



Sygn. akt II CSK 627/10

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator  
Spółki Akcyjnej z siedzibą w K.  
przeciwko Gminie K.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie  
w Izbie Cywilnej w dniu 17 czerwca 2011 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 30 czerwca 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o  
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód - Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA wniósł o zasądzenie od Gminy K. kwoty 65.105.649,19 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 50.048.663,48 zł od 24 października 2008 r. i od kwoty 15.056.985,71 zł od doręczenia odpisu pozwu oraz kosztów procesu.

Pozwana - Gmina K. wniosła o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powoda na jej rzecz kosztów procesu.

Wyrokiem z 30 czerwca 2010 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego z 3 lutego 2010 r. oddalającego powództwo. Za podstawę faktyczną rozstrzygnięcia Sądy obu instancji przyjęły ustalenie, że powód jest inwestorem napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 400 kV relacji O. – P. o długości 144 km, składającej się z dwóch odcinków, z których pierwszy jest w całości zrealizowany, a rozstrzygany spór powstał w związku z czynnościami stron podejmowanymi przy budowie drugiego - z K. do P., o napięciu 2 x 400 kV i 2 x 220 kV i długości 31,5 km. Na odcinku od K. do P. powód zamierzał podwiesić na jednej linii słupów linię elektroenergetyczną 220 kV (niżej) i 400 kV (wyżej). Inwestycja miała znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Rada Miasta K. 16 czerwca 1998 r. podjęła uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym przewidziała budowę linii przesyłowej prądu zmiennego 400 kV (O. – P.) na terenie tej gminy, bez określenia jednak jej szczegółowego przebiegu. W grudniu 1999 r. poprzednik powoda opracował studium wykonalności zmiany trasy dla linii 400 kV P. – O., przy założeniu, że linia na odcinku K. – P. będzie wykorzystywać istniejącą starą linię 220 kV relacji K. - P.

W sąsiedztwie starej linii energetycznej 220 kV, którą powód zamierzał przebudować położone jest osiedle D. 20. czerwca 2000 r. Rada Miasta K. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru zabudowy mieszkaniowej tego osiedla, którym tereny położone na osiedlu przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z oznaczeniem strefy ograniczonego użytkowania w związku z linią energetyczną wysokiego napięcia. W krótkim czasie na osiedlu D. powstało wiele domów mieszkalnych.

2. stycznia 2001 r. poprzodnik powoda zawarł z Gminą K. umowę o współpracy w sprawie uchwalenia miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie związanym z wprowadzaniem do planu wielotorowej dwunapięciowej linii elektroenergetycznej 220+400 kV po trasie istniejącej linii 220 kV, a 28 czerwca 2001 r. umowę o współpracy w sprawach związanych z budową na terenie Gminy K. czterotorowej dwunapięciowej linii elektroenergetycznej 220+400 kV po trasie istniejącej linii 220 kV. Właściciele gruntów będących w strefie oddziaływania projektowanej linii czterotorowej dwunapięciowej ustanowili notarialnie służebności gruntowe o treści służebności przesyłowej na rzecz każdorazowego właściciela linii elektroenergetycznej.

Uchwałą z 25 czerwca 2003 r. Rada Miasta K. przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wsi K., B., S., w części dotyczącej lokalizacji napowietrznej dwutorowej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 2 x 400 kV + 2 x 200 kV po trasie istniejącej linii wysokiego napięcia 220 kV P.-K. W uchwale przewidziano możliwość budowy linii czterotorowej dwunapięciowej 2 x 400 kV i 2 x 220 kV po trasie istniejącej starej linii 220 kV K. – P. i ustalono szerokość obszaru ograniczonego użytkowania po 22 m w każdą stronę od osi podłużnej przebiegu linii.

Wyrokiem z 22 marca 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta K. z 25 czerwca 2003 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej działki położonej w miejscowości S. o nr 46 i określił, że zaskarżona uchwała w unieważnionej części nie może być wykonana. Wyrokiem z 6 lutego 2007 r. wydanym na skutek skargi kasacyjnej Gminy K. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok z 22 marca 2006 r. i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z 18 lipca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta K. z 25 czerwca 2003 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i określił, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana. Uchwała nie zawierała określenia granic obszaru, który miał zostać objęty planem, a także nie wskazywała terenów powiązanych z nim w sposób przestrzennie - funkcjonalny, a zatem naruszała art. 12 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu

przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej – u.z.p.). Rzeczywiste granice obszaru objętego planem oznaczył Burmistrz Gminy K., czym naruszył art. 12 ust. 1 u.z.p. Burmistrz sam także zdecydował, że procedura dotycząca zmiany planu toczyć się będzie w dwóch etapach, a decyzję o tym – według art. 18 u.z.p. - mogła podjąć tylko Rada Miasta. Z naruszeniem art. 18 ust. 5 pkt a u.z.p. Burmistrz nie zawiadomił na piśmie właścicieli bądź władających nieruchomościami, których interes prawny mógł być naruszony postanowieniami planu o jego przygotowaniu.

Po wydaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyroku z 18 lipca 2007 r. poprzednik prawny powoda nie występował o wydanie decyzji o warunkach lokalizacji inwestycji - budowy linii elektroenergetycznej. Uznał bowiem, że nie uzyska pozytywnego rozstrzygnięcia wobec nieobowiązania zmiany do planu zagospodarowania przestrzennego przyjętej uchwałą z 25 czerwca 2003 r.

Decyzją z 24 czerwca 2005 r. Starosta P. zatwierdził projekt budowlany i wydał poprzednikowi powoda pozwolenie na budowę czterotorowej linii elektroenergetycznej K. – P. na terenie Gminy K. z zezwoleniem na tymczasowe wykorzystanie jednego toru 220 kV na napięcie 110 kV dla odcinka od granicy Gminy M. do słupa nr 52 w K. i od słupa nr 58 w B. do słupa nr 80 w K., z wyłączeniem odcinków na pięciu działkach w S., jednej działki w D. i jednej w P. Wniosek poprzednika powoda o wydanie pozwolenia na budowę z 9 maja 2005 r. obejmował także odcinek od słupa 52 do słupa 58, ale w tym zakresie został cofnięty i decyzja go nie dotyczyła. Decyzją z 20 września 2005 r. Wojewoda W. utrzymał w mocy decyzję Starosty z 24 czerwca 2005 r.

Wyrokiem z 14 września 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność decyzji Wojewody W. z 20 września 2005 r. i poprzedzającej ją decyzji Starosty P. z 24 czerwca 2005 r. w części, w której zezwalały na tymczasowe wykorzystywanie jednego toru linii 220 kV na napięcie 110 kV. W pozostałej części Sąd uchylił obie te decyzje i orzekł, że nie mogą być wykonane. Sąd wskazał, że udzielając pozwolenia na budowę organ nie wykonał należycie wynikającego z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.; dalej – p. bud.) obowiązku zbadania zgodności projektu

budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, udzielił zgody na rozbiórkę starej i budowę zupełnie nowej linii, nie zaś „przebudowę istniejącej linii”, nie uzyskał decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych inwestycji. Wyrokiem z 3 lipca 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 14 września 2006 r.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił powodowi pozwolenia na użytkowanie czterotorowej dwunapięciowej linii elektroenergetycznej K. – P. na terenie Gminy K. oraz na tymczasowe wykorzystanie toru 220kV na napięcie 110 kV na odcinku od słupa nr 64 w S. do słupa nr 80 w K. oraz od słupa nr 63 do 58 w S. i B. oraz od słupa 52 do 48 w K., zrealizowanej na podstawie pozwolenia na budowę z 24 czerwca 2005 r. Po wznowieniu postępowania w tej sprawie, decyzją z 13 lipca 2009 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił decyzję o pozwoleniu na użytkowanie linii elektroenergetycznej 2 x 400 kV + 2 x 220 kV K. – P. na terenie Gminy K. na odcinku od słupa 63 do słupa 58 w S. i B. oraz od słupa 52 do słupa 48 w K. i jednocześnie odmówił powodowi udzielenia pozwolenia na użytkowanie wybudowanej linii elektroenergetycznej. Przesłanką rozstrzygnięcia był wzruszenie wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 14 września 2006 r. pozwolenia na budowę wydanego poprzednikowi powoda. Decyzją z 8 września 2009 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 13 lipca 2009 r.

Wojewoda W. decyzją z 29 stycznia 2009 r. ustalił na rzecz powoda lokalizację przedsięwzięć EURO 2012 polegających na budowie odcinka napowietrznej czterotorowej dwunapięciowej linii elektroenergetycznej relacji P. – K. od słupa nr 43 (z wyłączeniem tego słupa) do granicy Gminy M. z Gminą K. i od słupa 52 do słupa 58 (z wyłączeniem tego słupa) oraz na rozbiórce istniejącej linii 220 kV na odcinku od słupa nr 221 (w pobliżu nowego słupa nr 43) do słupa nr 218 (w pobliżu nowego słupa nr 47) oraz od słupa nr 212 (w pobliżu nowego słupa 53) do nowego słupa nr 58 (z wyłączeniem tego słupa). Wojewoda W. decyzją z 29 marca 2009 r. ustalił na rzecz powoda lokalizację przedsięwzięć EURO 2012 polegających na budowie odcinka napowietrznej czterotorowej dwunapięciowej linii elektroenergetycznej relacji P. – K. od słupa nr 39 (z wyłączeniem tego słupa) do

słupa 43 oraz na rozbiórce istniejącej linii 220 kV relacji K. – P. na odcinku od słupa nr 221 do słupa nr 39 (z wyłączeniem tego słupa). Decyzją z 5 maja 2009 r. Wojewoda W. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę - rozbiórkę istniejącej linii napowietrznej 220 kV K.-P. na odcinku (52)-212-208-(58), z pominięciem słupów nr 52 i 58 oraz budowę czterotorowej linii napowietrznej 2x400 + 2x220 kV P.-K. na odcinku od słupa nr 52 do słupa 58 - po trasie istniejącej linii 220 kV K.-P.

Od października 2005 r. powód prowadził prace budowlane na podstawie pozwolenia na budowę z 24 czerwca 2005 r. i w jego granicach, za wyjątkiem odcinka od słupa 48 do słupa 62, to jest od granicy Gminy K. z Gminą M. do słupa 48 i od słupa 62 do słupa 80 w K. Na odcinku od słupa 48 do słupa 52 i od słupa 58 do słupa 62 powód prowadził prace budowlane od 16 maja 2006 r., a na terenie Gminy K. do czasu uchylecia pozwolenia na budowę, co nastąpiło 14 września 2006 r. Powód wykonał wówczas prace budowlane na terenie Gminy K. za wyjątkiem odcinka ok. 2,5 km od słupa 52 do słupa 58 (okolice osiedla D.) oraz za wyjątkiem podwieszenia przewodów na odcinku od słupa 48 do słupa 52. Dalsze prace budowlane na odcinku od słupa 52 do 58 zostały wykonane po uzyskaniu przez powoda pozwolenia na budowę z 5 maja 2009 r. Wówczas inwestycja została zakończona.

Podwykonawcą prac było Przedsiębiorstwo Elektroenergetyczne S. S.A. na podstawie umowy z powodem z 28 listopada 2002 r. i kolejnych sześciu aneksów oraz załączników do niej. Zgodnie z umową inwestycja miała zostać zakończona do 15 grudnia 2005 r. W aneksie nr 3 z 15 grudnia 2005 r. strony zmieniły termin wykonania inwestycji i przyjęły, że jeżeli do 30 czerwca 2006 r. poszukiwania trasy alternatywnej na odcinku 48 - 62 nie przyniosą oczekiwanego rezultatu, wykonawca przystąpi do wykonywania linii 2 x 220 kV i 2 x 400 kV po trasie istniejącej linii 220 kV i zakończy je do 31 lipca 2007 r. Aneks podpisano z uwagi na protesty mieszkańców Gminy K. paraliżujące postępowania toczące się przed Starostą P. i Wojewodą W., próby znalezienia kompromisowego przebiegu linii na odcinku między słupami 48-62, oczekiwanie na wydanie w trybie art. 124 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości przez

cztery osoby, które nie ustanowiły służebności na rzecz powoda i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji, która wobec zmiany z dnia 28 lipca 2005 r. ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 1118 ze zm.) warunkowała uzyskanie pozwolenia na budowę linii elektroenergetycznym o napięciu 220 kV i większym.

Pod koniec 2004 r. nasiliły się protesty mieszkańców K. i B. przeciwko budowie linii elektroenergetycznej po trasie starej linii 220 kV. Na początku 2005 r. ukonstytuowało się Stowarzyszenie L. Stowarzyszenie zaprezentowało swój projekt przebiegu linii, a 27 lipca 2005 r. Rada Miasta K. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu K., B., S. w Gminie K. w zakresie wyznaczenia trasy czterotorowej linii elektroenergetycznej ze strefą ograniczonego użytkowania w wariacie innym niż przyjęty w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r.

5. września 2005 r. powód podpisał z Gminą K. reprezentowaną przez Burmistrza i Skarbnika umowę o współpracy w sprawie opracowania projektu i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy K. uwzględniającego alternatywną trasę dla elektroenergetycznej linii czterotorowej dwunapięciowej. W § 2 umowy Gmina zobowiązała się podjąć wszelkie wymagane prawem czynności związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z planowanym wprowadzeniem do planu alternatywnej trasy elektroenergetycznej linii czterotorowej dwunapięciowej na obszarze Gminy, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości realizacji inwestycji po starej trasie i na warunkach przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym 25 czerwca 2003 r.

Gmina zadeklarowała, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie przewidywał możliwość realizacji inwestycji równo w wariacie zgodnym z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. (I) oraz w wariacie alternatywnym (II). Gdyby nie istniała możliwość realizacji i użytkowania inwestycji w wariacie II, to powód miał ją realizować według

wariantu I. Powód do 6 kwietnia 2006 r. zobowiązał się nie realizować budowy od słupa 48 do słupa 62. Gmina zobowiązała się w szczególności do: przeprowadzenia czynności formalnoprawnych związanych z opracowaniem projektu planu, wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, przedłożenia projektu planu Radzie Miasta K. celem jego uchwalenia, ogłoszenia planu. Zapewniła, że procedurę uchwalenia planu przeprowadzi nie uchybiając obowiązującym przepisom, tak by plan wszedł w życie do 8 czerwca 2006 r.

W § 5 umowy Gmina zobowiązała się: - prowadzić bez zbędnej zwłoki prace związane z opracowaniem, opiniowaniem i uzgadnianiem projektu planu, w celu uzyskania wymaganych prawem opinii i uzgodnień; - przeprowadzić spotkania z mieszkańcami z udziałem powoda i władz samorządowych w przypadku, gdy działania takie usprawnią proces uchwalenia planu lub będą wymagane przez obowiązujące przepisy prawa; - udostępniać powodowi wszelkie posiadane materiały i dokumenty, które mogą być pomocne na etapie uzyskiwania niezbędnych pozwoleń w związku z realizacją inwestycji według wariantu I lub II; - współdziałać z powodem na każdym etapie celem uzyskania przez niego praw do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, służebności gruntowych, prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, prawomocnego pozwolenia na budowę oraz prawomocnego pozwolenia na użytkowanie dla inwestycji realizowanej według wariantu I lub II, jak również wszelkich związanych z tym decyzji, postanowień i innych dokumentów wymaganych przez przepisy, w tym przepisy o ochronie środowiska; - podejmować wszelkie dopuszczalne prawem działania mające na celu informowanie mieszkańców Gminy K. o konieczności realizacji inwestycji w ramach wariantu I lub II.

W § 7 umowy strony ustaliły, że w przypadku uchybienia przez Gminę obowiązkom wynikającym z umowy, w wyniku czego powód nie będzie mógł wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na budowę inwestycji w wariantie II do 30 lipca 2006 r. lub uzyskać ostatecznego i prawomocnego pozwolenia na budowę do 15 września 2006 r., Gmina zobowiązana będzie do, naprawienia szkody z tym związanej, chyba że uchybienie takie spowodowane zostało przyczynami pozostającymi poza jakąkolwiek kontrolą Gminy.



W ciągu dwóch miesięcy od dnia podpisania umowy strony zobowiązały się rozpocząć rozmowy dotyczące zmiany umowy o współpracy z 26 czerwca 2001 r. w celu dostosowania jej zapisów do umowy z 5 września 2005 r., a w § 10 postanowiły, że nieważność jakiegoś postanowienia umowy nie narusza jej ważności w pozostałym zakresie, a nieważne postanowienie ma być zastąpione ważnym postanowieniem, zgodnie z wolą stron. Harmonogram stanowiący załącznik do umowy z 5 września 2005 r. obejmował okres od 27 lipca 2005 r. do 8 czerwca 2006 r. i przewidywał terminy, w jakich Burmistrz miał podejmować konkretne czynności zmierzające do przygotowania i uchwalenia miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Gmina przystąpiła do prac nad planem, który miał przewidywać alternatywny przebieg trasy linii elektroenergetycznej, ale nie uchwaliła zmian do planu zgodnie z umową z 5 września 2005 r.

Sądy obu instancji wskazały, że powód upatrywał podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej w art. 491 § 1 k.c. w zw. z art. 471 k.c., z uwagi na jej zwłokę w wykonaniu umowy z 5 września 2005 r. Z tych przepisów powód nie może jednak wywodzić roszczenia, gdyż nie wykazał, żeby zawarł z pozwaną ważną umowę o charakterze cywilnoprawnym, której niewykonanie przez pozwaną czyniłoby dochodzone roszczenie zasadnym. Przy zawieraniu umowy z 5 września 2005 r. Gminę K. reprezentował Burmistrz, a celem umowy z 5 września 2005 r. było doprowadzenie do przyjęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konkretnych rozwiązań, uzgodnionych przez powoda i Burmistrza pozwanej. Przyjęte ustalenia ograniczały zagwarantowane ustawą kompetencje Rady Miasta K. Umowa z 5 września 2005 r. jest zatem w całości nieważna, a to na podstawie art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 353<sup>1</sup> k.c. Takiej oceny nie wyłącza zamieszczenie w umowie klauzuli salwatoryjnej, bowiem materiał dowodowy nie pozwala na przyjęcie, że strony zastąpiły nieważne postanowienia umowne jakimiś ważnymi (zastępczymi) postanowieniami.

Sądy obu instancji przyjęły, że do odpowiedzialności pozwanej za szkodę wywołaną stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Gminy K. z 25 czerwca 2003 r. miałby zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., a możliwość dochodzenia odszkodowania za wydanie wadliwego aktu normatywnego aktualizuje się po stwierdzeniu jego niezgodności z prawem (stwierdzeniu nieważności), co w odniesieniu do uchwały z

25 czerwca 2003 r. nastąpiła wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2007 r. Wydanie wadliwej uchwały o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. nie spowodowało szkody w majątku powoda, gdyż uchwała stwarzała powodowi możliwość ubiegania się o pozwolenie na budowę linii elektroenergetycznej po starej trasie. Stwierdzenie nieważności tej uchwały mogło wywołać szkodę majątkową powoda, gdyby w ogóle odpadła możliwość ubiegania się o pozwolenie na budowę i zrealizowanie planowanej przez powoda inwestycji. Plan zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. nie odnosił się bezpośrednio do powoda, a jedynie przez przedmiot normowania kształtował jego sytuację faktyczną, gdyż budowę linii energetycznej mógł wykonać tylko powód i on zresztą wnioskował w 2000 r. o uchwalenie planu, który uwzględniałby budowę linii, co otwierało mu drogę do wystąpienia o pozwolenie na budowę. Po uchwaleniu planu powód cofnął jednak wniosek o pozwolenie na budowę linii elektroenergetycznej na odcinku od słupa 52 do 58, a motywy tej decyzji powoda nie mają znaczenia z punktu widzenia odpowiedzialności pozwanej z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Przez cofnięcie wniosku powód pozbawił się możliwości uzyskania pozwolenia na budowę i w istocie wykonania inwestycji na całym odcinku w Gminie K. Sąd Apelacyjny podkreślił, że po stronie powoda *prima facie* można stwierdzić brak szkody, która pozostawałaby w normalnym związku przyczynowym (art. 361 § 1 k.c.) z podjęciem przez Radę Miasta uchwały z 25 czerwca 2003 r., uznanej następnie za nieważną.

Jako trzecią podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej powód wskazał art. 417 § 1 k.c., a powoływał się przy tym na obietnice składane mu przez Burmistrza pozwanej oraz mniej lub bardziej sformalizowane porozumienia, utwierdzające go w przekonaniu, że przeforsowana zostanie zmiana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pozwalająca mu na przeprowadzenie linii energetycznej alternatywnym, mniej kontrowersyjnym społecznie szlakiem. W ocenie Sądów obu instancji, w zachowaniach pozwanej, związanych bezpośrednio lub pośrednio z inwestycją powoda brak jest było jakichkolwiek znamion bezprawności. Obie strony zdawały sobie sprawę, że chodzi o tzw. inwestycję „wrażliwą”, której prowadzenie prawie zawsze związane jest z zastrzeżeniami i protestami lokalnej społeczności przedłużającymi postępowania

administracyjne. W interesie obu stron leżało maksymalne ograniczenie i neutralizowanie negatywnych odczuć i zjawisk społecznych, jakie wywoływała planowana przez powoda inwestycja. W ocenie obu Sądów, powód nie miał podstaw do uznania, że złożone przez pozwaną w umowach z 2 stycznia 2001 r., 28 czerwca 2001 r. i 5 września 2005 r. oraz w trakcie negocjacji do tych umów i poza nimi oświadczenia i zapewnienia, co do uchwalenia i przyszłej treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają charakter wiążący. Powód nie wskazał normatywnej podstawy, która pozwalałaby mu traktować „obietnice” organu zarządzającego gminy jako mające znaczenie prawne, a w prawie publicznym nie funkcjonuje instytucja „przyrzeczenia administracyjnego”, z którego powód mógłby wywodzić skutki prawne. Dla przypisania odpowiedzialności pozwanej nie jest wystarczające odwoływanie się do norm konstytucyjnych czy też przepisów określających generalne zasady postępowania administracyjnego. Powód powinien znać przepisy prawa związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą i wiedzieć, że proces uchwalania zmian w planie zagospodarowania przestrzennego jest skomplikowany i wysoce sformalizowany, a w procesie tym rola i uprawnienia organu wykonawczego gminy są ograniczone i mają charakter pomocniczy. W tej sytuacji wszelkie uzgodnienia z Burmistrzem pozwanej powód mógł traktować jedynie jako deklaracje intencji co do bezkonfliktowego załatwienia sprawy pozbawione znaczenia prawnego. Za zbędne w tej sytuacji uznały Sądy obu instancji prowadzenie dowodów na okoliczność szczegółowej treści zapewnień i obietnic składanych powodowi przez organ zarządzający gminy (art. 227 k.p.c.), bowiem o ile powód kierował się nimi w procesie inwestycyjnym, to czynił to wyłącznie na własne ryzyko. Organy pozwanej w miarę możliwości faktycznych i prawnych starały się zresztą realizować przyjęte z powodem uzgodnienia. Powód mógł zabezpieczyć się przed ryzykiem nieuchwalenia zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, a wystarczyło, by nie cofał wniosku o pozwolenie na budowę, co pozwoliłoby na kontynuowanie budowy na całej trasie już od kwietnia 2006 r.

Sąd Apelacyjny dodatkowo wskazał, że wnioski dowodowe powoda zmierzające do ustalenia wysokości szkody były bezzasadne, bowiem gdyby nawet powód w przewidzianym terminie ukończył odcinek leżący na terenie Gminy K., to

istniały przeszkody natury prawnej do kontynuowania inwestycji na terenie sąsiedniej Gminy M. Powód przyznał, że na terenie Gminy M. nie mógł realizować inwestycji z uwagi na jej bezprawne działania, ale dla wykazania tych okoliczności nie przedstawił dokumentów lecz wnioskował o przesłuchanie świadków. Według powoda obie Gminy dopuściły się czynów niedozwolonych a ich odpowiedzialność jest solidarna, co pozwala dochodzić wyrównania całej szkody od pozwanej na podstawie przepisów art. 441 § 1 k.c. w zw. z art. 366 § 1 k.c. Twierdzenia powoda i zaferowany materiał dowodowy Sąd Apelacyjny uznał za dalece niewystarczające dla wykazania (art. 6 k.c.), że po stronie Gminy M. doszło do czynów niedozwolonych, uniemożliwiających prowadzenie inwestycji. Gdyby zatem wykazane zostało, że także po stronie pozwanej doszło do zachowań mających cechy czynu niedozwolonego, to brak byłoby normalnego związku przyczynowego między przypisanymi pozwanej zachowaniami a powstałą po stronie powoda szkodą (art. 361 § 1 k.c.). Z uwagi bowiem na niemożność kontynuowania inwestycji z przyczyn niezależnych od pozwanej, szkoda w postaci oznaczonej przez powoda i tak by zaistniała.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z 30 czerwca 2010 r. wniósł powód. W zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) powód zarzucił, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem: - art. 65 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. i art. 353<sup>1</sup> k.c. przez błędną wykładnię umowy z 5 września 2005 r. i przyjęcie, że zobowiązywała ona pozwaną do ustanowienia planu zagospodarowania przestrzennego o ściśle określonej treści; - art. 58 § 3 k.c. w zw. z art. 65 § 1 i 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie wskutek błędnej wykładni umowy i uznanie, że bez postanowień dotkniętych nieważnością, to jest zobowiązania pozwanej do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego o ściśle określonej treści, umowa nie zostałaby zawarta, skutkiem czego jest ona nieważna w całości; - art. 353<sup>1</sup> k.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, że umowa stron jest sprzeczna z ustawą, gdyż kreując odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej pośrednio ogranicza samodzielność gminy w zakresie władztwa planistycznego; - art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 31, art. 46 ust. 1 i 3 i art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej – u.s.g.)

przez błędną wykładnię i uznanie, że umowa stron jest sprzeczna z ustawią, gdyż została zawarta w imieniu Gminy K. przez Burmistrza bez uchwały Rady Gminy; - art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 i art. 361 § 1 i 2 k.c. przez błędną wykładnię i wprowadzenie dodatkowej przesłanki odpowiedzialności gminy za tzw. bezprawie normatywne, wymagającej uzyskania przez powoda decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę) na podstawie wadliwych przepisów planu zagospodarowania przestrzennego; - art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 i art. 361 § 1 i 2 k.c. przez błędną wykładnię i uznanie, że okoliczności spowodowane przez pozwaną (cofnięcie przez powoda wniosku o pozwolenie na budowę na terenie os. Długie i niewystępowanie o to pozwolenie w okresie określonym w umowie z 2005 r.) mogą być przyczyną zwolnienia pozwanej od odpowiedzialności za bezprawie normatywne; - art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. i art. 361 § 1 i 2 k.c. przez błędną wykładnię oraz z naruszeniem art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z uznaniem, że pozwana nie odpowiada za szkodę wynikłą z unieważnienia i następnie braku planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie miała ona prawnego obowiązku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego po stwierdzeniu jego nieważności przez sąd administracyjny; - art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 i art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 48 ust. 1, art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 51 ust. 3 pkt 1, art. 51 ust. 7 i art. 50 pr. bud., przez błędną wykładnię i przyjęcie, że uchylenie pozwolenia na budowę po zakończeniu budowy powoduje niezgodność z prawem wybudowanego obiektu, co doprowadziło Sąd do błędnego wniosku, że uchylenie pozwolenia na budowę z przyczyn niezwiązanych z unieważnieniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. pozostaje bez związku ze szkodą powoda.

W zakresie drugiej podstawy kasacyjnej (art. 398 § 1 pkt 2 k.p.c.) powód zarzucił, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem: - art. 378 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. art. 391 § 1 k.p.c. mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez zaniechanie ustosunkowania się przez Sąd Apelacyjny do zarzutów apelacji, co uniemożliwia poddanie zaskarżonego wyroku kontroli kasacyjnej; - art. 217 § 1 i § 2 k.p.c. i art. 227 k.p.c., w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 380 k.p.c., a także art. 299 k.p.c. i art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

oraz art. 380 k.p.c., mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy poprzez pominięcie wniosków dowodowych powoda zmierzających do wykazania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia, w tym w szczególności okoliczności stanowiących podstawę wykładni oświadczeń woli stron przy zawarciu umowy, z której powód wywodzi roszczenia odszkodowawcze oraz okoliczności polegających na składaniu przez pozwaną zapewnień i obietnic, wysokości poniesionej szkody, przyczyn dla których powód nie mógł ukończyć budowy, okoliczności cofnięcia wniosku o pozwolenie na budowę na terenie osiedla D., przyczyn polegania przez powoda na obietnicach i zapewnieniach pozwanej, przyczyn dla których powód nie występował o pozwolenie na budowę na osiedlu D., gdy Burmistrz pozwanej nie poinformował powoda, że znalezienie alternatywnej lokalizacji inwestycji nie będzie możliwe oraz przez zaniechanie zmiany zaskarżonego przez powoda postanowienia Sądu Okręgowego o oddaleniu wniosków dowodowych; - art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 380 k.p.c. i art. 382 k.p.c. mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy poprzez pominięcie dowodów z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22 marca 2006 r., a w tym wyroku o sygn. akt II SA/Po 851/05, który to wyrok znajdował się w aktach sprawy; - art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 380 k.p.c. oraz art. 246 k.p.c. mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez nieuzasadnione pominięcie dowodów zgłoszonych przez powoda na okoliczności dotyczące niemożliwości ukończenia budowy oraz użytkowania czterotorowej linii elektroenergetycznej z przyczyn obciążających także Gminę M.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, z pozostawieniem temu Sądowi orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego względnie o uchylenie także wyroku Sądu Okręgowego z 3 lutego 2010 r. w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu Sądowi orzeczenia o kosztach postępowania.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 328 § 2 k.p.c. uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a mianowicie: ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, oraz wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa. W związku z art. 391 § 1 k.p.c. przepis ten ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu apelacyjnym. Odpowiednie stosowanie art. 328 § 2 k.p.c. do uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji oznacza, że uzasadnienie to nie musi zawierać wszystkich elementów uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, a sąd odwoławczy obowiązany jest zamieścić w uzasadnieniu takie elementy, które ze względu na treść apelacji i zakres rozpoznania, są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 18 sierpnia 2010 r., II PK 46/10).

Sąd pierwszej instancji w motywach swojego orzeczenia przedstawił przebieg postępowania, treść żądań zgłoszonych przez powoda i okoliczności faktyczne, którymi powód je uzasadniał, a nadto wyjaśnił, jakie fakty istotne dla rozstrzygnięcia uznał za wykazane, wskazał na środki dowodowe, które stały się podstawą dokonanych ustaleń oraz przedstawił własną ocenę prawną zgłoszonych roszczeń i przyczyny, które zadecydowały o oddaleniu niektórych wniosków dowodowych powoda oraz o oddaleniu powództwa. W uzasadnieniu wyroku wydanego w wyniku rozpoznania apelacji powoda od wyroku oddalającego powództwo, Sąd Apelacyjny władny był pominąć powtórzenie tych ustaleń i ocen Sądu Okręgowego, które uznał za prawidłowe po ich skontrolovaniu w toku instancji. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wyraźnie stwierdził, że akceptuje ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i ocenę prawną sprawy dokonaną przez ten Sąd, a w dalszej kolejności odniósł się do zarzutów apelacyjnych. Osobną kwestią pozostaje to, czy stanowisko Sądu Apelacyjnego było trafne, ale samo uzasadnienie wyroku sporządzone zostało przez ten Sąd w sposób umożliwiający jego kontrolę w postępowaniu kasacyjnym, a zatem nie jest zasadny zarzut naruszenia przez sąd drugiej instancji art. 378 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. art. 391 § 1 k.p.c. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

2. Rozważania dotyczące zarzutów zgłoszonych w skardze kasacyjnej trzeba zacząć od wskazania, że powód dochodził roszczenia odszkodowawczego, a obowiązkiem powoda w sprawie o odszkodowanie jest oznaczenie zdarzenia, które było źródłem szkody (czyn niedozwolony, niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania) oraz samej postaci szkody (art. 361 § 2 k.c.), a nadto wykazanie, że zdarzenie to pozostaje ze szkodą w adekwatnym związku przyczynowym (art. 361 § 1 k.c.). Jeżeli szkoda miała wynikać z czynu niedozwolonego, to powód powinien wykazać, że zdarzenie będące jej źródłem było bezprawne, oraz – co do zasady – że było zawinione, chyba że odpowiedzialność sprawcy oparta jest na zasadzie ryzyka albo zdarzenie miało postać działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, o jakim mowa w art. 417 lub 417<sup>1</sup> k.c.

Powód w niniejszej sprawie wskazał, że szkoda, którą poniósł wynikała ze wzrostu kosztów realizowanej przez niego inwestycji oraz z niemożliwości czerpania korzyści z jej zakończenia w założonym pierwotnie terminie. Źródłem szkody miało być niewykonanie umowy, którą powód zawarł z pozwaną 5 września 2005 r. oraz uchwalenie przez pozwaną wadliwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nadto niedotrzymywanie „zapewnień i obietnic” składanych przez organy pozwanej co do działań, jakie zostaną podjęte w celu umożliwienia zrealizowania inwestycji częściowo alternatywną trasą. Badanie zasadności zgłoszonego roszczenia wymagało uwzględnienia, że organy administracji państwowej realizują nałożone na nie zadania w przewidzianych prawem administracyjnym formach władczych i niewładczych, w tym i w formach czynności cywilnoprawnych. Stosunki między podmiotem, w strukturach którego działa organ administracji realizujący przypisane mu zadania (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, inna osoba prawna) a podmiotem dla niego zewnętrznym (adresatem działań) mogą być zatem stosunkami cywilnoprawnymi, regulowanymi przez prawo cywilne. W takim przypadku działania przypisywane podmiotowi, w strukturach którego działa organ administracji podlegają ocenie na podstawie przepisów prawa cywilnego. Działania te mogą także stanowić czyn niedozwolony. Z woli ustawodawcy, jako czyn niedozwolony należy kwalifikować niezgodne z prawem działanie podjęte na podstawie norm prawa administracyjnego



i w formie przewidzianej prawem administracyjnym, np. wydanie wadliwego aktu administracyjnego indywidualnego lub generalnego (por. też uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r. III CZP 33/90, zasadę prawną, OSNC 1991, nr 1, poz. 3).

Sądy obu instancji były związane twierdzeniami powoda na temat zdarzeń wyrządzających szkodę i postaci szkody, do naprawienia której powód zmierzał w procesie (art. 321 § 1 k.p.c.). Skoro powód wywodził roszczenie z trzech postaci zdarzeń, z których dwa miały mieć charakter czynu niedozwolonego, a jedno – niewykonania umowy, to weryfikacja przesłanek odpowiedzialności pozwanej musiała odnosić się do każdego z tych zdarzeń z osobna. W pierwszej kolejności Sądy obu instancji miały obowiązek zweryfikowania twierdzeń powoda na temat źródeł szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy nią i ustalonymi postaciami działań pozwanej wbrew obowiązkom wynikającym z kontraktu łączącego strony lub wbrew obowiązkom ustawowym. Przedmiotem dowodu w sprawie cywilnej, zgodnie z art. 227 k.p.c., są fakty istotne dla rozstrzygnięcia sporu z uwagi na charakter dochodzonego roszczenia, a zatem fakty, które mają znaczenie prawne, zaś wnioskowane środki dowodowe muszą nadawać się do ich ustalenia. Selekcji wniosków dowodowych dokonuje sąd, stosownie do wyników oceny istotności okoliczności faktycznych, których wykazaniu mają one służyć. Wobec powyższego do naruszenia art. 227 k.p.c. w zw. z art. 217 § 2 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c., dochodzi wtedy, gdy Sąd odmówi przeprowadzenia dowodów wykazujących fakty prawotwórcze o istotnym znaczeniu w sprawie, wadliwie przyjmując, że okoliczności, dla wykazania których strona powołuje dowody nie mają takiego charakteru.

Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie pominął niektóre wnioski dowodowe powoda, co powód uczynił przedmiotem zastrzeżenia w trybie art. 162 k.p.c. Jak wyjaśnił Sąd Okręgowy, o pominięciu wniosków o przeprowadzenie dowodów z zeznań świadków i stron, które dotyczyły spornych faktów, zadecydowała ocena, że nawet w przypadku, gdyby powód udowodnił wszystkie okoliczności, na które się powołuje, powództwo i tak podlegałoby oddaleniu. Sąd Apelacyjny nie uzupełnił postępowania dowodowego zgodnie z wnioskami powoda. O ile wnioski te dotyczyły wykazania zasady odpowiedzialności pozwanej za szkodę, to ich

bezzasadne pominięcie może stanowić o naruszeniu art. 227 w zw. z art. 217 § 2 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c. Do tej kwestii trzeba się odnieść w ramach rozważania zarzutów powoda w odniesieniu do oceny roszczenia na każdej z pozostających w zbiegu podstaw i w związku z okolicznościami faktycznymi, które miały decydować o odpowiedzialności pozwanej.

Do badania wysokości poniesionej przez powoda szkody Sądy mogły przystąpić w dalszej kolejności, dopiero po przesądzeniu o zasadach odpowiedzialności na każdej ze wskazanych przez powoda, a pozostających w zbiegu podstawach. Skoro Sądy uznały, że powód nie wykazał okoliczności decydujących o możliwości przypisania pozwanej odpowiedzialności czy to kontraktowej, czy deliktowej, to oddalenie wniosków dowodowych, które by pozwalały zbadać wysokość szkody powoda, uznać trzeba za usprawiedliwione treścią art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c.

3. Jedną z podstaw dochodzonego roszczenia był zarzut niewykonania przez pozwaną umowy z 5 września 2005 r. Treść tej umowy Sądy obu instancji ustaliły wyłącznie na podstawie tekstu dokumentu złożonego do akt.

Umowę podpisały osoby umocowane do działania za powoda zgodnie z 38 k.c. oraz Burmistrz i Skarbnik pozwanej Gminy. Sposób reprezentacji pozwanej przy zawieraniu umowy z 5 września 2005 r. był zgodny ze wymaganiami ustalonymi w art. 31 i 46 ust. 1 i 3 u.s.g. dla zaciągania przez gminy zobowiązań cywilnoprawnych. Wójt kieruje bowiem bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.). Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu jej mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej (art. art. 46 ust. 1 i 3 u.s.m.).

Stosownie do art. 353<sup>1</sup> k.c. strony zawierając umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Przepis ten ma zastosowanie przy zaciąganiu zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, gdyż wyznacza zakres swobody kontraktowania w tej sferze stosunków społecznych. Zasady ustalone w art. 353<sup>1</sup> k.c. oczywiście nie mogą być przeniesione na grunt prawa publicznego. Podmioty prawa publicznego obowiązane są przestrzegać przypisanych im kompetencji, przy wykorzystaniu których winny realizować poszczególne zadania. Kompetencje publicznoprawne przynależą poszczególnym, wskazanym przez ustawodawcę organom, a na inne organy mogą być przenoszone tylko w sytuacji, gdy ustawodawca na to zezwoli (np. przez upoważnienie do zawierania porozumień administracyjnych). Kompetencje przypisane w sferze prawa publicznego radzie gminy nie mogą być przedmiotem cywilnych zobowiązań zaciąganych przez organ wykonawczy gminy, ani zresztą także przez samą radę gminy. Do kompetencji tych należy m.in. stanowienie prawa miejscowego, w tym także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy realizuje swoje kompetencje w tym zakresie w sposób określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (poprzednio – w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym) i skoro ustawodawca nie nałożył na radę gminy obowiązku uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy i w oznaczonym czasie, to ona sama decyduje o tym, czy w ogóle przystąpi do przygotowania planu i jaką treść będą miały poszczególne jego postanowienia. Ani rada gminy, ani jej organ wykonawczy nie mogą zawrzeć cywilnej umowy co do tego, że dla konkretnego obszaru zostanie uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego i że będzie on stanowił o określonym przeznaczeniu nieruchomości położonych na tym obszarze, względnie, że będzie zezwalał na realizację tych czy innych zamierzeń inwestycyjnych.

Brzmienie poszczególnych postanowień zapisanych przez strony w umowie z 5 września 2005 r. wyraźnie wskazuje na to, że uzgodnienia stron dotyczyły działań, które pozwoliłyby na ustalenie alternatywnej dla zapisanej już w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego trasy linii energetycznej wysokiego napięcia oraz na wprowadzenie w określonym terminie do planu zagospodarowania przestrzennego tej alternatywnej trasy dla inwestycji powoda. Zarzucając Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 65 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 58 § 1

k.c. i art. 353<sup>1</sup> k.c. w związku z wykładnią celu i treści umowy, powód w skardze kasacyjnej podał, jak – jego zdaniem – umowa powinna być wyłożona. Twierdził, że w świetle jej celu, zgodnego zamiaru stron, okoliczności jej zawarcia oraz samego brzmienia dokumentu, za treść zobowiązań Gminy należało uznać: a) dążenie z należytą starannością do znalezienia i uzgodnienia z mieszkańcami kompromisowej lokalizacji linii energetycznej oraz prowadzenie procesu planistycznego terminowo i planowo, b) udzielenie powodowi gwarancji, że jeśli zgodzi się na wstrzymanie budowy po tzw. „starej trasie” do 6 kwietnia 2006 r., to zachowa prawo do dotychczasowej lokalizacji linii, aż do czasu, gdy zostanie uchwalona nowa, nieznana jeszcze lokalizacja, akceptowalna dla inwestora, a przy tym zgodna z wolą mieszkańców. Ustalenia Sądów obu instancji na temat przedmiotu zobowiązań Gminy według umowy z 5 września 2005 r. zasadniczo nie odbiegają od przytoczonej przez powoda formuły, choć są bardziej szczegółowe.

Zobowiązanie do „prowadzenia procesu planistycznego terminowo i planowo, oraz udzielenie powodowi gwarancji, że jeśli zgodzi się na wstrzymanie budowy po tzw. starej trasie do 6 kwietnia 2006 r., to zachowa prawo do dotychczasowej lokalizacji, aż do czasu, gdy zostanie uchwalona nowa, nieznana jeszcze lokalizacja, akceptowalna dla inwestora, a przy tym zgodna z wolą mieszkańców”, nie mogło być przedmiotem skutecznie zaciągniętego zobowiązania o charakterze cywilnym i to także wtedy, gdyby Rada Gminy podjęła przed podpisaniem tej treści zobowiązania jakąś uchwałę o zgodzie na jego zaciągnięcie. Gmina przez organy umocowane do reprezentowania jej w obrocie cywilnym mogła natomiast zobowiązać się, że podejmie jakieś działania w celu przekonania mieszkańców do inwestycji planowanej przez powoda albo że odbędzie z mieszkańcami spotkania, pozna ich preferencje co do alternatywnej trasy przebiegu linii wysokiego napięcia itp. Dla zaciągnięcia tych cywilnoprawnych zobowiązań nie byłaby przy tym konieczna uprzednia uchwała Rady Miasta K. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, których przedmiot został szczegółowo w tym przepisie wyliczony (litery a do i). Przedmiotem zobowiązań, których dotyczył § 5 pkt 2 i 3 umowy nie były sprawy wymienione w pkt 9 art. 18 ust. 2 u.s.m., a nawet gdyby tak było, to

zaciągnięcie za gminę zobowiązania przez osobę uprawnioną do jej reprezentowania w obrocie prawnym (art. 31 i 46 ust. 1 i 3 u.s.m.) bez uprzedniego podjęcia w tym przedmiocie uchwały przez radę gminy, nie czyniłoby umowy nieważną.

Sądy obu instancji dostrzegły w umowie z 5 września 2005 r. dwie grupy postanowień, a mianowicie takie, które wprost dotyczyły czynności, które zostaną podjęte w procesie przygotowywania i uchwalania aktu prawa miejscowego oraz takie, które dotyczyły czynności z zakresu współdziałania stron w procesie inwestycyjnym powoda (§ 5 pkt 2 i 3 umowy). Tym drugim Sąd Apelacyjny przypisał charakter techniczny i podporządkowany zobowiązaniom odnoszącym się do terminu uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego oraz sposobu zabezpieczenia interesów powoda w planie, a to skłoniło Sąd do uznania całej umowy za nieważną. Z art. 58 § 3 k.c. wynika, że jeżeli nieważnością jest dotknięta tylko część czynności prawnej, czynność pozostaje w mocy co do pozostałych części, chyba że z okoliczności wynika, iż bez postanowień dotkniętych nieważnością czynność nie zostałaby dokonana. Trzeba zgodzić się z zarzutem skarżącego, że częściowa nieważność umowy z 5 września 2005 r. nie przekłada się na nieważność także tych jej postanowień, które z realizacją władztwa publicznego nie miały nic wspólnego. Strony zdawały sobie zresztą sprawę z tego, że postanowienia zapisane w umowie z 5 września 2005 r., a dotyczące terminu uchwalenia i treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą być uznane za nieważne, ale miało to pozostać bez wpływu na ocenę ważności pozostałych postanowień umowy. Jeżeli nawet powód nie mógł skutecznie umówić się z pozwaną, że jej organ przystąpi do przygotowania planu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzi do tego planu w oznaczonym czasie rozwiązania, które pozwolą mu zrealizować zamierzenia inwestycyjne, to powód jako inwestor, którego plany były uzależnione od treści planu mógł przedstawić swoje oczekiwania w tym względzie władzom Gminy i umówić się z Gminą, że ta podejmie określone działania promujące jego inwestycję oraz udzieli mu pomocy w formach określonych w § 5 pkt 2 i 3 umowy w jej przeprowadzeniu. Różnice co do treści praw i obowiązków uczynionych przedmiotem regulacji umownej dostrzegały obie strony, bo z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że jeszcze w 2001 r. strony

w związku z zamierzeniami inwestycyjnymi powoda zawarły dwie umowy. Jedna – z 2 stycznia 2001 r. – dotyczyła współpracy przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego, który miał tworzyć warunki dla zrealizowania przebudowy linii energetycznej, a druga – z 26 czerwca 2001 r. – dotyczyła współdziałania stron już w trakcie realizacji tej inwestycji. Niektóre z postanowień umowy z 5 września 2005 r. określały pewne zasady współpracy stron i były wprowadzeniem do uszczegółowienia reguł tej współpracy. W umowie z 5 września 2005 r. strony zadeklarowały zresztą, że przystąpią do rozmów w celu dostosowania umowy o współpracy z 26 czerwca 2001 r. do postanowień umowy z 5 września 2001 r. Te postanowienia w umowie z 5 września 2005 r. nie były nieważne w związku z zapisaniem w niej także nieskutecznych zobowiązań odnoszących się do sfery władztwa publicznego Rady Gminy.

Stosownie do art. 65 § 1 i 2 k.c. oświadczenia woli obu stron złożone z zamiarem zawarcia umowy z 5 września 2005 r. powinny być tak tłumaczone, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których zostało złożone, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. W umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, niż opierać się na ich dosłownym brzmieniu. Treść zobowiązań, jakie zaciągnęły strony przez podpisanie umowy z 5 września 2005 r. została przez Sądy obu instancji odtworzona wyłącznie na podstawie tekstu dokumentu podpisanego przez strony. Dotyczy to także tych postanowień, które nie miały związku z realizowaniem władztwa planistycznego Gminy, natomiast wiązały się z określeniem zasad współdziałania stron w procesie inwestycyjnym powoda. Sąd ustalił znaczenie oświadczeń złożonych przez strony 5 września 2005 r. z zamiarem zawarcia umowy wyłącznie na podstawie dokumentu, chociaż powód zgłosił także inne wnioski dowodowe mające doprowadzić do ustalenia, jaki był zgodny zamiar stron i cel zawarcia umowy odnoszącej się do praw i obowiązków mogących stanowić przedmiot umowy cywilnej. Okoliczności te w świetle art. 65 k.c. należało uznać za istotne dla ustalenia treści zobowiązań zaciągniętych przez strony i następnie dla oceny, czy pozwana nie wykonała tych zobowiązań, które na siebie przyjęła. Oddalenie tych wniosków dowodowych powoda nastąpiło z naruszeniem art. 217 § 1 i 2 k.p.c., art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Dalszą kwestią jest natomiast odpowiedź

na pytanie, czy zobowiązania, które pozwana zaciągnęła i których nie wykonała pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z tymi postaciami szkody, których naprawienia powód żąda. Przed ustaleniem treści zobowiązań zaciągniętych przez stronę umowy, oraz tego, czy i w jakim zakresie strona zobowiązania te wykonała, nie można prowadzić rozważań na temat tego, czy niewykonanie zobowiązania pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z tą postacią szkody, której naprawienia żąda kontrahent.

4. Uchwała Rady Miasta K. z 25 czerwca 2003 r. w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we wsiach K., B., S. w części dotyczącej lokalizacji napowietrznej dwutorowej linii elektroenergetycznej po trasie istniejącej linii 220 kV P. – K. zmieniała zasady zagospodarowania terenu tych wsi w porównaniu ze stanem wynikającym z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego w 2000 r. Przyjęcie tej uchwały tworzyło dla powoda podstawy do ubiegania się o decyzje administracyjne pozwalające na przeprowadzenie procesu inwestycyjnego w zgodzie z jego zamierzeniami.

Sądy obu instancji uznały, że roszczenie odszkodowawcze powoda zmierzające do naprawienia szkody wywołanej wydaniem wadliwego aktu prawa miejscowego znajduje podstawę w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Na tę podstawę dochodzonego roszczenia wskazywał zresztą także powód. W skardze kasacyjnej powód zarzuca wprowadzić Sądowi Apelacyjnemu, że ten wadliwie wyłożył art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w związku z art. 417 k.c. i art. 361 § 1 i 2 k.c., ale zarzut ten dotyczy nie samego zastosowania przepisu lecz sposobu oceny związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wskazanym w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. zdarzeniem, które miało być jej źródłem. Rozważenie tego zagadnienia wymaga jednak wskazania na przepis, w świetle którego zarzucane pozwanemu bezprawne zachowanie może uzasadniać przypisanie mu odpowiedzialności odszkodowawczej.

Artykuł 417<sup>1</sup> § 1 k.c. stanowi materialną podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za bezprawie normatywne, a wynika z niego, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu

z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem normatywnym według konstytucyjnej systematyki źródeł prawa.

Artykuł 417<sup>1</sup> § 1 k.c., jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wydaniem wadliwego aktu normatywnego został wprowadzony do systemu prawnego z dniem 1 września 2004 r. na podstawie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Stosownie do art. 5 tej ustawy do zdarzeń i stanów prawnych sprzed daty jej wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe. O sposobie wykładni art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. Sąd Najwyższy wypowiedział się w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144, w której wskazał, że przepis ten odwołuje się do dwóch zasad intertemporalnych. Wyraża on - w zakresie dotyczącym zdarzeń prawnych - regułę odpowiadającą podstawowej zasadzie prawa intertemporalnego, że miarodajny dla oceny określonego zdarzenia jest stan prawny obowiązujący w chwili jego zaistnienia (*tempus regit actum*). Zasada ta dotyczy nie tylko oceny, czy określone zdarzenie rodzi stosunek zobowiązaniowy (np. stanowi czyn niedozwolony), ale także treści powstałego stosunku zobowiązaniowego. Odpowiada on zarazem zasadzie, że nowe przepisy (obowiązujące od 1 września 2004 r.) nie mają mocy wstecznej (art. 3 k.c.). Artykuł 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. wyraża także regułę intertemporalną dotyczącą stanów prawnych, a więc sytuacji trwających (rozciągniętych) w czasie. Wynika z niego wprost, że nowe przepisy nie mają zastosowania do stanów prawnych, które powstały przed 1 września 2004 r. i trwają po tej dacie. Nie przesądza on natomiast, jakie skutki określone zdarzenie prawne lub stan prawny powodowało pod rządem dawnego prawa, należy je zatem ustalać na podstawie przepisów tego dawnego prawa.

Dopatrywanie się w art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. woli ustawodawcy wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej za akt normatywny wydany przed 1 września 2004 r. lub zaniechanie normatywne sprzed 1 września 2004 r. mogłoby budzić wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a o tym, czy Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną przez tego rodzaju działania lub zaniechania władzy publicznej podjęte przed wejściem w życie ustawy



z 17 czerwca 2004 r. nie decyduje art. 5 tej ustawy, lecz wykładnia art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji i ewentualnie także przepisy szczególne, które mogłyby stanowić podstawę takiej odpowiedzialności.

Wydanie przez Radę Miasta K. uchwały o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego dla kilku wsi w tej Gminie w związku z planowaną przebudową linii wysokiego napięcia, której inwestorem był powód miało miejsce 25 czerwca 2003 r., a zatem niewątpliwie przed wejściem w życie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., a to oznacza, że – stosownie do art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. – przepis art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. nie może być uznany za podstawę odpowiedzialności pozwanej za wydanie wadliwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy K. z 25 czerwca 2003 r. w postępowaniu sądowoadministracyjnym nastąpiło wprawdzie już po wejściu w życie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., ale z wydaniem tego orzeczenia przez sąd administracyjny nie sposób jest wiązać odpowiedzialności deliktowej pozwanej, gdyż wyrok sądu administracyjnego przywracał stan zgodny z prawem i deklaratoryjnie potwierdzał, że Rada Gminy K. wydała sprzeczny z prawem akt normatywny. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, zaakceptowanemu przez Sąd Apelacyjny, uchwalenia wadliwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sposób uznać za zdarzenie prawne złożone, które staje się źródłem szkody dopiero wtedy, gdy zaistnieje ostatni element w ciągu składających się na niego zdarzeń jednostkowych, czyli gdy dojdzie do stwierdzenia nieważności tego aktu prawa miejscowego orzeczeniem sądu. Każde ze zdarzeń jednostkowych kwalifikowanych łącznie jako zdarzenie prawne złożone będące źródłem szkody musi mieć bowiem charakter działania lub zaniechania bezprawnego, gdy tymczasem stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi o legalnym wykonaniu kompetencji przez sąd administracyjny w sposób prowadzący do przywrócenia stanu zgodnego z prawem (por. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10). Zdarzeniem uzasadniającym odpowiedzialność deliktową pozwanej mogło być wyłącznie wydanie niezgodnego z prawem aktu normatywnego, a stanem prawnym stworzonym przez to zdarzenie – obowiązywanie wadliwego aktu na określonym terenie przez czas do jego

wyeliminowania z obrotu prawnego. Tak też powód identyfikował źródło szkody. Ocena prawna tego zdarzenia winna zatem nastąpić w świetle przesłanek ustalonych w art. 417 k.c. lub art. 420<sup>1</sup> k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r., względnie na podstawie przepisów szczególnych. Taki szczególny charakter może mieć wyłącznie art. 287 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej - p.s.a.), gdyż wyrok sądu administracyjnego zapadł w okresie jego obowiązywania i to w brzmieniu zmienionym powołaną wyżej ustawą z 17 czerwca 2004 r. Przepis ten w pkt 2 stanowi, że „w przypadku gdy sąd w orzeczeniu stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję”. Redakcja art. 287 p.s.a. jest daleka od precyzji, gdyż pierwsza część zdania zawartego w pkt 2 wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą ze stwierdzeniem przez sąd administracyjny nieważności kontrolowanego aktu, a takie rozstrzygnięcie może być wydane nie tylko w odniesieniu do aktów indywidualnych, jakimi są decyzje i postanowienia (art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.s.a.), ale i uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze generalnym, za to w końcowej części tego zdania za podmiot odpowiadający odszkodowawczo uznany został wyłącznie „organ, który wydał decyzję”. Niewątpliwie jednak art. 287 p.s.a. jest podstawą roszczeń odszkodowawczych na rzecz strony postępowania sądowoadministracyjnego (art. 32 p.s.a.), a Sądy obu instancji nie poczyniły ustaleń co do tego, czy powód występował jako strona w postępowaniach sądowoadministracyjnych wywołanych skargami na uchwałę z 25 czerwca 2003 r.

Artykuł 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. stanowił, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, a sposób jego wykładni ustalony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, (OTK 2001, nr 8, poz. 256) zakłada, że przy ocenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności podjęte po 17 października 1997 r. nie ma znaczenia przesłanka winy funkcjonariusza państwowego. Przepis ten nie regulował jednak

odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy samorządowych. Do odpowiedzialności tych jednostek za szkody wyrządzone działaniem ich funkcjonariuszy zastosowanie znajdował obowiązujący od 28 grudnia 1996 r. art. 420<sup>1</sup> k.c., który należało wyklądać tak samo jak art. 417 k.c. Przyjmowane w doktrynie i judykaturze szerokie rozumienie pojęcia funkcjonariusza państwowego w okresie przed wejściem w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. obejmowało również osoby powołane w drodze wyboru (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70). Treść art. 420<sup>1</sup> k.c., w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, wskazuje, że jest on dostatecznie pojemny, aby - interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji - mógł objąć swym zakresem zastosowania odpowiedzialność jednostki samorządu za szkodę wyrządzoną niewydaniem przewidzianego przepisem aktu normatywnego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144), ale także wydaniem niezgodnego z prawem aktu normatywnego.

Konstrukcja odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwego aktu normatywnego przewidziana w przyjętym przez Sądy obu instancji za podstawę subsumcji ustalonego stanu faktycznego art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. o tyle odbiega od konstrukcji odpowiedzialności za takie zdarzenie według art. 420<sup>1</sup> k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r., że według art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. skuteczność dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej uzależniona jest od uzyskania we właściwym postępowaniu prejudykatu potwierdzającego niezgodność z prawem aktu normatywnego. Artykuł 420<sup>1</sup> k.c. wymagał ustalenia bezprawności działania funkcjonariuszy samorządowych polegającego na wydaniu aktu normatywnego bez odesłania na drogę jakiegoś innego postępowania, a zatem - co do zasady - w postępowaniu przed sądem powszechnym prowadzącym postępowanie w sprawie o odszkodowanie. Wątpliwości, jakie w związku z takim zakresem kognicji mogłyby powstawać są w niniejszej sprawie bez znaczenia, bo powód dysponuje orzeczeniem sądu administracyjnego stwierdzającym nieważność uchwały Rady Miasta K. z 25 czerwca 2003 r., którego skutki - na podstawie art. 170 p.s.a. - muszą być uwzględnione przez inne sądy, także

w sprawach o odszkodowanie. Ostatecznie zatem różnice w konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczącej naprawienia szkody wynikłej z wydania wadliwego aktu normatywnego według art. 420<sup>1</sup> k.c. i według przepisu zastosowanego przez Sądy obu instancji, nie są na tyle istotne, by wynik subsumpcji ustalonego stanu faktycznego pod jeden lub pod drugi przepis mógł być inny.

5. Skarżący zarzuca, że Sąd Apelacyjny naruszył art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. i art. 361 § 1 i 2 k.c. przez błędną wykładnię i wprowadzenie dodatkowej przesłanki odpowiedzialności gminy za tzw. bezprawie normatywne w postaci obowiązku uzyskania decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę) na podstawie wadliwych przepisów (planu zagospodarowania przestrzennego). Zarzut ten ma związek z przyjętą przez Sąd Apelacyjny koncepcją oceny związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwego aktu prawa miejscowego a szkodą, której naprawienia powód żąda.

Wbrew stanowisku skarżącego w drugoinstancyjnym postępowaniu nie doszło do niewłaściwego zastosowania art. 361 § 1 k.c., gdy chodzi o ocenę relacji pomiędzy wydaniem wadliwego aktu prawa miejscowego a szkodą, na którą powoływał się powód. Przewidziany w tym przepisie zakres odpowiedzialności zobowiązanego do odszkodowania ograniczony jest do normalnych powiązań kauzalnych pomiędzy bezprawnym działaniem lub zaniechaniem a szkodą. Kryterium normalnego następstwa konkretnego zdarzenia spełnia skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy, jest konsekwencją tego zdarzenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 r., III CSK 130/08, nie publ.). Ustalenie, czy skutek w postaci szkody jest normalnym następstwem zdarzenia, opiera się na całokształcie okoliczności sprawy oraz zasadach doświadczenia życiowego. Zdarzeniem, z którym powód wiązał odpowiedzialność pozwanej było między innymi wydanie wadliwego i następnie wzruszonego planu zagospodarowania przestrzennego, a skutkiem, według twierdzeń powoda, niemożność rozpoczęcia i zrealizowania inwestycji w założonym czasie oraz niezyskanie korzyści spodziewanych w związku z zakończeniem inwestycji.

Sąd Apelacyjny przyjął, że plan zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. nie odnosił się bezpośrednio do powoda, a jedynie przez przedmiot normowania kształtował jego sytuację faktyczną, otwierając mu drogę do wystąpienia o pozwolenie na budowę. Konkretnie prawa i obowiązki powoda mogły mieć źródło w akcie indywidualnym skierowanym do niego, co oznacza, że z samego wzruszenia aktu generalnego nie mogła wynikać szkoda, której naprawienia powód żąda. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103, w sprawie dotyczącej odszkodowania za szkodę spowodowaną aktem normatywnym. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, że samo stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją nie jest jeszcze wystarczające do skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Tworzenie norm prawnych nie jest bowiem powiązane z konkretnymi aktami władzy publicznej wobec danej osoby, a zatem nie można przyjąć, aby w ten sposób przejawilo się działanie władzy publicznej skierowane przeciwko konkretnej osobie. Skuteczne dochodzenie odszkodowania za szkodę spowodowaną wadliwością aktu normatywnego wymaga zatem wykazania, że na podstawie tego aktu nastąpiły konkretne działania władzy publicznej, skierowane wobec określonej osoby, która przez ich podjęcie poniosła szkodę.

Stanowisko przytoczone wyżej jest trafne w odniesieniu do typowych aktów normatywnych, ale miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego szczególnego rodzaju. Stopień szczegółowości postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem różny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera jednocześnie normy generalne, ustalenia indywidualne, a nawet treści niemające charakteru wiążącego. Należy odróżnić te wszystkie treści planu, które odnoszone są do ogółu adresatów od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2009 r. II OSK 181/09). Niektóre z norm zapisanych w planie są na tyle szczegółowe, że bezpośrednio kształtują sytuację prawną zamkniętych obszarów w terenie lub konkretnych nieruchomości, bo decydują o możliwym sposobie ich wykorzystania. O tym, że ustawodawca dostrzega takie oddziaływanie norm zapisanych w planie

zagospodarowania przestrzennego najlepiej świadczą przepisy art. 36 i 37 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717; dalej – u.p.z.p.), dotyczące roszczeń, jakie powstają na rzecz właścicieli nieruchomości lub w stosunku do nich w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powód nie był jednak właścicielem nieruchomości w strefie oddziaływania norm miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a postanowienia tego planu miały dla niego znaczenie wyłącznie z punktu widzenia jego zamierzeń inwestycyjnych na terenach objętych działaniem planu. Określone przeznaczenie gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego decyduje o tym, czy i jakie inwestycje powstaną na terenie objętym regulacją planu, ale nie wystarczy dla zrealizowania tych przedsięwzięć, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Z tej przyczyny plan uchwalony przez Radę Miasta Kórnik kształtował sytuację prawną (nie zaś tylko faktyczną) powoda co do inwestycji, którą warunkowała taka a nie inna treść planu. Budowa obiektów, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę może być rozpoczęta dopiero po uzyskaniu przez inwestora takiego pozwolenia. Powód zabiegał o wydanie mu pozwolenia na przebudowę linii energetycznej wysokiego napięcia i uzyskał je w związku z określoną treścią planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego 25 czerwca 2003 r. Wydane powodowi pozwolenie na budowę okazało się wadliwe w sposób, który nie miał związku z wadliwością miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwanej nie sposób zatem przypisać odpowiedzialności za to, że akt będący podstawą konkretnych działań inwestycyjnych powoda został wyeliminowany z obrotu prawnego. Do wzruszenia wydanego powodowi pozwolenia na budowę doszło, gdy powód wykonał już znaczną część robót budowlanych związanych z przebudową linii energetycznej.

Ma rację powód, że uchylene pozwolenie na budowę z przyczyn niezwiązanych z unieważnieniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego już po zakończeniu budowy nie pozwala na zakwalifikowanie wzniesionego obiektu jako samowoli budowlanej, ale też nie oznacza, że obiekt ten może być oddany do użytkowania bez jakiegokolwiek postępowania naprawczego. Przepisy prawa budowlanego bezwzględnie wymagają doprowadzenia wykonanych już robót do stanu zgodnego z prawem (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu

Administracyjnego z 18 czerwca 1998 r., IV SA 1399/96, OSP 2000, nr 4, poz. 60; z 5 września 2001 r., SA/Sz 2652/00, OSP 2002, nr 12, poz. 155; z 13 marca 2008 r., II OSK 228/07, nie publ.). Takie czynności zostały podjęte także w stosunku do tej części linii wysokiego napięcia, którą powód zbudował na podstawie wydanego mu, a następnie wzruszonego, pozwolenia na budowę. Usuwanie skutków prowadzenia inwestycji na podstawie wadliwego pozwolenia na budowę wydanego powodowi było rozciągnięte w czasie, a wywołane z tej przyczyny opóźnienie procesu inwestycyjnego realizowanego przez powoda nie pozostawało w związku z uchwaleniem przez organy pozwanej wadliwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyczyny wznowienia postępowania, uchylenia decyzji o zezwoleniu powodowi na użytkowanie obiektu wybudowanego na podstawie pozwolenia na budowę z 24 czerwca 2005 r. i odmowy wydania mu takiego zezwolenia w postępowaniu toczącym się niewątpliwie od 2006 r. aż do 13 lipca 2009 r. nie miały związku z uchyleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r., co Sąd ustalił na podstawie motywów decyzji wydawanych w tej sprawie. Bez zezwolenia na użytkowanie przebudowanej linii powód nie mógłby z niej korzystać. Nie sposób zatem uznać zasadności zarzutu naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 48 ust. 1, art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 51 ust. 3 pkt 1, art. 51 ust. 7 i art. 50 pr. bud.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że Sąd ten zaakceptował ustalenia Sądu Okręgowego, w tym i te, które dotyczyły postępowań sądownoadministracyjnych wywołanych skargami na uchwałę Rady Miasta K. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. Sąd Okręgowy ustalił, że wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22 marca 2006 r., plan zagospodarowania przestrzennego został unieważniony w części, a następnie – po uchyleniu tego wyroku w toku instancji i ponownym rozpoznaniu sprawy – doszło do stwierdzenia nieważności uchwały z 25 czerwca 2003 r. Jeśli nawet przy czynieniu ustaleń Sąd Okręgowy odwołał się do wyroku wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny 22 marca 2006 r., którym orzeczono o częściowej nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie skargi osoby, której

nieruchomość nie była położona w strefie lokalizacji inwestycji powoda, a nie powołał wyroku wydanego w tej samej dacie na podstawie skargi osoby, której nieruchomość zlokalizowana była w sąsiedztwie inwestycji powoda, to ten brak ustaleń nie ma istotnego wpływu na wynik postępowania w sprawie. Skarżący przyznaje, że okoliczność ta nie była sporna, data wydanego orzeczenia jest tożsama, a związanie, o jakim mowa w art. 170 p.s.a. dotyczy prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, nie zaś wyroku sądu pierwszej instancji już od chwili jego wydania, chociażby sąd administracyjny – tak jak to miało miejsce w sprawach ze skarg na uchwałę – orzekł, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia się jego wyroku.

W okresie od 24 czerwca 2005 r. (wydanie pozwolenia na budowę) do 3 lipca 2007 r. (prawomocność wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylającego pozwolenie na budowę, które zgodnie z wyrokiem tego Sądu nie mogło być wykonywane od 14 września 2006 r.) powód nie prowadził przebudowy linii wysokiego napięcia na całej jej trasie w Gminie K., bowiem cofnął wniosek o wydanie mu pozwolenia na budowę co do odcinka linii przebiegającego przez osiedle D. między słupami 52 i 58. Wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie o pozwolenie na budowę jest aktem woli tego podmiotu, który chce zabiegać o zezwolenie mu na drodze administracyjnej na realizowanie uprawnień wymagających wydania decyzji. Nie sposób obarczać osoby trzeciej odpowiedzialnością za to, że powód, jako podmiot określonych uprawnień procesowych i materialnoprawnych w toczącym się postępowaniu administracyjnym zdecydował o tym, że z uprawnień tych uczyni określony użytek. Organy pozwanej nie prowadziły postępowania o wydanie powodowi pozwolenia na budowę i w związku z przebiegiem tego postępowania nie miały wobec powoda żadnych obowiązków informacyjnych. Trafnie zatem Sąd Apelacyjny przyjął, że motywy, którymi kierował się powód cofając wniosek o wydanie pozwolenia na budowę nie mogą obciążać pozwanej, zwłaszcza, że w rozmowach z władzami Gminy powód ubiegał się o zagwarantowanie mu, że o ile alternatywna trasa dla linii wysokiego napięcia nie zostanie wytyczona, to będzie mógł przebudować stosownie do swoich potrzeb linię już istniejącą. Uzyskanie pozwolenia na budowę na odcinku, którego dotyczyły konflikty społeczne wcale nie



obligowałyby powoda do niezwłocznego rozpoczęcia tam prac budowlanych. Uzyskanie pozwolenia stawiałoby powoda w takiej sytuacji, że w każdym momencie (do czasu wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę w związku z niewykonaniem przyznanego nią uprawnienia) powód mógłby przystąpić do realizowania swoich zamierzeń inwestycyjnych. Gdyby jednak powód objął wnioskiem o wydanie mu pozwolenia na budowę także odcinek linii energetycznej pomiędzy słupami nr 52 i 58 na osiedlu D., to można zasadnie zakładać, że wydane powodowi pozwolenie objęłoby także ten odcinek linii (postępowanie administracyjne o jego wydanie w związku z protestami społecznymi mogłoby jednak trwać znacznie dłużej), a powód wybudowałby także ten fragment linii i jego także dotyczyłby jednak wyrok sądu administracyjnego uchylający pozwolenie na budowę i wreszcie - kolejne decyzje uchylające zezwolenie na użytkowanie wybudowanego obiektu, wydawane w postępowaniu wznowionym w związku z wadami pozwolenia na budowę, aż do 8 września 2009 r.

Wycofując wniosek o wydanie pozwolenia na budowę na odcinku przebiegającym przez osiedle D. powód przynajmniej czasowo pozbawił się możliwości wykonania linii energetycznej na całej trasie jej przebiegu przez Gminę K. Skoro jednak obowiązywała uchwała Rady Gminy K. z 25 czerwca 2003 r. ustalająca lokalizację planowanej linii energetycznej zgodnie z trasą linii już istniejącej, to powód mógł zakładać, że w dowolnym momencie po upływie terminu, w którym miało dojść do wypracowania innej koncepcji przebiegu linii wysokiego napięcia, wystąpi do organu budowlanego i uzyska pozwolenie na wybudowanie linii także na odcinku pomiędzy słupami nr 52 i 58. Uchwała Rady Gminy K. z 25 czerwca 2003 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została wyeliminowana z obrotu prawnego wyrokiem sądu administracyjnego. Po stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Gminy K. z 25 czerwca 2003 r. w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedla D. zamierzenia inwestycyjne powoda rzeczywiście straciły podstawę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale wiązało się z przywróceniem stanu zgodnego z prawem przez orzeczenie sądowe, a obowiązujące przepisy nie tworzyły po stronie powoda jako inwestora jakiegoś roszczenia o uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego z takimi postanowieniami, które by gwarantowały mu możliwość zakończenia inwestycji.

6. Artykuł 417<sup>1</sup> § 4 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, to niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Zaniechaniem normatywnym rodzącym odpowiedzialność odszkodowawczą jest zatem sytuacja spowodowana niewykonaniem nałożonego przepisem prawa obowiązku wydania aktu normatywnego przez organ, któremu przyznana została kompetencja do stanowienia aktów normatywnych. Kompetencja taka nie może wynikać z zaciągnięcia zobowiązania o charakterze cywilnym.

Do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. doszło w okresie obowiązywania ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ta ustawa nie nakłada na organy gmin obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Po stwierdzeniu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2003 r. sposób zagospodarowania terenu na obszarze, którego dotyczyła wynikał z planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego dla tego obszaru w 2000 r. i ze sposobu wykorzystywania nieruchomości na tym terenie. Z żadnego obowiązującego przepisu prawa nie wynikał obowiązek Rady Miasta K. zastąpienia uchwały z 25 czerwca 2003 r., zmieniającej plan zagospodarowania przestrzennego z 2000 r. uchwałą o innej treści, czy też uchwałą o takiej treści, która by gwarantowała powodowi możliwość realizacji jego zamierzeń inwestycyjnych. Na taki przepis prawa nie wskazał zresztą także powód, a tylko wówczas sformułowany przez niego zarzut naruszenia art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. mógłby odnieść skutek.

Gdyby powód po stwierdzeniu nieważności uchwały z 25 czerwca 2003 r. nie mógł zakończyć swojego zamierzenia inwestycyjnego, to niewątpliwie nakłady, jakie poniósł w związku z tym, że w związku z treścią wzruszonego planu liczył

na zrealizowanie przedsięwzięcia, którego wykonać nie może, stanowiłyby szkodę pozostająca w związku z wydaniem nielegalnego aktu prawa miejscowego. Powód inwestycję ukończył i wydatków na samo przebudowanie linii nie traktuje jako szkody.

7. Trzecim identyfikowanym przez powoda zdarzeniem uzasadniającym jego roszczenie odszkodowawcze był czyn niedozwolony organu pozwanej polegający na składaniu mu „zapewnień i obietnic”, które wpływały na proces decyzyjny powoda, a nie zostały zrealizowane. Powód wiąże przy tym odpowiedzialność odszkodowawczą z działaniami podejmowanymi za pozwaną przez Burmistrza przed 1 września 2004 r., jak i po tej dacie. Jak już powiedziano, podstawy odpowiedzialności pozwanej w stosunku do powoda w odniesieniu do działań i zaniechań jej funkcjonariuszy podjętych przed 1 września 2004 r. tworzył art. 420<sup>1</sup> k.c., nie zaś art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed tą datą. Działania podejmowane przez organy pozwanej po 1 września 2004 r. podlegają ocenie na podstawie art. 417 k.c. w obecnym brzmieniu.

Wzorca powinnego zachowania organów pozwanej Gminy powód upatrywał w art. 2 Konstytucji, a to z uwagi na zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2 Konstytucji). W wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że działanie niezgodne z prawem w rozumieniu art. 417 k.c. oznacza - w kontekście regulacji konstytucyjnej - zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. W świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji niezgodność z prawem działania funkcjonariuszy publicznych powinna być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-97 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, obejmujące obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych mianem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł jednak, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego.

Artykuł 2 Konstytucji, do którego odwoływał się powód, stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej deklaracji ustrojowej wyprowadzany jest obowiązek działania organów wykonujących władzę publiczną w sposób budujący zaufanie pomiędzy nimi a podmiotami poddanymi ich władzy. Powód oczekiwał, że działanie Burmistrza pozwanej zostanie uznane za naruszające standard wyznaczony tym przepisem. Stwierdzenie, czy zachowanie organu zarządzającego pozwanej rzeczywiście naruszało ten standard, względnie, czy było sprzeczne z innymi obowiązującymi przepisami prawa, powinno być poprzedzone dokonaniem ustaleń, na czym konkretnie polegały działania Burmistrza pozwanej podejmowane w reakcji na wnioski powoda dążącego do zrealizowania swoich planów inwestycyjnych na terenie pozwanej Gminy. Powód nazywał te działania „obietnicami i zapewnieniami”, a Sądy obu instancji rozważyły możliwość przypisania pozwanej odpowiedzialności za szkody, do naprawienia których powód zmierza przy przyjęciu, że Burmistrz pozwanej składał osobom reprezentującym powoda bliżej nieokreślone obietnice i zapewnienia, co do zasad współdziałania stron w procesie inwestycyjnym. Rozważania Sądów obu instancji odnoszące się do roszczenia odszkodowawczego powoda zgłoszonego ze wskazaniem na popełnienie przez organy Gminy czynu niedozwolonego polegającego na składaniu powodowi „obietnic i zapewnień” co do zasad współpracy stron wpływających na proces decyzyjny powoda mają charakter wyłącznie abstrakcyjny. Zastosowanie w rozpoznawanej sprawie prawa materialnego wymaga uprzedniego ustalenia faktów, których ma dotyczyć subsumpcja. Rozstrzygnięcie sprawy cywilnej nie może bowiem podlegać na prowadzeniu abstrakcyjnych rozważań na temat prawnego znaczenia twierdzeń pozwu. Rozstrzygnięcie sądu musi być odniesione do faktów, a te w sprawie nie zostały prawidłowo ustalone, a to w związku z pominięciem wniosków dowodowych powoda dotyczących samej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczącej działań funkcjonariuszy pozwanej polegających na składaniu powodowi „obietnic i zapewnień”, mających wpływać na jego proces decyzyjny. Trafnie zatem powód zarzuca, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa procesowego, to jest art. 217 § 1 i 2 k.p.c., art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

Po ustaleniu na czym polegało zachowanie Burmistrza pozwanej można dokonać oceny tego zachowania w świetle ustalonego przez ustawodawcę normatywnego wzorca postępowania funkcjonariuszy publicznych, a następnie rozważyć, czy zachowanie to - gdyby okazało się sprzeczne z prawem - pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z tą postacią szkody, której naprawienia żąda powód.

Trafnie przy tym zarzuca skarżący, że stanowisko Sądów obu instancji o pominięciu dowodów zgłoszonych przez powoda dla wykazania, że ukończenie budowy linii elektroenergetycznej na terenie Gminy M. było niemożliwe z przyczyn zawinionych także przez tę Gminę prowadzi do naruszenia art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Powód zgłosił wniosek dowodowy zmierzający do wykazania zasadności jego twierdzeń co do tej okoliczności, a były to wnioski o dopuszczenie dowodu z zeznań czterech świadków. Zaprezentowana w motywach zaskarżonego wyroku ocena, że twierdzenia powoda co do popełnienia przez Gminę M. czynu niedozwolonego oraz zaoferowany dla ich wykazania materiał dowodowy są dalece niewystarczające dla wykazania okoliczności, na które powołuje się powód, bo powinien je wykazywać raczej dokumentami, ma charakter arbitralny. Skoro teza dowodowa sformułowana przez powoda wraz ze zgłoszeniem wniosku o przesłuchanie świadków dotyczyła okoliczności istotnych w sprawie, to uznanie dowodów za niewystarczające dla jej wykazania mogłoby nastąpić po ich przeprowadzeniu, a nie – zamiast ich przeprowadzenia.

Reasumując wskazać trzeba, że skoro częściowo zasadne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej powoda, to na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

