



Sygn. akt IV CSKP 40/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa "B." Spółki Akcyjnej z siedzibą w S.
przeciwko Gminie Miastu S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 17 listopada 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Okręgowego w S.
z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt V Ca [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od "B." Spółki Akcyjnej z siedzibą w S. na rzecz Gminy Miasta S. kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 19 lutego 2019 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Rejonowego w S. z 20 września 2018 r., którym Sąd ten oddalił

powództwo B. S.A. w S. przeciwko Gminie Miasta S. o zapłatę kwoty 60 878,97 zł oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie wobec cofnięcia pozwu, orzekając o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Powodowa spółka prowadzi działalność gospodarczą w zakresie budowy i sprzedaży mieszkań. Na podstawie umowy z 16 kwietnia 2004 r. osoby trzecie użyczyły powodowej spółce nieruchomość, położoną przy ul. F. w S., na której skarżący zamierzał wybudować budynek wielorodzinny. Prezydent Miasta S. 25 listopada 2003 r. wydał w odniesieniu do tej nieruchomości decyzję o warunkach zabudowy nr [...]. Następnie powód kilkakrotnie występował o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę, co skutkowało wydaniem kolejnych decyzji odmownych. Decyzją z 21 listopada 2011 r. nr [...] Prezydent Miasta S. ponownie odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Powód odwołał się od tej decyzji do Wojewody [...], który decyzją z 9 stycznia 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Z kolei skarga powoda została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa [...].

Jednak na skutek skargi kasacyjnej powoda Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 27 marca 2014 r. uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz decyzję Prezydenta Miasta S. i utrzymując ją w mocy decyzję Wojewody [...]. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał m.in. na wadliwość decyzji z 25 listopada 2003 r. o warunkach zabudowy, na podstawie której wydano kwestionowane decyzje o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, podkreślając, że wadliwość ta może być podstawą do rozważenia zaistnienia przesłanek z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Uchwałą nr [...] Rady Miasta S. z 28 marca 2014 r. został przyjęty miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który dla terenu objętego planowaną przez powoda inwestycją przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz zabudowę mieszkaniową wielorodzinną do 4 lokali mieszkalnych w budynku. Plan ten obowiązuje od 23 kwietnia 2014 r. Przed uchwaleniem tego planu powód wnosił

uwagi do projektu, w związku z jego publicznym wyłożeniem. Wobec wejścia w życie nowego planu decyzją z 26 czerwca 2014 r. Prezydent Miasta S. stwierdził wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy z 25 listopada 2003 r. W następstwie tego decyzją z 15 lipca 2014 r. nr [...] Prezydent Miasta S. ponownie odmówił powodowi wydania pozwolenia na budowę, z uwagi na niezgodność inwestycji z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego. Od tej decyzji nie były już składane dalsze środki odwoławcze. W związku z planowaną inwestycją budowlaną, powód poniósł wydatki określone w pozwie.

Sąd Okręgowy, co do zasady, podzielił ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Zdaniem Sądu drugiej instancji, nie sposób uznać, że decyzja Prezydenta Miasta S. z 21 listopada 2011 r., w której powód upatruje źródła szkody, spełnia wymogi stawiane przez art. 417¹ § 2 k.c. Wskazana decyzja była bowiem kontrolowana przez organ odwoławczy - Wojewodę [...]. Nie posiadała zatem waloru decyzji ostatecznej. Decyzję ostateczną wydał Wojewoda [...]. Powód jednak cofnął pozew w stosunku do Skarbu Państwa wraz ze zrzeczeniem się roszczenia. Gmina nie może zaś ponosić odpowiedzialności za ewentualne ujemne skutki decyzji wydanej przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa. W ocenie Sądu Okręgowego, skarżący nie wykazał także faktów, które przemawiałyby za uznaniem odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 417 k.c. Naczelny Sąd Administracyjny, eliminując z obrotu prawnego decyzję z 21 listopada 2011 r., nie wskazał, że powód winien uzyskać decyzję pozytywną. Odniósł się natomiast do wadliwości decyzji o warunkach zabudowy, którą organ był związany. Zasugerował również możliwość skorzystania w odniesieniu do tej decyzji z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Sugestia ta nie została jednak przez powoda podjęta i decyzja o warunkach zabudowy nie została uznana za nieważną. Co więcej, powód nie przedstawił żadnego orzeczenia, mocą którego stwierdzono by nieważność jakiegokolwiek decyzji wydanej w wyniku rozpoznania wniosku powoda o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, wnosząc o jego uchylenie i uchylenie wyroku Sądu Rejonowego w zakresie, w jakim Sąd ten oddalił powództwo oraz obciążył powoda kosztami procesu,

i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Powód zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie:

1) art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) i art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji przez niesłuszną odmowę zasądzenia odszkodowania;

2) art. 417 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię i niezastosowanie, pomimo spełnienia przesłanek wynikających z tego przepisu;

3) art. 417¹ § 2 k.c. przez jego błędną wykładnię i niezastosowanie w niniejszej sprawie pomimo spełnienia przesłanek, wynikających z tego przepisu;

4) art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie przez Sąd Okręgowy sprawy w granicach apelacji i zaniechanie rozpoznania wszystkich wskazanych w apelacji zarzutów apelacyjnych;

5) art. 387 § 2¹ k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku nieodpowiadającego wymogom procedury w zakresie wszystkich jego obligatoryjnych elementów, a przez to nie poddającego się kontroli kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, względnie oddalenie skargi oraz zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przede wszystkim nie są zasadne zarzuty naruszenia prawa procesowego. Skarżący upatruje naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. w nierozpoznaniu sprawy w granicach apelacji i zaniechaniu rozpoznania wszystkich wskazanych w apelacji powoda zarzutów apelacyjnych. Jednak odniesienie się osobno do każdego z zarzutów podniesionych w apelacji nie jest bezwzględnym warunkiem prawidłowego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji. 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 15 września 2016 r., I CSK 659/15; z 4 kwietnia 2018 r., V CSK 266/17; z 24 czerwca 2020 r., IV CSK 607/18). Sąd drugiej instancji jest bowiem sądem merytorycznym i jego rolą jest przede wszystkim dokonanie oceny zasadności powództwa, co oznacza wyjaśnienie w uzasadnieniu wyroku podstawy faktycznej rozstrzygnięcia i kwalifikacji prawnej roszczenia (art. 328 § 2, art. 387 § 2¹ k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 7 listopada 2019 r.), a nie polemika z zarzutami apelacji. Z tej perspektywy nie doszło do naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. i to jeszcze w sposób mający wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.).

2. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ustabilizowany jest pogląd, że naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. (w brzmieniu sprzed 7 listopada 2019 r.) w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie ma wszystkich koniecznych elementów składowych lub zawiera kardynalne braki, w wyniku czego nie jest możliwe zrekonstruowanie motywów wydanego orzeczenia i dokonanie jego kasacyjnej kontroli w granicach zaskarżenia i w granicach podstaw skargi kasacyjnej (wyroki Sądu Najwyższego: z 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98; z 19 lutego 2002 r., IV CKN 718/00; z 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01; z 22 maja 2003 r., II CKN 121/01; z 4 października 2012 r., I CSK 632/11; z 13 czerwca 2012 r., II CSK 614/11). W konsekwencji, zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może być usprawiedliwiony tylko w tych wyjątkowych okolicznościach, w których treść uzasadnienia orzeczenia Sądu drugiej instancji uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia lub w przypadku zastosowania prawa materialnego do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 27 czerwca 2001 r., II UKN 446/00; z 5 września 2001 r., I PKN 615/00; z 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05; z 18 marca 2003 r., IV CKN 1862/00, a także postanowienia Sądu Najwyższego: z 20 lutego 2003 r., II CKN 1138/00; z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1368/00).

Sąd Najwyższy nie dostrzega takich braków konstrukcyjnych uzasadnienia zaskarżonego wyroku, które uniemożliwiałyby jego kontrolę

kasacyjną. Zatem zarzut naruszenia art. 387 § 2¹ k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. nie jest usprawiedliwiony.

3. Zarzuty skargi kasacyjnej, koncentrujące się wokół naruszenia przepisów Konstytucji RP i EKPC, są niezrozumiałe. Po pierwsze, skarżący w istocie nie wyjaśnia, w jaki sposób wskazane przez niego przepisy Konstytucji RP i EKPC zostały naruszone, w szczególności, czy chodzi o ich błędną wykładnię, czy zastosowanie (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.). Argumentacja w tym zakresie sprowadza się w istocie do przytoczenia tych przepisów i sformułowaniu tezy, że przepisy te zostały naruszone przez niesłuszne oddalenie powództwa. Skarżący zdaje się nie dostrzegać, że powoływanie przez niego normy nie są, co do zasady, bezpośrednio stosowane. Natomiast są skonkretyzowane przez przepisy prawa materialnego i procesowego, których jednak powód nie wskazuje. Nie sposób więc uznać tak skonstruowanego zarzutu za zasadny. Po drugie, niezrozumiałe jest odwoływanie się przez skarżącego do konstytucyjnej ochrony własności, skoro według ustaleń Sądu Okręgowego, którymi Sąd Najwyższy jest związany (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), powód nie był właścicielem nieruchomości, na której była planowana inwestycja.

4. Myli się też skarżący, stawiając zarzut naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. przez jego niezastosowanie. Powód w toku postępowania wiązał powstanie szkody w swoim majątku z decyzją Prezydenta Miasta S. z 21 listopada 2011 r., która - na skutek skorzystania przez skarżącego z drogi odwoławczej - została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 marca 2014 r. Natomiast art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej. Słusznie Sądy obu instancji uznały, że decyzja z 21 listopada 2011 r. - ze względu na jej zaskarżenie - nie stała się ostateczna.

Zgodnie bowiem z art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. ostateczne są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na tym tle w orzecznictwie sądów administracyjnych - mimo pewnych wątpliwości - ukształtował się pogląd, że decyzja organu pierwszej instancji, która na skutek odwołania została utrzymana w mocy przez organ drugiej

instancji, nie jest decyzją ostateczną. W takim przypadku ostateczna jest bowiem jedynie decyzja organu drugiej instancji wydana na skutek odwołania (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2017 r., II OSK 2865/16; zob. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 5 marca 2013 r., II OSK 244/13; z 11 czerwca 2014 r., II OSK 129/14; z 16 maja 2018 r., I OSK 198/18; z 16 grudnia 2020 r., I OSK 1508/20; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 2015 r., I OW 66/15; por. jednak odmienne stanowisko Sądu Najwyższego w wyrokach: z 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13; z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14). Ostateczna jest więc decyzja, od której nie wniesiono odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzja wydana po rozpatrzeniu odwołania oraz decyzja utrzymana w mocy po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W konsekwencji, decyzja Prezydenta Miasta S. z 21 listopada 2011 r. ze względu na wniesienie od niej odwołania nie stała się ostateczna. Natomiast zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzja Wojewody (...) z 9 stycznia 2012 r., utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji była ostateczna.

Zatem powód mógłby ewentualnie dochodzić odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. tylko od Skarbu Państwa, skoro chodzi o wykonywanie władzy publicznej przez wojewodę, a więc organ państwa, a nie samorządu terytorialnego (art. 417 § 1 k.c.). Skarżący jednak cofnął pozew przeciwko Skarbowi Państwa i postępowanie w tym zakresie zostało umorzone, w związku z czym ta kwestia pozostawała poza kognicją Sądu Najwyższego.

5. W postępowaniu administracyjnym wniesienie odwołania od decyzji organu pierwszej instancji 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. Organ drugiej instancji ma zatem obowiązek zbadać nie tylko legalność zaskarżonej decyzji (jej zgodność z prawem), ale także jej zasadność, nie będąc przy tym związany stanowiskiem organu pierwszej instancji. Istotą administracyjnego postępowania odwoławczego jest bowiem rozpatrzenie sprawy przez organ drugiej instancji w jej całokształcie, co wynika z zasady dwuinstancyjności tego postępowania (art. 15 k.p.a.). Określone sformułowanie

rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy wynika wyłącznie z kodeksowego reżimu (art. 138 k.p.a.). Jeżeli więc organ odwoławczy wydał decyzję rozstrzygającą sprawę co do meritum, to niewątpliwie taka decyzja, jako ostateczna, kształtuje w sposób wiążący dany stosunek administracyjny (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2020 r., I OSK 158/20, zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2017 r., II OSK 2865/16). Utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji nie daje podstaw do przyjęcia, że to ta decyzja kształtuje w sposób wiążący zakres uprawnień lub obowiązków. Zatem za legalność decyzji wydanej na skutek odwołania odpowiada tylko organ drugiej instancji (wyrok Sądu Najwyższego z 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13; zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13; z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14).

Z uwagi na takie ukształtowanie relacji między organem pierwszej instancji a organem rozpatrującym odwołanie, nie jest możliwe przyjęcie, że szkoda, której źródłem jest decyzja ostateczna, zostaje wyrządzona przez organ pierwszej instancji i organ drugiej instancji wspólnie, co - w okolicznościach niniejszej sprawy - uzasadniałoby solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa i pozwanej gminy (art. 441 § 1 k.c.). Wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji jest oczywiście warunkiem *sine qua non* wydania decyzji organu drugiej instancji. Jednak ze względu na zakres uprawnień i obowiązków organu drugiej instancji w administracyjnym postępowaniu odwoławczym, nie ma związku przyczynowego między treścią obu decyzji, w tym znaczeniu, że kierunek i sposób rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji nie determinuje treści decyzji nadzorczej. Innymi słowy, brak jest adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego (art. 361 § 1 k.c.) między określoną treścią decyzji organu pierwszej instancji a rozstrzygnięciem sprawy przez organ drugiej instancji. Stąd też odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną wydaną na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji może ponosić jedynie organ drugiej instancji, a ściślej - podmiot, w którego strukturze organizacyjnej organ ten funkcjonuje (zob. art. 417 k.c.).

6. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest już stanowisko, że art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy jedynie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej

za wydanie decyzji ostatecznych niezgodnych z prawem, natomiast nie odnosi się on do zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzjami nieostatecznymi. Do oceny takiej odpowiedzialności może mieć zastosowanie art. 417 k.c. (tak wyrok Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z 18 grudnia 2003 r., I CK 443/02; z 9 lipca 2003 r., IV CKN 357/01; z 23 marca 2004 r., V CK 376/03; z 8 marca 2012 r., III CSK 219/11 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03). Mając jednak na względzie, że decyzja nieostateczna, która nie jest natychmiast wykonalna, nie kształtuje w wiążący sposób sfery prawnej adresata (nie przyznaje adresatowi uprawnień, ani nie nakłada na niego obowiązków), szkoda wyrządzona taką decyzją będzie należała do rzadkości. Nie wykluczając jednak takiej możliwości, dla powstania roszczenia odszkodowawczego konieczne jest spełnienie przesłanek odpowiedzialności, przewidzianych w art. 417 § 1 k.c., a więc bezprawnego działania organu, szkody w majątku poszkodowanego oraz związku przyczynowego między tym działaniem a szkodą.

7. Sądy obu instancji przyjęły, że zachowanie Prezydenta Miasta S. polegające na wydaniu - wskazywanej przez skarżącego jako źródło szkody - decyzji z 21 listopada 2011 r., nie było bezprawne. Jest to stanowisko błędne. Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej jest, co do zasady, równoznaczne ze stwierdzeniem niezgodności decyzji z prawem. Co więcej, sąd powszechny jest związany prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego co do oceny niezgodności z prawem decyzji. Nie ma więc możliwości dokonania oceny w sprawie odszkodowawczej, że konkretna decyzja, mimo jej uchylenia przez sąd, nie była „niezgodna z prawem” (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14; z 19 września 2018 r., I CSK 585/17; postanowienie Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2019 r., I CSK 136/19).

Przy czym, inaczej niż w przypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem orzeczenie sądowe, w odniesieniu do odpowiedzialności za decyzje administracyjne dla przyjęcia bezprawności, nie jest wymagana kwalifikowana niezgodność decyzji z prawem (wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 2018 r., I CSK 585/17, zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14; z 21 października 2015 r., III CSK 456/14;

z 21 października 2016 r., IV CSK 26/16 oraz - w odniesieniu do decyzji nieostatecznych - uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05). Oznacza to, że uchylenie nieostatecznej decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny przesądza w sposób wiążący dla sądu powszechnego, że decyzja ta była niezgodna z prawem, co oznacza działanie bezprawne w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Z treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 marca 2014 r. wprost wynika, że decyzja z 21 listopada 2011 r. została wydana z naruszeniem prawa.

8. Jednak ocena, że Prezydent Miasta S., wydając decyzję z 21 listopada 2011 r., działał niezgodnie z prawem, nie oznacza automatycznie, że roszczenie powoda jest usprawiedliwione. Brak bowiem podstaw do przyjęcia, iż następstwem decyzji z 21 listopada 2011 r. była szkoda w majątku powoda, ujmowana jako suma wydatków poniesionych przez skarżącego w związku z planowaną inwestycją, w tym na opracowanie kolejnych projektów, prace przygotowawcze (np. wykonanie przyłączy) itp.

W świetle utrwalonego orzecznictwa szkoda jest uszczerbkiem w prawie chronionych dobrach, wyrażającym się w różnicy między stanem dóbr, jaki istniał i jaki mógłby się następnie wytworzyć w normalnej kolei rzeczy, a stanem jaki powstał na skutek zdarzenia wywołującego zmianę w dotychczasowym stanie rzeczy (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 7 sierpnia 2003 r., IV CKN 387/01; zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2021 r., IV CSKP 54/21). Takie ujęcie szkody odwołuje się do metody dyferencyjnej, polegającej na porównaniu aktualnego stanu majątkowego poszkodowanego z hipotetycznym stanem jego majątku, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło zdarzenie szkodzące (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., III CZP 7/10).

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że powód poniósłby takie same wydatki przed 21 listopada 2011 r., a więc datą wydania decyzji - będącej według powoda zdarzeniem szkodzącym - niezależnie od jej treści. Nawet bowiem, gdyby 21 listopada 2011 r. Prezydent Miasta S. wydał decyzję pozytywną dla powoda i udzielił pozwolenia na budowę, to skarżący wydatki te i tak by przecież poniósł. Gdyby zatem z łańcucha przyczynowo-skutkowego wyeliminować zdarzenie

szkodzące (decyzję z 21 listopada 2011 r.) i zastąpić ją innym zdarzeniem, korzystnym dla powoda, tj. wydaniem decyzji pozytywnej, to stan majątku powoda po 21 listopada 2011 r. byłby - w zakresie poniesionych wydatków - identyczny.

Można, co najwyżej, rozważać, czy wydatki poniesione przez powoda po 21 listopada 2011 r. nie były następstwem tej decyzji. Jednak po pierwsze, skarżący nie wskazał takich kategorii wydatków, które zostały poniesione już po wydaniu decyzji z 21 listopada 2011 r. Po drugie, jest wysoce wątpliwe, czy wydatki takie poczynione po uzyskaniu decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę, jeszcze w trakcie trwającego postępowania, służącego zweryfikowaniu legalności tej decyzji, a więc do 27 marca 2014 r. (data uchylenia tej decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny) pozostawałyby w związku przyczynowo-skutkowym z kwestionowaną decyzją. Należałoby raczej przyjąć, że w takiej sytuacji powód ponosił je na własne ryzyko, skoro końcowy wynik postępowania administracyjnego nie był jeszcze znany.

Natomiast po wydaniu wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny powód wiedział już o przygotowanym projekcie planu zagospodarowania przestrzennego (skarżący wnosił uwagi do projektu, w związku z jego publicznym wyłożeniem), który uniemożliwiał realizację planowanej przez niego inwestycji. Plan ten zaczął obowiązywać od 23 kwietnia 2014 r., a więc niespełna miesiąc po wydaniu ww. wyroku. Nie sposób więc również przyjąć, że ewentualne wydatki poniesione w tym czasie pozostawały w związku z uchyloną już wówczas decyzją.

9. Powód nie wykazał więc, że poniósł uszczerbek majątkowy pozostający w normalnym (adekwatnym) związku przyczynowym z decyzją Prezydenta Miasta S. z 21 listopada 2011 r. W konsekwencji, Sąd Okręgowy nie naruszył art. 417 § 1 k.c., uznając powództwo za niezasadne.

10. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną i zgodnie z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.) obciążył powoda kosztami postępowania kasacyjnego.

jw