu, że ekspirował termin 30 grudnia 2008 r. do zawarcia umowy ostatecznej sprzedaży.

W związku z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 13 października 2010 r. i zawarciem przez E. G. umowy o przedłużenie użytkowania wieczystego w dniu 29 października 2010 r., mogło dojść do realizacji drugiej zawartej pomiędzy tymi samymi stronami umowy przedwstępnej określającej termin jej wykonania na dzień 30 grudnia 2010 r. i osiągnięcie ceny sprzedaży w kwocie 2 867 700 zł. W tym zakresie doszło do niewypełnienia przez powoda zobowiązania do uzyskania warunków zabudowy nieruchomości. E. G. w dniu 17 marca 2008 r. złożył wniosek do Prezydenta W. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości dla inwestycji polegającej na budowie budynku biurowego 7-kondygnacyjnego z dwiema kondygnacjami podziemnymi, który to wniosek został uzupełniony pismem z dnia 29 kwietnia 2008 r., a więc dopiero 9 miesięcy po zawarciu w dniu 30 lipca 2007 r. umowy przedwstępnej kiedy do upływu terminu, tj. do 30 grudnia 2008 r. pozostawało 8 miesięcy. Uzupełniony wniosek został rozpoznany w dniu 18 lipca 2008 r. - wydano decyzję odmawiającą z uzasadnieniem, że działka znajduje się na terenie przeznaczonym pod komunikację i dbając o ład przestrzenny oraz poprawę układu komunikacyjnego Dzielnicy [...] nie jest możliwe uwzględnienie wnioskowanej zabudowy. Dołączono opinie Burmistrza Dzielnicy [...] i Wydziału Planowania Miejscowego Biura Architektury i Planowania Przestrzennego. Powód złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w dniu 6 sierpnia 2008 r., wnosząc o uchylenie w całości decyzji i przekazanie wniosku organowi I instancji do ponownego rozpoznania. W dniu 20 listopada 2008 r. przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. Upłynął termin 30 grudnia 2008 r. wynikający

z zawarcia pierwszej umowy przedwstępnej, gwarantującej cenę sprzedaży w kwocie 5 539 875 zł.

W ocenie Sądu Okręgowego na tym etapie nie doszło do opieszałego, czy też bezprawnego działania organów administracji. E. G., składając pełny wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, pozostawił 8 miesięcy na realizację celu, tj. wydanie decyzji zgodnej z żądaniem. Z uzasadnienia decyzji odmawiającej wynika, że Prezydent W. przeprowadził postępowanie administracyjne i zasięgnął opinii u zarządcy ul. R. (Burmistrz) oraz w Wydziale Planowania Miejsowego Biura Architektury i Planowania Przestrzennego. E. G., profesjonalnie zajmujący się przygotowaniem nieruchomości pod względem prawnym do inwestycji, mógł przewidzieć problemy z uwzględnieniem zgłoszonego wniosku. Wówczas na tym terenie prowadzone były szeroko zakrojone inwestycje budowlane, co wymuszało zapewnienie infrastruktury i komunikacji. Zmiana charakteru terenu z przemysłowego z niską zabudową na mieszkalno-biurową, z wysoką zabudową skutkowało koniecznością zapewnienia dojazdu do realizowanych budynków. Burmistrz Dzielnicy [...] stwierdził w opinii, że istnieje konieczność zapewnienia obsługi komunikacyjnej osiedli mieszkaniowych, które powstaną w okolicy i do czasu uchwalenia planu miejscowego z ostatecznym rozwiązaniem węzła komunikacyjnego lokalizacja obiektów w proponowanym miejscu nie uzyska akceptacji. To stanowisko było znane powodowi. W konsekwencji Sąd Okręgowy przyjął, że przeglądając plany i znając wcześniejsze decyzje odnośnie do sąsiednich terenów można było przewidzieć trudności w otrzymaniu wnioskowanych warunków zabudowy. Ponadto E. G. wnosił o uchylenie tej decyzji i skierowanie wniosku do ponownego rozpoznania, co w zasadzie uniemożliwiało dotrzymanie terminu z pierwszej umowy przedwstępnej. Nie można zatem skutecznie twierdzić, że już przy pierwszej decyzji odmownej w sprawie warunków zabudowy powinno zapaść pozytywne rozstrzygnięcie lub, że na skutek odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze powinno wydać decyzję zmieniającą.

Odmienne należy ocenić sytuację w dalszym postępowaniu administracyjnym, co miało miejsce po zawarciu drugiej umowy przedwstępnej, w której określono termin realizacji do dnia 30 grudnia 2010 r. i cenę sprzedaży w wysokości 2 867 700 zł. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy w dniu

14 maja 2009 r. wydano kolejną decyzję odmawiającą warunków zabudowy, powołując się na negatywne opinie w związku z planowanymi drogami, braku dostępu do drogi publicznej i braku kontynuacji funkcji dobrego sąsiedztwa. Powód złożył odwołanie w dniu 9 czerwca 2009 r., w wyniku którego Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania w dniu 23 września 2009 r. W dniu 10 lutego 2010 r. ponownie odmówiono wydania decyzji uwzględniającej wnioski powoda. Odwołanie z dnia 2 marca 2010 r. zawierało wniosek o uchylenie decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy. W dniu 30 kwietnia 2009 r. (tak oczywiście błędnie w uzasadnieniu, prawidłowo 30 kwietnia 2010 r.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydało kolejną decyzję kasacyjną. E. G. w dniu 14 czerwca 2010 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z dnia 29 października 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, wskazując m.in., że nie było przeszkody, aby Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekło odmiennie co do istoty sprawy. Orzeczenie to zostało zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 22 grudnia 2010 r. W konsekwencji upłynął termin do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości określony do dnia 30 grudnia 2010 r. Skarga kasacyjna została oddalona w dniu 20 lipca 2011 r., a decyzja o warunkach zabudowy, uwzględniająca wnioski powoda, została wydana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 30 kwietnia 2013 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że pierwsza decyzja z odwołaniem była normalną procedurą i przy przesłanych opiniach w związku z planowanymi drogami, należy przyjąć, że obiektywnie można uznać ją za niepozbawioną racji. Kolejne są już kontrowersyjne, ponieważ przy uchyleniu pierwszej decyzji były zawarte sugestie, jak sprawa ma zostać rozpatrzona, a stan faktyczny i prawny na tych terenach nie uległ zmianie.

Zatem procedury przedłużenia prawa użytkowania wieczystego były przeprowadzone, a pierwsza decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy z terminem do odwołania została wydana w czasie, który gwarantował dotrzymanie daty zawarcia umowy sprzedaży, tj. do dnia 30 grudnia 2008 r. W przypadku wydania decyzji pozytywnej termin byłby dochowany, w przypadku już konieczności odwoływania się czas był zbyt krótki. Z uwagi na konieczność wytyczenia dróg

powód powinien się spodziewać problemów i przewidzieć konieczność wniesienia ewentualnych odwołań w przypadku decyzji negatywnych. Nie można zatem żądać zapłaty nieuzyskanej ceny sprzedaży działki, twierdząc, że decyzje organów powinny być szybko wydane i podejmowane na korzyść powoda, a nieuwzględnienie jego wniosków implikuje wprost ocenę niewłaściwego postępowania administracyjnego, przesądzając obowiązek zapłaty przez pozwanych utraconych korzyści. Powód podjął ryzyko finansowe, planując uzyskanie korzyści w kwocie 5 539 875 zł, ale poniósł konsekwencje niewypełnienia zobowiązań z umowy przedwstępnej w postaci niedotrzymania uzgodnionego terminu zawarcia umowy i brak podstawy prawnej do domagania się od pozwanych odszkodowania z tego tytułu utraconych korzyści.

Odmienne przedstawia się sytuacja, w stosunku do kolejnej umowy przedwstępnej związanej z realizacją warunku ustalenia warunków zabudowy. Umowa o przedłużenie użytkowania wieczystego została zawarta przed upływem 30 grudnia 2010 r., tj. datą, do której miała być zawarta umowa i powód spodziewał się zapłaty ceny sprzedaży w wysokości 2 867 700 zł. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2010 r., rozpoznającego skargę E. G. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 kwietnia 2010 r. w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy, jednoznacznie stwierdzono, że powodem uchylecia decyzji organu pierwszej instancji była wyłącznie odmienna ocena materiału dowodowego oraz odmienna ocena prawna, od tej której dokonał organ pierwszej instancji. Natomiast nie zlecono temu organowi jakiegokolwiek postępowania dowodowego, a zatem nie było żadnych przeszkód, aby Samorządowe Kolegium Odwoławcze w sytuacji, w której uznało decyzję pierwszej instancji za błędną, uchyliło tę decyzję i orzekło odmiennie co do istoty sprawy. W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzono „w przedmiotowej sprawie nie zachodziły przesłanki pozwalające organowi odwoławczemu na uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania”. Również Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznający kasację, potwierdził właściwą ocenę faktyczną i prawną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, nie zgodził się tylko z tym orzeczeniem w zakresie interpretacji tytułu prawnego działki stanowiącej o dostępie

do drogi. Tym samym przed upływem terminu przewidzianego w drugiej umowy przedwstępnej powód mógł wykonać wszystkie zobowiązania wynikające z umowy i zrealizować sprzedaż nieruchomości za cenę wskazaną w umowie.

W ocenie Sądu Okręgowego, pierwsza decyzja negatywna, uchylona do ponownego rozpoznania ze wskazówkami do rozstrzygnięcia, mieściła się w normalnie stosowanej procedurze administracyjnej, ocenianej pozytywnie, a tym samym nie wywołującej szkody pozostającej z nią w adekwatnym związku przyczynowym. Kolejne decyzje podlegające odwołaniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego były wydawane już po zawarciu drugiej umowy przedwstępnej. Był to więc wystarczający okres czasu, aby dokonać właściwej oceny stanu faktycznego i zastosować prawidłowo przepisy prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał jednoznacznie, że naruszono art. 138 § 2 k.p.a., decyzje można bowiem uchylić tylko wtedy, gdy sprawa wymaga uprzednio przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części - decyzja kasatoryjna jest dopuszczalna wyjątkowo i na początku postępowania mogła zostać wydana, tym bardziej, że zostały wskazane kierunki uzupełnienia ustaleń. Gdy po ustaleniu zaleconych kwestii wydano kolejną decyzję należało ją zweryfikować w instancji, nie zaś ponownie ją uchylać, bowiem organ odwoławczy mógł samodzielnie dokonać oceny prawnej i wydać decyzję reformatoryjną.

Decyzja nr 2, po rozpoznaniu sprawy po uchyleniu do ponownego rozpoznania decyzji pierwszej, została wydana w dniu 14 maja 2009 r. W dniu 23 września 2009 r. wydano kolejną decyzję kasatoryjną od decyzji nr 2, po czym w dniu 10 lutego 2010 r. zapada decyzja nr 3 w pierwszej instancji i kolejna decyzja kasatoryjna Samorządowego Kolegium Odwoławczego w dniu 30 kwietnia 2010 r., od której złożono odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który orzekł w dniu 29 października 2010 r. na korzyść powoda, tj. przed upływem terminu 30 grudnia 2010 r. Tym samym, gdyby pozwany nie wniósł skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, to jednoznaczne orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wraz z uzasadnieniem mogło spowodować wypełnienie zobowiązań powoda, niezależnie od faktu, że już druga decyzja wydana w sprawie

ustalenia warunków zabudowy powinna być pozytywna odpowiadająca treści decyzji ostatecznej.

Sąd Okręgowy uznał, że za niewypełnienie ostatecznego, już jedynego warunku z umów przedwstępnych - ustalenia dla nieruchomości warunków zabudowy - odpowiedzialność ponosi organ odwoławczy, tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, który mógł merytorycznie rozpoznać sprawę, nie spowodowałoby to również przewlekłości orzekania w tym zakresie i umożliwiłoby powodowi dotrzymanie terminu z drugiej umowy przedwstępnej. W konsekwencji zasadne jest roszczenie z tytułu utraconych korzyści zagwarantowanych drugą umową przedwstępną na kwotę 2 867 700 zł, na podstawie art. 417 § 1 k.c. Nie mające oparcia w stanie faktycznym i właściwej ocenie prawnej decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego spowodowały przedłużenie procesu uzyskania ustalenia warunków zabudowy, a już ostatecznie złożenie kasacji do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 22 grudnia 2010 r. - biorąc pod uwagę okoliczności jasno wyłożone w uzasadnieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, czy też uzasadnienie Sądu Apelacyjnego w [...] w sprawie przedłużenia użytkowania wieczystego nieruchomości - było tylko bezzasadnym, nieprawidłowym, pozbawionym podstaw działaniem pozwanego - SKO *statio fisci* Skarbu Państwa.

Było to działanie niezgodne z prawem przy wykonywaniu władzy publicznej, powstała szkoda i zaistniał normalny związek przyczynowy. Nie można przypisać bezprawności organowi I instancji, jeżeli przysługuje droga odwoławcza, ciężar obowiązku weryfikacji decyzji przekłada się na instancję odwoławczą, która ma uprawnienia do rozpoznania sprawy przy wszechstronnie zgromadzonym materiale dowodowym, którego w żadnym zakresie nie trzeba było uzupełniać. Przekazywanie sprawy do ponownego rozpoznania nie było uzasadnione, a wydana ostatecznie decyzja w dniu 30 kwietnia 2013 r. w całości uwzględniła wniosek powoda, z zaznaczeniem, że przedmiotowe zamierzenie budowlane jest zgodne z wymaganiami przepisów prawa, a planowana inwestycja będzie miała dostęp do drogi. W uzasadnieniu decyzji pozytywnej przeanalizowano wcześniej podnoszone przyczyny negatywnych rozstrzygnięć i wykazano, że nie mają miejsca wskazywane w nich problemy. Kwestia spełnienia warunku dostępu do drogi, a

w zasadzie przedstawienia dokumentów ten fakt stwierdzających do ostatecznego aktu sprzedaży nigdy nie blokowała realizacji umów przedwstępnych, ponieważ E. G. takimi dokumentami mógł dysponować w dacie sporządzenia aktu notarialnego. Potwierdził to także Naczelny Sąd Administracyjny, nie podzielając stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który w uzasadnieniu wyroku wskazał na trafność zarzutu naruszenia art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie jest dopuszczalne badanie w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy tytułu prawnego do działki posiadającej dostęp do drogi publicznej. Tytuł prawny do nieruchomości jest badany dopiero na etapie ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił również, że decyzja o warunkach zabudowy jest kierowana do nieograniczonego kręgu osób, a tym samym podmiot składający wniosek w tym zakresie nie musi legitymować się prawem własności nieruchomości.

E. G. mógł osiągnąć korzyść majątkową zagwarantowaną mu w drugiej przedwstępnej umowie sprzedaży zawartej ze spółką z o.o. Zielony Żoliborz, gdyż czas na spełnienie warunków w niej określonych był wystarczający i tylko nieprawidłowe działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego, potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny i Naczelny Sąd Administracyjny, uniemożliwiły otrzymanie tych korzyści.

Utracona korzyść z drugiej umowy wynosiła 2 867 700 zł. Odszkodowanie przyznawane na podstawie art. 417 k.c. obejmuje straty oraz utracone korzyści. Nie ma znaczenia, że decyzje dotyczące zabudowy sąsiedniej działki przez spółkę z o.o. Z. były wydane już w dniu 9 maja 2007 r. Obie strony, zdając sobie sprawę z tej sytuacji, zawarły jednak umowy przedwstępne. Wcześniejsza z nich opiewała nawet na wyższą kwotę, z uwagi na ceny na rynku deweloperskim, wraz z upływem czasu koniunktura uległa załamaniu, a zabudowa w latach 2011-2012, będąca realizacją wcześniejszych decyzji, spowodowała brak zainteresowania kontynuacją umów ze strony wymienionej Spółki. Zatem wcześniejsze decyzje o możliwości zabudowy nie wpływały na wolę stron w zakresie treści umów przedwstępnych, lecz z upływem czasu cena uległa zmniejszeniu, a później pomimo starań powoda doszło do rozwiązania umowy i zwrotu zaliczki. Gdyby nie upływ czasu,

nieusprawiedliwiony z winy Samorządowego Kolegium Odwoławczego, doszłoby do zawarcia umowy sprzedaży i powód otrzymałby umówioną cenę. Wartość działki wynosiła w czasie obowiązywania umów przedwstępnych tyle, ile powód mógł otrzymać z tytułu jej sprzedaży. Potencjał działki wynikał z zezwolenia, które umożliwiały inwestycję, a cena była uzgodniona zgodnie z zasadami rynku deweloperskiego. Tym samym kwotą wyjściową zasądzzonego odszkodowania jest spodziewana korzyść wynikająca z realizacji drugiej umowy przedwstępnej w wysokości 2 867 700 zł pomniejszona o kwotę 1 500 000 zł, tj. wartość wnoszonego wkładu niepieniężnego do objęcia 15 000 udziałów o wartości nominalnej 100 zł każdy w kapitale zakładowym spółki z o.o. R.. Umowa Spółki z dnia 8 kwietnia 2011 r. określała zobowiązanie powoda w powyższym zakresie i w dniu 21 czerwca 2011 r. powód wniósł do Spółki prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości, oświadczając, że kwota 1 500 000 zł odpowiada wartości rynkowej przedmiotu wkładu. Biorąc pod uwagę, że umowa przedwstępna została rozwiązana w dniu 16 maja 2011 r., Sąd przyjął, że w tym czasie powód osiągnął korzyść w wysokości 1 500 000 zł, którą odjął od kwoty, którą powód by otrzymał, gdyby została zrealizowana druga umowa przedwstępna, co dało kwotę 1 367 700 zł.

Sąd pierwszej instancji za niezasadny uznał podniesiony zarzut przedawnienia roszczenia. Pozew został złożony w dniu 18 lipca 2014 r., a wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddalający skargę kasacyjną, zapadł w dniu 20 lipca 2011 r. Orzeczenie to zakończyło nieprawidłowe działania instancji odwoławczej, które szczegółowo zostały opisane w uzasadnieniu, z powołaniem przepisów, orzecznictwa ze wskazaniem naruszenia zasady szybkości i prostoty postępowania wyrażonej w art. 12 k.p.a.

Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., prejudykatem był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził wydanie decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze z naruszeniem prawa i przerwał krąg wydawania tożsamyh decyzji uchylanych do ponownego rozpoznania bez jakichkolwiek dalszych postępowań wyjaśniających. Ponadto, jak wskazano w decyzji ostatecznej uwzględniającej wniosek powoda, kwestia komunikacyjna, która za każdym razem była podnoszona

przy odmowie, nie stanowiła przeszkody i można było uwzględnić wniosek w terminie określonym przez drugą umowę przedwstępną.

Ponieważ odbiór wezwania skierowanego do pozwanego do zapłaty nastąpił w dniu 2 czerwca 2014 r., wierzytelność była wymagalna w dniu 17 czerwca 2014 r. (upływ określonego 14-dniowego terminu do zapłaty - 16 czerwca 2014 r.). Do kwoty wyliczonego odszkodowania doliczono odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości 15 100,91 zł (za okres od dnia 17 czerwca 2014 r. do dnia 17 lipca 2014 r. - zgodnie z żądaniem pozwu), co dało łącznie kwotę 1 382 800,91zł. Sąd pierwszej instancji zasądził także dalsze odsetki ustawowe.

Od wyroku Sądu pierwszej instancji apelacje wnieśli powód oraz pozwany Skarb Państwa – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W.. Wyrokiem z dnia 10 grudnia 2018 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił obie apelacje (pkt I); zniósł wzajemnie koszty postępowania apelacyjnego pomiędzy powodem i pozwanym Skarbem Państwa - Samorządowym Kolegium Odwoławczym w W. (pkt II); nakazał wpłacenie powodowi oraz pozwanemu Skarbowi Państwa - Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w W. na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w [...] kwot po 2140,92 zł tytułem wydatków poniesionych w postępowaniu apelacyjnym (pkt III) oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego W. kwotę 10 800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym (pkt IV).

Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd pierwszej instancji ustalił prawidłowo stan faktyczny. Wskazał, że powód w sprawie dochodzi naprawienia szkody, która została mu wyrządzona działaniem organów administracji. Jako zdarzenie szkodzące identyfikował wydanie przez Prezydenta W. kolejnych decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy oraz wydanie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze kolejnych decyzji uchylających decyzje Prezydenta W. i przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania.

Odnośnie do podstawy prawnej dochodzonego żądania przyjął, że art. 417 k.c. stanowi ogólną podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniami lub zaniechaniami władzy publicznej. Przepis ten nie ma zastosowania do działań lub zaniechań władzy publicznej podjętych w tych formach, które wymienione są

w art. 417¹ k.c. Normy zawarte w art. 417¹ § 1-3 k.c., regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności określonych rodzajów aktów władczych. Z art. 417¹ k.c. wynika bowiem, że jeżeli źródłem szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej są działania w formach wymienionych w art. 417¹ § 1-3 k.c., to ocena ich bezprawności nie należy do sądu powszechnego prowadzącego postępowanie w sprawie o odszkodowanie, lecz do takiego innego sądu lub organu administracji publicznej, w zakresie kompetencji którego pozostaje przeprowadzenie „właściwego postępowania” zmierzającego do potwierdzenia owej bezprawności. Wśród zdarzeń polegających na wykonywaniu władzy publicznej, których bezprawność ma być stwierdzona w innym postępowaniu niż odszkodowawcze, mieści się też wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, jak o tym stanowi art. 417¹ § 2 k.c. Podstawy odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa - Samorządowego Kolegium Odwoławczego można poszukiwać zarówno w art. 417 k.c., jak i art. 417¹ k.c. Żaden z tych przepisów nie powinien być odrzucony.

Za trafną uznał ocenę Sądu pierwszej instancji występowania adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem organu - jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa Samorządowego Kolegium Odwoławczego, tj. wydaniem decyzji z dnia 30 kwietnia 2010 r. a szkodą. Poprawną logicznie oraz zgodną z doświadczeniem życiowym jest także ocena tego Sądu dotycząca możliwości wypełnienia przez powoda wprowadzonych do umowy przedwstępnej z dnia 30 lipca 2007 r. postanowień, których realizacja do dnia 30 grudnia 2008 r. prowadziła do zawarcia umowy definitywnej. Ani decyzje wydane w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy (Prezydenta W. z dnia 18 lipca 2008 r. oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 20 listopada 2008 r.), ani negatywna odpowiedź na wnioski o przedłużenie użytkowania wieczystego nieruchomości nie mogą być kwalifikowane jako zdarzenia szkodzące wynikające z niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej i będące źródłem odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c., tym bardziej na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. wobec braku prejudykatu „potwierdzającego bezprawność”. Nie było zatem podstaw do uznania

tych powyższych zachowań organów władzy publicznej za zdarzenia szkodzące oraz ich oceny w kontekście niezawarcia przez powoda umowy definitywnej ze spółką z o.o. Z. do dnia 30 grudnia 2008 r. i uzyskania ustalonej w umowie ceny sprzedaży nieruchomości. Uzasadniało to oddalenie apelacji powoda jako bezzasadnej.

Odmienne należało natomiast ocenić jako źródło szkody kolejną (trzecią) decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydaną w dniu 30 kwietnia 2010 r. uchylającą decyzję Prezydenta W. z dnia 10 lutego 2010 r. odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i przekazującą sprawę do ponownego rozpoznania, w kontekście drugiej umowy przedwstępnej zawartej przez powoda z Z. spółką z o.o. w dniu 19 listopada 2009 r., w której wprowadzono postanowienia (przedłużenie użytkowania wieczystego nieruchomości i ustalenie warunków zabudowy), których realizacja miała nastąpić w terminie do dnia 30 grudnia 2010 r., tj. w terminie określonym do zawarcia umowy definitywnej.

Odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 417¹ § 2 k.c. wiąże się z decyzjami ostatecznymi, czyli decyzjami, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Decyzja wydana przez organ II instancji staje się ostateczna z chwilą jej wydania. Ostateczność decyzji oznacza w praktyce przede wszystkim to, że decyzja taka nie może zostać zakwestionowana za pomocą zwykłych środków zaskarżenia. Zmiana, uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej jest dopuszczalne, ale może nastąpić wyłącznie w jednym z trybów nadzwyczajnych lub w wyniku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zatem decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 kwietnia 2010 r. stała się ostateczna z chwilą jej wydania, a w tej sytuacji pozwane m.st. Warszawa nie może ponosić odpowiedzialności, której podstawą jest art. 417¹ § 2 k.c.

Żadne racje nie przemawiają za zaliczeniem do kategorii „właściwych postępowań” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. tylko nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji) i za wyłączeniem z nich postępowania sądownoadministracyjnego, które musi być

uznane za „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., którego przeprowadzenie prowadzi do powstania prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej. Uwzględniając powyższe oraz brak zastrzeżenia przez ustawodawcę w art. 417¹ § 2 k.c., że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji administracyjnej uzasadnia tylko taka jej wada, która spowodowała stwierdzenie nieważności względnie uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania, za niezgodne z prawem trzeba uznać też decyzje, które zostały wyeliminowane z obrotu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jako dotknięte wadami, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie: jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej: „p.s.a.”). Sąd Apelacyjny podzielił w tym przedmiocie stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16. Zatem w postępowaniu właściwym prejudykatem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., II OSK 285/11, którym oddalono skargę kasacyjną wniesioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2010 r., IV SA/WA1130/10 uchylającego decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 kwietnia 2010 r. w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy. Podstawą powołanego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego był art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.s.a. (tj. stwierdzenie, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 kwietnia 2010 r. została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy), zaś Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, że zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.s.a. jest chybiony.

Uzasadnieniem dla wskazania jako podstawy rozstrzygnięcia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.s.a., było wydanie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzji z dnia 30 kwietnia 2010 r. w przedmiocie odmowy warunków zabudowy z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie wynika jednoznacznie potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zwłaszcza

zaś w całości bądź znacznej części, jak tego wymaga art. 138 § 2 zd. 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania tej decyzji. Kolegium bowiem wyłącznie wskazało, iż organ I instancji winien zawrzeć w analizie obszaru analizowanego konkretne dane nieruchomości znajdujących się na tym obszarze. Wynikający z decyzji organu odwoławczego obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego nie kwalifikował się do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. i wydania decyzji kasacyjnej, ale braki w tym zakresie mogą zostać uzupełnione przez sam organ odwoławczy w trybie art. 136 k.p.a. Znaczenie przemawiające za koniecznością wydania decyzji reformacyjnej organu odwoławczego ma okoliczność, iż w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla planowanej inwestycji już trzykrotnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydawało decyzje kasacyjne z art. 138 § 2 k.p.a. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydana w dniu 30 kwietnia 2010 r. powinna więc mieć charakter decyzji reformacyjnej (taka decyzja została wydana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 30 kwietnia 2013 r.) także dlatego, że zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sadu Administracyjnego skoro działka nr [...]/2 stanowi drogę wewnętrzną posiadającą dostęp do drogi publicznej, to badanie w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy tytułu prawnego do tej działki jest niedopuszczalne. Tytuł prawny do nieruchomości podlega badaniu dopiero na etapie ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę.

Uwzględniając powyższe i oceniając również w ramach przesłanek z art. 417 k.c. odpowiedzialność pozwanego Skarbu Państwa - Samorządowego Kolegium Odwoławczego, niezgodność z prawem wyrządzającego szkodę działania organu władzy publicznej polegała na stworzeniu „pozorów legalności działań”, wykorzystując normę art. 138 § 2 k.p.a., w sytuacji istnienia podstaw do wydania decyzji o charakterze reformacyjnym, co uzasadnia odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę spowodowaną przez organ drugiej instancji - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w następstwie wydania decyzji z dnia 30 kwietnia 2010 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, pomiędzy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 kwietnia 2010 r., a szkodą powoda istnieje obiektywny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., gdyż decyzja ta jest

warunkiem koniecznym powstania szkody. To wydanie wadliwej decyzji, tj. z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, negatywnie ukształtowało sytuację powoda, doprowadzając do powstania szkody w jego majątku. Toczące się przez kilka następnych lat postępowanie administracyjne spowodowało, iż w chwili, gdy ostatecznie Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 30 kwietnia 2013 r. uwzględniło wniosek powoda i ustaliło warunki zabudowy przedmiotowej nieruchomości, upłynął termin do zawarcia umowy definitywnej określony na dzień 30 grudnia 2010 r. i w konsekwencji możliwość uzyskania ceny sprzedaży w wysokości 2 867 700 zł.

Sąd Apelacyjny celem wyliczenia szkody powoda (w postaci utraconych korzyści) uzupełnił postępowanie dowodowe, dopuścił i przeprowadził dowód z opinii biegłego sądowego do spraw wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. R. w W., działki nr [...], na dzień 30 grudnia 2010 r. Ze złożonej do akt sprawy opinii biegłej, której Sąd dał wiarę, wynika, że wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości według jej stanu i poziomu cen na dzień 30 grudnia 2010 r. wynosiła kwotę 1 385 725 zł. Natomiast przy założeniu, że w tej dacie dla nieruchomości była wydana decyzja ustalająca warunki zabudowy (zgodnie z wnioskiem powoda), wartość nieruchomości wynosiłaby 2 933 788 zł. Powyższe ustalenia nie doprowadziły jednak do zmiany wyroku, albowiem w apelacji powód nie zakwestionował pomniejszenia wielkości szkody o kwotę 1 500 000 odpowiadającej wartości nominalnej udziałów objętych w spółce z o.o. R. w zamian za przeniesienie na tę Spółkę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości i tym stanowiskiem Sąd drugiej instancji był związany.

Sąd Apelacyjny uznał za niezasadny zarzut strony pozwanej przedawnienia dochodzonego roszczenia. 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. W sprawie pozew o odszkodowanie złożono przed upływem 3-letniego okresu. Pozew został zarejestrowany w Biurze Podawczym Sądu Okręgowego

w W. w dniu 21 lipca 2014 r., a zatem został nadany w Urzędzie Pocztowym przed tą datą (brak w aktach koperty, która została odnotowana na pieczętce Biura Podawczego). Tym samym nie doszło do przedawnienia roszczeń powoda w zakresie uwzględnionym przez Sądy obu instancji.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] skargę kasacyjną wniósł pozwany Skarb Państwa – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., który zaskarżył go w części, tj. co do pkt I, II i III, w zakresie, w jakim Sąd oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa i obciążył pozwanego kosztami procesu za postępowanie apelacyjne. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucił naruszenie:

- art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. przez rozpoznanie sprawy z pominięciem podniesionego w apelacji zarzutu naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na pominięciu art. 5 k.c. w sytuacji, w której z okoliczności faktycznych sprawy wynika, że domaganie się przez powoda zasądzenia na jego rzecz odszkodowania jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, stanowi nadużycie prawa i nie korzysta z ochrony prawnej, przy czym uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy zważywszy, że rozpoznanie tego zarzutu w okolicznościach niniejszej sprawy powinno skutkować zmianą wyroku Sądu pierwszej instancji przez oddalenie powództwa w całości;

- art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie wewnętrznie sprzecznego uzasadnienia, brak wyjaśnienia podstawy prawnej w zakresie odpowiedzialności deliktowej pozwanego Skarbu Państwa, brak jakiegokolwiek odniesienia się do zarzutu naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., przy czym uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy bowiem nie jest w istocie wiadome na jakiej podstawie Sąd drugiej instancji przyjął odpowiedzialność Skarbu Państwa, czy rozpoznał zarzut naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., czy rozważył z urzędu zastosowanie art. 5 k.c. w niniejszej sprawie, w konsekwencji popełnione uchybienia uniemożliwiają dokonanie oceny legalności zaskarżonego orzeczenia.

W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucono naruszenie:

- art. 361 § 1 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że utrata korzyści majątkowej w związku z niezawarciem umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego we wskazanym w umowie przedwstępnej terminie, tj. do 30 grudnia 2010 r. i spadkiem wartości tego prawa na skutek zabudowania nieruchomości sąsiedniej stanowi normalne następstwo wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzji kasatoryjnej uchylającej decyzję Prezydenta W. z 10 lutego 2010 r. o odmowie ustalenia warunków zabudowy, przy braku jakichkolwiek ustaleń faktycznych wskazujących na to, że powstała szkoda stanowiła normalne następstwo wydania ww. decyzji, nadto przy braku jakichkolwiek ustaleń pozwalających na ocenę, że w wypadku niewydania tej decyzji szkoda nie powstałaby;

- art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 117 § 1 i 2 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że roszczenie powoda nie uległo przedawnieniu, gdy z ustaleń poczynionych przez Sąd jednoznacznie wynika, że pozew został wniesiony po upływie terminu 3 lat;

- art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na pominięciu art. 5 k.c. w sytuacji, w której z okoliczności faktycznych sprawy wynika, że domaganie się przez powoda zasądzenia na jego rzecz odszkodowania jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego, stanowi nadużycie prawa i nie korzysta z ochrony prawnej.

Pozwany wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] w zaskarżonym zakresie oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w [...] i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym. Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 378 § 1 k.p.c., sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji; w granicach zaskarżenia bierze jednak pod uwagę

nieważność postępowania. Przepis ten był przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - zasady prawnej - z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07 (OSNC 2008, nr 6, poz. 55), zgodnie z którą sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W jej uzasadnieniu wskazano, że w modelu apelacji pełnej sąd drugiej instancji rozpatruje sprawę ponownie. Podstawowym celem postępowania apelacyjnego jest naprawienie wszystkich błędów popełnionych zarówno przez sąd, jak i przez strony, przy czym chodzi zarówno o błędy natury prawnej, jak i faktycznej. Z tych względów nieodłącznym elementem apelacji pełnej jest także możliwość powoływania przed sądem drugiej instancji tzw. nowości (*facta noviter producta* oraz *facta noviter reperta*). W przyjętym przez ustawodawcę modelu apelacji sąd drugiej instancji ma pełną swobodę jurysdykcyjną, ograniczoną jedynie granicami zaskarżenia. W konsekwencji powinien, naprawić wszystkie naruszenia prawa materialnego, niezależnie od tego, czy zostały wyknięte w apelacji, pod warunkiem że mieszczą się w granicach zaskarżenia. Artykuł 378 § 1 k.p.c. wyraźnie stwierdza, że sąd drugiej instancji „rozpoznaje sprawę”, a nie sam środek odwoławczy. Kognicja sądu apelacyjnego przy uwzględnieniu art. 382 k.p.c. obejmuje zatem „rozpoznanie sprawy” i to w taki sposób, w jaki mógł i powinien uczynić to sąd pierwszej instancji. W każdej sytuacji podłożem wyroku sądu apelacyjnego są dokonane przezeń ustalenia faktyczne, co umożliwia temu sądowi ustalenie podstawy prawnej wyroku, a więc dobór właściwego przepisu prawa materialnego, jego wykładnię oraz podjęcie aktu subsumcji. Granice apelacji to nie tylko treść zarzutów i wniosków oraz granice zaskarżenia, lecz granice kognicji tego sądu. W granicach tych mieści się rozpoznanie wszystkich prawnomaterialnych aspektów sprawy, niezależnie od przedstawionych zarzutów. Użyte w art. 378 § 1 k.p.c. sformułowanie, że sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę „w granicach apelacji”, oznacza, iż sąd ten rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia, także na rzecz współuczestników w warunkach opisanych w art. 378 § 2 k.p.c., dokonuje własnych ustaleń faktycznych, prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na

materiale zebrany w pierwszej instancji (art. 381 i 382 k.p.c.), ustala podstawę prawną orzeczenia niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji, będąc ewentualnie związany oceną prawną lub uchwałą Sądu Najwyższego (art. 386 § 6, art. 398²⁰ i art. 390 § 2 k.p.c.), stosuje przepisy regulujące postępowanie apelacyjne oraz, gdy brak takich przepisów, przepisy dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji (art. 367 i nast. oraz art. 391 § 1 i art. 13 § 2 k.p.c.), kontroluje prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji, pozostając związany zarzutami przedstawionymi w apelacji, jeżeli są dopuszczalne (np. art. 162 k.p.c.), ale biorąc z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (art. 378 § 1 *in fine* k.p.c.), orzeka co do istoty sprawy stosownie do wyników postępowania, nie wykraczając poza wniosek zawarty w apelacji i nie naruszając zakazu *reformationis in peius* (art. 378 § 1, art. 384 i 386 k.p.c.), i w końcu rozstrzyga o kosztach postępowania (art. 108 § 2 k.p.c.). Z wyżej przedstawionej istoty postępowania apelacyjnego – scharakteryzowanej w uzasadnieniu powołanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07 - wynika, że obowiązkiem sądu drugiej instancji przy rozpoznawaniu apelacji jest, niezależnie od treści podniesionych w apelacji zarzutów naruszenia prawa materialnego, uwzględnienie z urzędu przepisów prawa materialnego, które powinny być zastosowane w sprawie z uwagi na treść dochodzonego roszczenia, czy też z uwagi na rodzaj podniesionych zarzutów o charakterze materialno-prawnych przez pozwanego. Tym bardziej obowiązkiem sądu drugiej instancji jest ocena zarzutów podniesionych w apelacji naruszenia prawa materialnego mających znaczenie dla oceny zasadności dochodzonego roszczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2019 r., V CSK 513/18, nie publ.). Sąd rozpoznający apelację powinien więc odnieść się do wszystkich zdarzeń i zarzutów zgłoszonych w postępowaniu apelacyjnym, które mogą spowodować skutki materialnoprawne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r., II CSK 29/18, nie publ.). Sąd powinien dać temu wyraz w uzasadnieniu swojego wyroku, co wynika z art. 328 § 2 k.p.c. mającego odpowiednie zastosowanie w postępowaniu apelacyjnym poprzez art. 391 § 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2016 r., I CSK 146/15, nie publ.). Uzasadnienie wyroku sądu drugiej instancji ze względu na jego zakres i funkcje, określone przepisem art. 378 k.p.c., powinno odnosić się

także do odpowiednich zarzutów zawartych w apelacji ewentualnie do innych kwestii, które sąd drugiej instancji powinien uwzględnić z urzędu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2016 r., I CSK 146/15, nie publ.). Wprawdzie odniesienie się osobno do każdego z zarzutów podniesionych w apelacji nie jest bezwzględnym warunkiem prawidłowego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, jednakże za wystarczające należy uznać odniesienie się do sformułowanych w apelacji zarzutów i wniosków w sposób wskazujący na to, że zostały one przez sąd drugiej instancji w całości rozważone przed wydaniem orzeczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2016 r., I CSK 659/15, z dnia 4 kwietnia 2018 r., V CSK 266/17 oraz z dnia 24 czerwca 2020 r., IV CSK 607/18).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., podniesiony w ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. może być uwzględniony wyjątkowo z tej przyczyny, że określa on elementy uzasadnienia wyroku, które jest sporządzane już po wydaniu orzeczenia. Naruszenie tego przepisu nie ma więc zazwyczaj istotnego wpływu na wynik postępowania. Mimo to zarzut naruszenia tego przepisu może być wyjątkowo uwzględniony w postępowaniu kasacyjnym, w szczególności wówczas, gdy treść uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia jest do tego stopnia wadliwa, że nie jest możliwe przeprowadzenie jego poprawnej kontroli przez Sąd Najwyższy (por. m.in. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 100, z dnia 25 października 2000 r., IV CKN 142/00, nie publ., z dnia 13 czerwca 2000 r., V CKN 69/00, nie publ. oraz z dnia 8 kwietnia 2016 r., I CSK 146/15 nie publ.)

Uwzględniając powyższe założenia należy uznać za uzasadnione zarzuty naruszenia przepisów postępowania podniesione w skardze kasacyjnej, tj. zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Sąd drugiej instancji uznając za Sądem pierwszej instancji istnienie podstaw do odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa - Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. powinien był odnieść się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do zarzutu naruszenia prawa materialnego, tj. art. 5 k.c. w zw. z art. 363 § 1 i art. 417¹ § 2 k.c.

podniesionego w apelacji pozwanego Skarbu Państwa od wyroku Sądu pierwszej instancji uwzględniającego częściowo powództwo. Pozwany podniósł bowiem niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na ich pominięciu, gdy z okoliczności faktycznych sprawy - bliżej przedstawionych w uzasadnieniu apelacji - wynikało, że domaganie się przez powoda zasądzenia na jego rzecz odszkodowania jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, stanowi nadużycie prawa i nie korzysta z ochrony prawnej. Brak jakiegokolwiek odniesienia się Sądu Apelacyjnego do tego zarzutu podniesionego w apelacji uniemożliwia dokonane w tym zakresie kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku, w szczególności podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. O rozważeniu przez Sąd Apelacyjny zarzutu naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 363 § 1 i art. 417¹ § 2 k.c. nie można także wnioskować pośrednio tylko na tej podstawie, że apelacja pozwanego nie została uwzględniona. Pozwany Skarb Państwa w apelacji wyżej powołany zarzut naruszenia prawa materialnego powiązał z szeregiem okoliczności faktycznych, które nie były ani przedmiotem stanowczych ustaleń Sadu drugiej instancji, ani też przedmiotem oceny prawnej. Również w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. jest uzasadniony nawiązaniem do tych okoliczności faktycznych, do których nie odniósł się Sąd drugiej instancji, rozpoznając apelację. Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Oceny zarzutu naruszenia prawa materialnego nie może dokonać w odniesieniu do faktów, do których nie odniósł się Sąd drugiej instancji.

Trafnie również w ramach zarzutu naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. podniesiono w skardze kasacyjnej wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia zaskarżonego wyroku co do wskazanej w nim podstawy prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej. Sąd drugiej instancji wskazał dwie różne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa, tj. art. 417 k.c. oraz art. 417¹ k.c., przyjmując, że obie powinny być brane pod uwagę. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika jednoznacznie czy i jakie działania pozwanego Skarbu Państwa uzasadniały przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej tego pozwanego na podstawie art. 417 k.c.

Sąd drugiej instancji trafnie wskazał, że ogólna zasada odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej wynika z art. 417 § 1 k.c. Przepis ten przesądza o zasadzie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej, której warunkiem ponoszenia jest bezprawność działania lub zaniechania Skarbu Państwa. Przepis art. 417¹ k.c. nie modyfikuje tej zasady odpowiedzialności, a jedynie uszczegóławia sposób stwierdzania bezprawności działania lub zaniechania Skarbu Państwa w przypadkach, gdy wykonywanie władzy publicznej przybiera postać: wydania aktu normatywnego (art. 417¹ § 1 k.c.), wydania prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.), niewydania orzeczenia lub decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.) oraz niewydania aktu normatywnego (art. 417¹ § 4 k.c.). W przypadkach objętych przepisem art. 417¹ k.c. w sprawie o zapłatę odszkodowania przeciwko Skarbowi Państwa za szkodę spowodowaną jednym z tych stypizowanych form wykonywania władzy publicznej sąd nie ustala samodzielnie, czy działanie miało charakter bezprawny, gdyż kwestię tę przesądza się w jednym z postępowań o charakterze prejudycjalnym, w których można stwierdzić taką bezprawność.

Artykuł 417¹ § 2 k.c. reguluje odpowiedzialność za szkody wyrządzone m.in. przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, nie wprowadzając żadnych kryteriów dotyczących rodzaju ostatecznej decyzji organu administracji publicznej, w szczególności w zależności od tego, czy są to decyzje merytoryczne (pozytywnie lub negatywnie) - rozstrzygające sprawę należącą do właściwości organów administracyjnych - czy też decyzje „kasacyjne” wydane na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 735 - dalej: „k.p.a.”) przez organ administracji wyższego stopnia uchylające zaskarżone w toku postępowania administracyjnego decyzje organów administracji niższego stopnia i przekazujące sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania. Decydujące znaczenie należy więc nadać pojęciu „ostatecznej decyzji” zdefiniowanej w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich

nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Zgodnie z § 2 tego artykułu, decyzje mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i trybie określonych w odrębnych ustawach. Ten tryb wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej obejmował także - jak wynika z ustaleń faktycznych - decyzję o charakterze kasacyjnym wydaną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w dniu 30 kwietnia 2010 r.

Stwierdzenie wydania decyzji kasacyjnej przez organ administracji wyższego stopnia z naruszeniem prawa może nastąpić w razie jej zaskarżenia do sądu administracyjnego (gdy było to prawnie możliwe). Skutkiem wydania przez organ administracji wyższego stopnia wadliwej decyzji kasacyjnej była niemożność kontynuowania wszczętego postępowania administracyjnego aż do czasu uchylecia tej decyzji przez sąd administracyjny i faktycznego przekazania akt sprawy administracyjnej temu organowi w celu wydania decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Postępowanie sądowoadministracyjne nie stanowi bowiem kontynuacji postępowania prowadzącego do wydania decyzji administracyjnej. Z tej przyczyny okres ten nie może być kwalifikowany z perspektywy art. 417¹ § 3 k.c. dotyczącego, ogólnie rzecz ujmując, przewlekłości postępowania (sądowego lub administracyjnego), gdyż postępowanie administracyjne zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji o charakterze kasacyjnym. Nie można bowiem przyjąć, że w okresie toczącego się postępowania przed sądem (sądami) administracyjnym (administracyjnymi) na skutek wniesienia skargi na decyzję kasacyjną organu administracji decyzja administracyjna powinna być wydana albowiem obowiązek ten aktualizuje się dopiero z chwilą prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi wniesionej na ostateczną decyzję kasacyjną. Z tych względów za uzasadniony należy uznać wniosek Sądu drugiej instancji, że na skutek wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze wadliwej decyzji o charakterze kasacyjnym do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego co do skargi wniesionej na tę decyzję nie było możliwe kontynuowanie w celu merytorycznego zakończenia sprawy administracyjnej zainicjowanej przez powoda wnioskiem o wydanie decyzji o

warunkach zabudowy nieruchomości, co może być źródłem szkody majątkowej, za którą odpowiedzialność może ponosić Skarb Państwa.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c. skarżący nietrafnie kwestionuje możliwość przyjęcia co do zasady istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem w dniu 30 kwietnia 2010 r. decyzji o charakterze kasacyjnym przez Samorządowe Kolegium Odwoławczego w W., a szkodą doznaną przez powoda, za którą dochodzi odszkodowania, podnosząc, że nie jest normalnym następstwem, w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., szkoda polegająca na utracie korzyści majątkowej w związku z niezawarciem umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego we wskazanym w umowie przedwstępnej terminie, tj. do dnia 30 grudnia 2010 r. i spadkiem wartości tego prawa na skutek zabudowania nieruchomości sąsiedniej. Badając istnienie adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu wyżej powołanego przepisu, należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danej sprawy, jak również zasady doświadczenia życiowego i zasady wiedzy naukowej (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 1956 r., 3 CR 515/56, OSN 1957, nr 1, poz. 24). Nie można przyjąć, że normalnym następstwem wydania decyzji o charakterze kasacyjnym jest jedynie niewielka zwłoka spowodowana koniecznością ponownego rozpoznania sprawy przez organ administracyjny niższego stopnia. Tak jest bowiem tylko w przypadku wydania tego rodzaju decyzji zgodnej z prawem, nieuchylonej następnie w drodze jej kontroli przez sąd administracyjny. Jeżeli natomiast ostateczna decyzja kasacyjna, a więc o charakterze formalnym, niekończąca merytorycznie sprawy, została wydana z naruszeniem prawa, to jej normalnym skutkiem jest nieuzasadniona zwłoka w merytorycznym zakończeniu postępowania administracyjnego w okresie postępowania służącego kontroli legalności wydania tej decyzji. Dla przyjęcia istnienia adekwatnego związku przyczynowego istotne jest także to, czy wniosek inicjujący postępowanie administracyjne mógł być pozytywnie uwzględniony. Czas merytorycznego zakończenia postępowania administracyjnego może bowiem pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym z doznaną przez inicjującego to postępowanie szkodą tylko wówczas, gdy wniosek ten mógł stanowić podstawę wydania pozytywnej decyzji administracyjnej niezbędnej do osiągnięcia określonego celu.

Decyzja o warunkach zabudowy nieruchomości, o wydanie której wystąpił powód, ma istotne znaczenie dla sposobu wykorzystania danej nieruchomości, w szczególności możliwości jej zabudowy, a tym samym w sposób istotny wpływa na jej wartość rynkową, zależną wprost od potencjalnych możliwości gospodarczego wykorzystania danej nieruchomości. Typowym, obiektywnie występującym zjawiskiem jest także zmienność wartości nieruchomości zwłaszcza w dłuższych okresie (kilku lat) spowodowana wieloma czynnikami, zarówno o charakterze ogólnym np. ogólnej koniunktury gospodarczej, jak również o charakterze lokalnym np. zmienności otoczenia danej nieruchomości. Niewydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości w określonym przedziale czasu może więc oddziaływać negatywnie na sferę majątkową podmiotu występującego o wydanie tej decyzji np. możliwość wywiązania się z zobowiązań umownych podjętych przy założeniu merytorycznego zakończenia postępowania administracyjnego, zainicjowanego uzasadnionym merytorycznie wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy nieruchomości, w terminach wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przy uwzględnieniu stopnia skomplikowania materii faktycznej i prawnej stanowiącej podłoże tej decyzji.

Sąd drugiej instancji przyjął, że sam fakt wydania decyzji w dniu 30 kwietnia 2010 r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze był wystarczający dla przyjęcia istnienia adekwatnego związku przyczynowego, gdyż już na tym etapie postępowania administracyjnego toczącego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym zachodziły przesłanki uzasadniające wydanie decyzji merytorycznej dotyczącej warunków zabudowy nieruchomości, zgodnie z wnioskiem powoda. Tymczasem taka decyzja została wydana dopiero w dniu 30 kwietnia 2013 r. Innymi słowy, Sąd drugiej instancji uznał, że gdyby nie została wydana wadliwa decyzja w dniu 30 kwietnia 2010 r., to powinna zostać wydana pozytywna decyzja merytoryczna ustalająca warunki zabudowy nieruchomości przed dniem 30 grudnia 2010 r., zanim minął termin przewidziany w drugiej umowie przedwstępnej z dnia 19 listopada 2009 r. do zawarcia umowy właściwej pomiędzy powodem a Z. spółką z o.o. Stanowisko to, oparte na ocenie wyrażonej w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz Naczelnego Sądu

Administracyjnego, nie zostało jednak w wystarczający sposób wyjaśnione. Nie negując znaczenia okoliczności wskazanych przez wyżej wymienione Sądy administracyjne, nie może uieść uwagi okoliczność, że Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 20 lipca 2011 r. wydał wyrok oddalający skargę wniesioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2010 r. (uchylającego decyzję kasacyjną), a decyzja merytoryczna w sprawie warunków zabudowy nieruchomości została wydana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. dopiero w dniu 30 kwietnia 2013 r. Sąd drugiej instancji nie wyjaśnił jakie były przyczyny tak długiego okresu ponownego rozpoznawania sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze już po wydaniu wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz, czy przyczyny te - o ile takie były - stanowiłyby także przeszkodą do wydania decyzji merytorycznej przed dniem 30 grudnia 2010 r., gdyby Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie wydało w dniu 30 kwietnia 2010 r. decyzji o charakterze kasacyjnym. Jeżeli istniałyby przeszkody uniemożliwiające wydanie do dnia 30 grudnia 2010 r. decyzji merytorycznej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. przy założeniu, że nie zapadłaby niezgodna z prawem decyzja kasacyjna w dniu 30 kwietnia 2010 r. nie możnaby przyjąć istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem tej decyzji a szkodą doznaną przez powoda na skutek niemożliwości dotrzymania do dnia 30 grudnia 2010 r. warunków przewidzianych w umowie przedwstępnej z dnia 19 listopada 2009 r. W tym zakresie uzasadniony był zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c.

Sąd drugiej instancji nie odniósł się także bliżej przy ocenie adekwatnego związku przyczynowego do kwestii podnoszonej przez pozwanego, że niewydanie decyzji administracyjnej ustalającej warunki zabudowy nieruchomości nie było rzeczywistą przyczyną niezawarcia przez powoda umowy właściwej, gdyż rzeczywistą przyczyną tego stanu była zabudowa nieruchomości sąsiednich. Brak tej oceny powoduje, że w tym zakresie zaskarżony wyrok również uchyla się spod możliwości poddania go kontroli kasacyjnej w zakresie naruszenia art. 361 § 1 k.c.

Nietrafnie natomiast pozwany podniósł, że w istocie sam powód swoim działaniem spowodował niewydanie decyzji administracyjnej ustalającej warunki

zabudowy nieruchomości do dnia 30 grudnia 2010 r. przez wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym, w ramach którego kwestionował zasadność wydanej w dniu 30 kwietnia 2010 r. decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Było to działanie legalne, do którego powód miał prawo jako strona postępowania administracyjnego. Z ustaleń Sądu *meriti* nie wynika także, aby inicjując to postępowanie, służące kontroli zasadności wydanej decyzji administracyjnej, powód działał świadomie z zamiarem uniemożliwienia wydania decyzji merytorycznej kończącej postępowanie administracyjne, co mogłoby być ewentualnie kwalifikowane jako przyczynienie się poszkodowanego do powstania szkody albo jako okoliczność mająca wpływ na możliwość zastosowania ochrony pozwanego na podstawie art. 5 k.c.

Niezasadny był także zarzut naruszenia art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 117 § 1 i 2 k.c., gdyż wbrew uzasadnieniu tego zarzutu z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń Sądu drugiej instancji – dokonanych w istocie przy zastosowaniu domniemania faktycznego - wynika, że pozew, zarejestrowany w Biurze Podawczym Sądu Okręgowego w dniu 21 lipca 2014 r., musiał być nadany w urzędzie pocztowym przed tą datą, a więc przed datą upływu terminu przedawnienia roszczenia, którego bieg rozpoczął się nie wcześniej niż z dniem 20 lipca 2011 r. (por. art. 112 k.c.). Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może zmierzać do podważenia ustaleń faktycznych sądu drugiej instancji stanowiących podstawę zastosowania określonego przepisu prawa materialnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił wyrok w zaskarżonej części i przekazał sprawę w tym zakresie do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w [...], pozostawiając temu Sądowi - na podstawie art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i 398²¹ k.p.c. - rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.