

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 sierpnia 2021r.

### **Sąd Okręgowy w Poznaniu Wydział XV Cywilny Odwoławczy**

w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia Joanna Andrzejak-Kruk

po rozpoznaniu w dniu 6 sierpnia 2021r. w Poznaniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa H. S.

przeciwko (...)

o zapłatę

na skutek apelacji wniesionej przez powoda

od wyroku Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu

z dnia 8 września 2020r.,

sygn. akt V.C.1649/15

uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi Rejonowemu Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej.

/-/ Joanna Andrzejak-Kruk

## UZASADNIENIE

Pozwem złożonym 3.12.2015r. powód H. S. wystąpił o zasądzenie od pozwanego (...) kwoty 5.000,-zł z ustawowymi odsetkami od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty oraz kosztami procesu według norm przepisanych. W uzasadnieniu powód podniósł, że jest właścicielem nieruchomości w G. przy ul. (...), dz. nr (...) i pismem z 20.12.2012r. zwrócił się do pozwanej gminy o ustalenie co do tej działki warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących. Z uwagi na przedłużający się czas trwania postępowania powód wniósł zażalenie na nierozpatrzenie sprawy terminie, które postanowieniem SKO z 19.12.2014r. zostało uznane za zasadne i wyznaczono burmistrzowi termin załatwienia sprawy do 31.01.2015r. Decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy została wydana 23.01.2015r., z tym że na skutek odwołania powoda został ona uchylona przez SKO i sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia. Pozwany czterokrotnie przedłużał termin załatwienia sprawy, choć wykonanie wytycznych zawartych w decyzji SKO w P. nie wymagało prowadzenia długotrwałego postępowania, zaś 8.10.2015r. zapadła kolejna decyzja odmowna, od której powód również wniósł odwołanie ( nierozpoznane na dzień złożenia pozwu ). Powód zarzucił, że na skutek opieszałego oraz niedbałego prowadzenia postępowania administracyjnego ( niedochowywania terminów wynikających z przepisów k.p.a. oraz kierowanych do powoda zawiadomień, a także nierzetelnego przygotowywania dokumentacji i zaniechania podjęcia wymaganych czynności, w tym wykonania zaleceń zawartych w decyzji SKO ) nie została wydana decyzja administracyjna zgodna z jego wnioskiem, choć istnieją ku temu podstawy w świetle art. 61 § 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym, a sprawa – przy prawidłowym przeprowadzeniu postępowania – mogła zostać zakończona już w 2013r. Doprowadziło do szkody w majątku powoda polegającej na utracie wartości gruntu, której

wysokość powód szacował na 800.000,-zł. Z powołaniem na art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 § 1 k.c. powód domagał się więc zasądzenia dochodzonej kwoty jako części z przysługującego mu odszkodowania.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 6-krotność stawki minimalnej. Zdaniem pozwanego w sprawie zastosowanie znajduje art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., a powód nie dysponuje prejudykatem, z którego wynikałoby niezgodne z prawem działanie organu. Wprawdzie zapadło postanowienie SKO z 19.12.2014r., natomiast stan przewlekłości postępowania został usunięty przez wydanie decyzji z 23.01.2015r., zaś kolejne zażalenie powoda na niezłatwienie sprawy w terminie zostało uznane przez SKO za nieuzasadnione. Decyzja z 23.01.2015r., podobnie jak i kolejna decyzja z 8.10.2015r., nie jest dla powoda pozytywna, a zatem poprzez długotrwałe prowadzenie postępowania powód nie podniósł szkody. Merytoryczna ocena prawidłowości wydanych decyzji nie należy natomiast do sądu w postępowaniu cywilnym, lecz należy do drogi administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

Wyrokiem z dnia 8.09.2020r., sygn.. akt V.C.1649/15 Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu: 1) oddalił powództwo; 2) obciążył powoda kosztami postępowania, pozostawiając ich rozliczenie referendarzowi sądowemu.

Apelację od wyroku złożył powód, zaskarżając go w całości i zarzucając:

- 1) naruszenie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenie art. 278 § 1 i art. 286 k.p.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie;
- 3) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. polegające na przekroczeniu zasady swobodnej oceny dowodów, w szczególności dowodu z opinii biegłego R. K. (1);
- 4) naruszenie art. 102 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie;
- 5) błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia przez uznanie za zasadne obciążenie powoda kosztami postępowania.

W oparciu o te zarzuty powód domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a ewentualnie zmiany rozstrzygnięcia o kosztach w pkt 2. wyroku poprzez nieobciążenie powoda tymi kosztami nawet w części.

Pozwany w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od powoda kosztów postępowania drugoinstancyjnego według norm przepisanych.

### ***Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Apelacja powoda zasługiwała na uwzględnienie.

Opierała się ona przede wszystkim na zarzutach naruszenia prawa procesowego, w tym w szczególności art. 286 k.p.c. ( w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. ) oraz art. 233 § 1 k.p.c. Choć zaś zarzucając naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. – który to zarzut ze swej istoty kierowany jest przeciwko podstawie faktycznej rozstrzygnięcia – powód nie wskazał wprost kwestionowanych przez siebie ustaleń Sądu Rejonowego, to w świetle treści całej apelacji nie może budzić wątpliwości, że chodziło mu o ustalenia, które zostały oparte na opinii z 15.05.2019r. Konsekwencją uchybień procesowych i błędnych ustaleń faktycznych miało być wytknięte w apelacji naruszenie art. 417 § 1 k.c. ( w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP ) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powód nie podniósł szkody w związku z niezgodnym z prawem zaniechaniem pozwanej gminy.

Wyjść należy od tego, że skoro powód owo bezprawne zaniechanie wiązał z niewydaniem – pomimo złożenia przez niego stosownego wniosku – decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 61 ustawy

z dnia 27.03.2003r.o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( t.j. Dz.U. 2021/741 ), to Sąd Rejonowy słusznie uznał, że zastosowanie znajdował art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., który stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Przepis ten sprecyzował, kiedy można w stosunku do organów administracyjnych mówić o zwłoce w wydaniu decyzji. Właściwym postępowaniem, w którym stwierdza się przewlekłość postępowania, nie jest więc postępowanie przed sądem cywilnym, ale środki wskazane w k.p.a. oraz w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Bez uzyskania we wskazanym trybie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania nie można uznać, aby została spełniona, wymagana przez art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., przesłanka dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ( por. np. wyrok SN z 26.05.2017r., I CSK 611/16 ). W pełni trafne jest także stanowisko Sądu Rejonowego, że postępowaniem, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., jest m.in. postępowanie zainicjowane zażaleniem przewidzianym w art. 37 k.p.a., który to przepis ( w brzmieniu obowiązującym przed 1.06.2017r. ) przewidywał dla strony prawo do wniesienia zażalenia na niezłałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania ( w aktualnym stanie prawnym jest to środek w postaci ponaglenia ).

Z ustaleń Sądu Rejonowego i materiału sprawy wynika, że postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 26 domów jednorodzinnych wolnostojących na terenie stanowiącej własność powoda działki nr (...) położonej w G. przy ul. (...) zostało wszczęte w Urzędzie (...) na wniosek złożony przez powoda 20.12.2012r. i zakończyło się decyzją SKO z 4.04.2017r., którą uchylono decyzję z 29.09.2016r. odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji i umorzono postępowanie, a następnie SKO odmówiło uchylecia swojej decyzji umarzającej, gdyż w dniu 23.01.2018r. uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obejmuje przedmiotową działkę nr (...) ( obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru planowanej inwestycji powoduje natomiast, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanej inwestycji jest bezprzedmiotowe, gdyż sposób zagospodarowania terenu określa plan miejscowy ). W trakcie trwania opisanego postępowania, w toku pierwszego rozpoznania sprawy przez organ administracyjny, wydane zostało w trybie art. 37 k.p.c. postanowienie SKO w P. z 19.12.2014r., w którym uznano za uzasadnione zażalenie powoda na bezczynność Burmistrza (...) polegającą na niezłałatwieniu w terminie sprawy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i wyznaczono mu termin załałatwienia sprawy na 31.01.2015r.

Rację miał Sąd Rejonowy stwierdzając, że postanowienie z 19.12.2014r. stanowiło prejudykat w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., umożliwiając powodowi dochodzenie odszkodowania od pozwanej gminy, gdyż potwierdzono w ten sposób, że w pewnym okresie postępowanie administracyjne było prowadzone opieszale. Nie budzi także zastrzeżeń ocena, że skoro postępowanie administracyjne zostało finalnie umorzono i brak jest możliwości rozstrzygnięcia o zasadności wniosku powoda o ustalenie warunków zabudowy na tej drodze, to zbadanie zasadności roszczenia o naprawienie szkody wymagało ustalenia w ramach niniejszego procesu, czy w okresie, w jakim stwierdzono przewlekłość postępowania administracyjnego, możliwe było wydanie decyzji merytorycznej zgodnej z oczekiwaniem powoda ( co jest punktem wyjścia dla oceny, czy powód poniósł szkodę ).

Ustalenie to było kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy i jednocześnie w istocie wyłącznie na tę okoliczność prowadzone było postępowanie dowodowe, gdyż pozostałe fakty zaprezentowane na s. 5-10 uzasadnienia zaskarżonego wyroku, związane z przebiegiem postępowania administracyjnego czy wymianą przez strony korespondencji przedprocesowej, nie były sporne i wynikały ze znajdujących się w aktach dokumentów ( w tej części Sąd Okręgowy przyjął za własne ustalenia Sądu Rejonowego – art. 387 § 2<sup>1</sup> pkt 1 k.p.c. ). Choć zaś Sąd Rejonowy przesłuchał świadka R. K. (2) i powoda w charakterze strony, to z uzasadnienia wyroku nie wynika, aby w oparciu o te dowody czynił jakiegokolwiek istotne ustalenia.

Sporną okoliczność Sąd Rejonowy na wniosek powoda ustalał przy pomocy dopuszczonego postanowieniem z 29.11.2017r. dowodu z opinii biegłego z dziedziny urbanistyki i planowania przestrzennego ( k.186 ). W wyniku

realizacji tego postanowienia wydana została natomiast w rzeczywistości opinia instytutu naukowego w rozumieniu art. 290 k.p.c., tj. (...) (...) w G. Wydział (...). Jednostka ta przyjęła sprawę do opiniowania ( pismo Kierownika Katedry z 5.06.2018r. – k.216 ) i następnie sporządziła opinię z 15.05.2019r. ( k.312 ), którą przygotował dr hab. inż. K. K., zaś zaakceptował prof. dr hab. inż. arch. K. G. ( k.312v ). Złożona opinia spełnia przyjęte w orzecznictwie kryteria uznania ją za opinię instytutu, gdyż wykonujący opinię podmiot prowadzi badania naukowe, a opinia została podjęta kolektywnie i wyraża stanowisko tego instytutu ( por. np. postanowienia SN z 6.12.2019r., V CSK 206/19 czy z 9.10.2020r., V CSK 53/20 ). Pośrednio taki charakter opinii potwierdził zresztą Sąd Rejonowy w ramach postępowania wpadkowego w przedmiocie wynagrodzenia za jej sporządzenie, które przyznano (...) (...) ( k.367,405 ). Kwestię wyjaśnienia czy uzupełniania opinii reguluje więc w tym wypadku art. 290 § 3 k.p.c., nie zaś art. 286 k.p.c., na który powołano się w apelacji, w nawiązaniu do uzasadnienia zaskarżonego wyroku, gdzie Sąd Rejonowy traktował już opinię jako „zwykłą” opinię biegłego. O tyle nie ma to natomiast znaczenia, że w obu powołanych przepisach ustawodawca przyjął tożsamą w istocie regulację, stanowiąc – w aktualnym ich brzmieniu, obowiązującym od 7.11.2019r. i mającym zastosowanie w sprawie ( art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 4.07.2019r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019/1469 ) – że sąd może zażądać ustnego lub pisemnego uzupełnienia opinii lub jej wyjaśnienia, a także dodatkowej opinii od tych samych lub innych biegłych/tego samego lub innego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego.

W ramach zarzutu naruszenia art. 286 k.p.c. powód wytknął w apelacji, że nie został zrealizowany jego wniosek zgłoszony pismem z 15.07.2019r., w którym zgłosił zastrzeżenia do opinii i domagał się co najmniej jej uzupełnienia przez udzielenie odpowiedzi na swoje uwagi ( k.346-347 ). Sąd Rejonowy oddalił ten wniosek na rozprawie w dniu 11.08.2020r. ( k.402; tak bowiem należy odczytywać wydane wówczas postanowienie o oddaleniu „wszystkich dotychczas nierozpoznanych wniosków dowodowych” ), nie wyjaśniając jednak wprost w uzasadnieniu wyroku motywów tej decyzji ( wskazał jedynie przyczyny oddalenia wniosku powoda o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego – s.13 uzasadnienia ). Jak należy zakładać, Sąd Rejonowy kierował się tym, że jego zdaniem zastrzeżenia do opinii dotyczyły kwestii pobocznych, które nie miały wpływu na ocenę rzetelności i prawdziwości wniosków opinii, stanowiąc wyłącznie polemikę z poglądami zaprezentowanymi przez biegłego. Podejście to nie jest jednak trafne. W apelacji słusznie zwrócono w tym zakresie uwagę, że pismo procesowe powoda zawierało konkretne argumenty mające na celu podważenie m.in. metodologii opinii i założeń przyjętych w jej treści. To zatem autorzy opinii ( czy też inna wyznaczona przez instytut osoba – art. 290 § 4 k.p.c. ), posiadając odpowiednie wiadomości specjalne, winni ustosunkować się do zgłoszonych, merytorycznych zarzutów i ocenić, czy są one trafne i ewentualnie w jaki sposób przekłada się to na wnioski opinii.

Sąd Okręgowy podziela także kierunek wykładni art. 286 k.p.c. przedstawiony w apelacji, zgodnie z którym jeżeli zostaną zgłoszone zastrzeżenia do opinii, to przewidziane w art. 286 k.p.c. ( i art. 290 § 3 k.p.c. ) uprawnienie sądu do uzyskania jej uzupełnienia czy też wyjaśnienia staje się obowiązkiem sądu, gdyż wymogiem prawidłowego przeprowadzenia tego dowodu jest umożliwienie stronom uzyskanie odpowiedzi na ich wątpliwości. Nieuwzględnienie wniosku strony w tym przedmiocie stanowi natomiast uchybienie procesowe, które może mieć wpływ na wynik sprawy, gdyż może ono prowadzić do sprzeczności pomiędzy stanem faktycznym wyłaniającym się z materiału dowodowego zebranego w postępowaniu i przyjętym za podstawę orzeczenia a stanem rzeczywistym. Nie można przecież wykluczyć, że dopiero wyjaśnienie lub uzupełnienie opinii pozwoli na pełne ustalenie okoliczności sprawy ( por. np. wyrok SN z 10.01.2012r., I UK 236/11, wyrok SN z 16.10.2014r., II UK 27/14 czy wyrok SN z 17.03.2017r., III CSK 84/16 ).

Konsekwencją uchybień procesowych Sądu Rejonowego związanych z przeprowadzeniem dowodu z opinii instytutu było niezakończenie postępowania dowodowego w tym przedmiocie. Dopiero bowiem po uzyskaniu opinii uzupełniającej, zawierającej ustosunkowanie się do zastrzeżeń powoda, bądź po odebraniu stosownych wyjaśnień na rozprawie możliwe będzie dokonanie oceny dowodu z opinii, stosownie do art. 233 § 1 k.p.c., natomiast z punktu widzenia właściwych w tym wypadku kryteriów oceny, które stanowią: poziom wiedzy biegłego, podstawy teoretyczne opinii, sposób motywowania sformułowanego w niej stanowiska oraz stopień stanowczości wyrażonych w niej ocen,

a także zgodność z zasadami logiki i wiedzy powszechnej ( por. postanowienie SN z 7.11.2000r., I CKN 1170/98 ). Zgłoszony w apelacji powoda zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. również okazał się więc skuteczny.

Omówione wadliwości proceduralne powodują więc, że jako przedwczesne należało potraktować ustalenia Sądu Rejonowego stanowiące podstawę oceny zasadności roszczenia powoda. W oparciu o treść opinii Sąd Rejonowy przyjął, że nie istniały gwarancje, że postępowanie administracyjne zainicjowane przez powoda zakończone zostanie dla niego pomyślenie, gdyż kwestią sporną pomiędzy powodem a pozwanym w toku postępowania administracyjnego było przede wszystkim pojęcie działki sąsiedniej z art. 61 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( s. 11 uzasadnienia ), przy czym w chwili składania wniosku, jak również w czasie, gdy orzeczenie z 19.12.2014r., uwzględniające zażalenia powoda na nierozpoznanie sprawy w terminie, wydało SKO w P., nie istniała możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji zgodnej z wnioskiem powoda z uwagi na niespełnianie warunków wynikających z tej ustawy ( s. 13 i 16 uzasadnienia ). Ustalenia te nie znajdują dostatecznych podstaw w wynikach prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego.

Skutkowało to uchynieniem zaskarżonego wyroku na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. i przekazaniem sprawy Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem mu – stosownie do art. 108 § 2 k.p.c. – rozstrzygnięcia o kosztach instancji odwoławczej.

Jak już wcześniej zaznaczono, postępowanie dowodowe sprowadzało się do przeprowadzenia dowodu z opinii instytutu i nie zostało ono zakończone wobec bezzasadnego oddalenia przez Sąd Rejonowy wniosku powoda o uzupełnienie opinii. Wyczerpuje to przesłankę zastosowania art. 386 § 4 k.p.c. w postaci tego, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Należy także zwrócić uwagę na reprezentowane w orzecznictwie stanowisko, że nierozpoznanie istoty sprawy w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. ma miejsce także w razie dokonania przez sąd pierwszej instancji oceny prawnej żądania bez ustalenia podstawy faktycznej, co wymagałoby czynienia kluczowych ustaleń po raz pierwszy w instancji odwoławczej; respektowanie uprawnień stron wynikających z zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego uzasadnia w takich wypadkach uchynienie orzeczenia ( por. np. postanowienie SN z 5.03.2021r., I CZ 8/21 i dalsze powołane tam orzecznictwo ).

/-/ Joanna Andrzejak-Kruk