

*Sygn. akt VI ACa 180/19*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 26 marca 2019 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:**

Przewodniczący - Sędzia SA Teresa Mróz

Sędziowie: SA Grażyna Kramarska

SO del. Przemysław Feliga (spr.)

Protokolant: Patryk Pałka

po rozpoznaniu w dniu 26 marca 2019 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa G. K. i B. K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez (...) oraz Wojewodę (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 2 października 2018 r. o sygn. akt XXV C 448/17

I. prostuje z urzędu oczywistą niedokładność w komparycji zaskarżonego wyroku, w zakresie oznaczenia pozwanego w ten sposób, że w miejsce nazwy pozwanego: „Skarbowi Państwa – (...), Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)”, wpisuje: „Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez (...) oraz Wojewodę (...)”;

II. oddala apelację;

I. zasądza od G. K. i B. K. solidarnie na rzecz Skarbu Państwa – (...) kwotę 4050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt VI ACa 180/19

## UZASADNIENIE

**Wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 października 2018 r. (sygn. akt XXV C 448/17),** oddalono powództwo G. K. i B. K. przeciwko Skarbowi Państwa – (...), Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę kwoty 142 755, 26 zł wraz ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu i zasądzono solidarnie od G. K. i B. K. na rzecz Skarbu Państwa – (...) kwotę 7 200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (wyrok k. 312).

**Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:** Decyzją z dnia 25 kwietnia 2000 r., znak (...) Wójt Gminy L. - działający z upoważnienia Starosty (...), na wniosek B. K. oraz G. K. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji – budowy stacji paliw wraz z zapleczem dla miejscowości B. na działkach nr (...). W dniu 25 lipca 2000 r., Wójt Gminy L. - działający z upoważnienia Starosty (...), na wniosek B. K. oraz G. K. z dnia 24 lipca

2000 r., wydał decyzję Nr (...), zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę inwestycji „(...)”. W dniu 27 listopada 2000 r. Wójt Gminy L. - działając z upoważnienia Starosty (...), na wniosek B. K. i G. K., wydał decyzję Nr (...), zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę stacji paliw płynnych, stacji gazu płynnego, ze zjazdami, placami i drogami na działce nr (...) położonej w B.. W dniu 30 lipca 2001 r. do Kancelarii (...) Urzędu Wojewódzkiego Wydział (...) Oddział (...) w T., wpłynął wniosek (...) Inspektora Nadzoru Budowlanego w T. z 27 lipca 2001 r., o zbadanie legalności ostatecznych decyzji Wójta Gminy L.. Wojewoda (...) wszczął z urzędu dwa odrębne postępowania, tj. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę pawilonu wielofunkcyjnego oraz w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stacji paliw. W dniu 9 października 2001 r. Wojewoda (...), działając w trybie art. 159 k.p.c. wydał postanowienie o wstrzymaniu z urzędu wykonania decyzji Nr (...) o pozwoleniu na budowę pawilonu wielofunkcyjnego. W dniu 23 października 2001 r. Wojewoda (...) wydał natomiast postanowienie wstrzymujące z urzędu wykonanie decyzji Nr (...) dotyczącej pozwolenia na budowę stacji paliw płynnych, stacji gazu płynnego, ze zjazdami placami i drogami. Decyzją z dnia 27 dnia listopada 2001 r., znak: (...), Wojewoda (...) stwierdził z urzędu nieważność decyzji Wójta Gminy L. z dnia 27 listopada 2000 r., znak: (...), zaś decyzją z dnia 5 grudnia 2001 r. Wojewoda (...) stwierdził z urzędu nieważność decyzji Wójta Gminy L. z dnia 25 lipca 2000 r., znak: (...), wobec stwierdzenia, że Wójt Gminy L. nie posiadał uprawnień do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. B. K. i G. K. nie zaskarżyli ww. decyzji Wojewody (...), w związku z czym decyzje te stały się ostateczne. Decyzja z dnia 27 listopada 2001 r. stała się prawomocna w dniu 13 grudnia 2001 r., natomiast decyzja z dnia 5 grudnia 2001 r. stała się prawomocna w dniu 26 grudnia 2001 r. Postanowieniem z dnia 17 czerwca 2002 r., (...) Inspektor Nadzoru Budowlanego w T. zawiesił postępowanie w sprawie stacji paliw płynnych i gazu płynnego powodów w B. do czasu rozpatrzenia wniosku powodów, dotyczącego zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie działki przez Radę Gminy L.. Decyzją z dnia 21 grudnia 2004 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił powodom prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą (...) koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 30 grudnia 2004 r. do 30 grudnia 2014 r. Postanowieniem z dnia 7 marca 2005 r., (...) Inspektor Nadzoru Budowlanego w T. zobowiązał B. K. oraz G. K. do przedłożenia w terminie do 30 czerwca 2005 r. ostatecznej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla budynku pawilonu wielofunkcyjnego wraz z przyłączami, położonej na działce nr (...) w B., zaś postanowieniem z dnia 8 marca 2005 r. B. K. i G. K. zostali zobowiązani do przedłożenia w terminie do 30 czerwca 2005 r. ostatecznej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla stacji paliw płynnych i stacji gazu płynnego na działce nr (...) w B.. W dniu 20 września 2005 r. Wójt Gminy L. wydał decyzję o warunkach zabudowy dla istniejącej stacji paliw powodów. Decyzja stała się ostateczna z dniem 28 października 2005 r. W postępowaniu tym nie uczestniczył (...) (dalej jako: (...)), który informację o niniejszej sprawie uzyskał na podstawie pisma (...) Inspektora Nadzoru Budowlanego w T. z dnia 17 lutego 2006 r. Działka nr (...) jest zaliczana do dróg gminnych publicznych, na podstawie uchwały nr (...) Wojewódzkiej Rady Narodowej w T. z dnia 23 listopada 1988 r. w sprawie zaliczenia dróg publicznych w województwie (...) do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich. W toku postępowania wznowieniowego (...) wydał w dniu 27 czerwca 2006 r. postanowienie, uzgadniające przedłożony projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy terenu dla istniejącej stacji paliw pod warunkiem jej uzupełnienia o dodatkowe zapisy, tj. dokonania przebudowy istniejącego włączenia drogi gminnej. W związku z wydanym postanowieniem G. K. i B. K. wystąpili z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W związku z tym wnioskiem (...) postanowieniem z dnia 29 listopada 2006 r. uchylił zaskarżone postanowienie i umorzył postępowanie w sprawie. Pismem z dnia 27 czerwca 2014 r. Wójt Gminy L. wystąpił do (...) o ponowne uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy na istniejącą stację paliw na działce nr (...) w miejscowości B.. Postanowieniem z dnia 8 lipca 2014 r. (...) nie uzgodnił przedłożonego przez Wójta projektu decyzji uzasadniając brakiem spełnienia przez drogę gminną, przez którą w projekcie został wskazany dostęp do drogi krajowej, wymaganych parametrów włączenia do drogi krajowej koniecznych dla obsługi przyległej stacji paliw. Na powyższe postanowienie G. K. i B. K. złożyli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W wyniku rozpoznania wniosku (...) wydał postanowienie z dnia 21 września 2014 r. utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie. Powodowie zaskarżyli postanowienie (...) z dnia 21 września 2014 r. skargą do WSA w W.. Wyrokiem z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2452/14 WSA w W. uchylił zaskarżone postanowienie (...) z dnia 23 września 2014 r. i poprzedzające je postanowienie (...) z dnia 8 lipca 2014 r. oraz stwierdził, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku. Wnioskiem z dnia 12 września 2014 r. B. K. oraz G. K. prowadzący wspólnie działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo - Usługowa (...), (...)

spółka cywilna wystąpili do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, tj. benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi oraz gazem płynnym oraz konfekcjonowanym gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji paliw w D. oraz B.. Decyzją z dnia 30 grudnia 2014 r. (zmienioną następnie decyzją z dnia 25 września 2015 r.). Prezes URE udzielił Powodom koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 31 grudnia 2014 r. do 31 grudnia 2030 r. przy wykorzystaniu stacji paliw w D., natomiast odmówił udzielenia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw w B.. W uzasadnieniu tejże decyzji Prezes URE wskazał, iż G. K. i B. K. nie przedstawili wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających spełnienie warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw w B.. Dnia 5 sierpnia 2015 r. G. K. i B. K. wystąpili z kolejnym wnioskiem do Prezesa URE, który decyzją z dnia 25 września 2015 r. zmienił decyzję z dnia 30 grudnia 2014 r. w ten sposób, iż udzielił koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi również przy wykorzystaniu stacji paliw w miejscowości B.. W uzasadnieniu Prezes URE wskazał, iż koncesjonariusz przedstawił dokumenty potwierdzające możliwości techniczne wykonywania powyższej działalności. Decyzją z dnia 13 sierpnia 2015 r. Starosta Powiatowy w T. zatwierdził projekt budowlany G. K. i B. K. dotyczący istniejącej stacji paliw płynnych z urządzeniami towarzyszącymi na działce nr (...) w B.. Decyzją z dnia 15 września 2015 r. nr (...) G. K. i B. K. uzyskali pozwolenie na użytkowanie stacji paliw płynnych i stacji gazu płynnego w B.. G. K. i B. K. nie mieli koncesji i nie mogli sprzedawać paliwa na stacji w B. od stycznia do 25 września 2015 r. W tym czasie G. K. i B. K. nie uzyskiwali dochodu ze sprzedaży paliw, natomiast ponosili oni koszty stałe - utrzymanie pracowników, podatki, ogrzewanie. Stacja prowadzona przez G. K. i B. kwiatek utrzymywała się z klientów miejscowych, ale klienci się rozjechali na inne stacje, a potem było ciężko, aby ci klienci wrócili.

**Sąd Okręgowy dokonał następującej oceny materiału dowodowego**, a mianowicie, uznał, że podstawę ustaleń faktycznych stanowiły wskazane dokumenty zgromadzone w aktach sprawy oraz zeznania G. K. i B. K., które uznał za wiarygodne. W ocenie Sądu Okręgowego brak jest podstaw do podważania zawartości lub autentyczności dokumentów uznanych za wiarygodny materiał dowodowy. Sąd Okręgowy dał wiarę zeznaniom powodów, co do tego, że w związku z brakiem koncesji prowadzona przez nich stacja paliw w miejscowości B. nie mogła funkcjonować oraz, że w związku z tym ponieśli oni stratę, ponieważ są one w tym zakresie są spójne i logiczne. W ustaleniach stanu faktycznego niniejszej sprawy Sąd Okręgowy pominął prywatną opinię, sporządzoną na zlecenie powodów, ponieważ zgodnie z art. 245 k.p.c., dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi jedynie dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie; nie stanowi ona natomiast dowodu okoliczności zawartych w opinii. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że oddalił wniosek powodów o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków na okoliczność ustalenia wysokości strat, jakie stacja powodów poniosła w skutek wstrzymania koncesji, uznając ten wniosek dowodowy za bezprzedmiotowy dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy oraz zmierzający jedynie do przedłużenia niniejszego postępowania. Zdaniem Sądu Okręgowego świadkowie ci mogliby zeznać jedynie na okoliczność treści sporządzonej przez siebie opinii, która jest dokumentem prywatnym, natomiast do wykazania wysokości straty poniesionej przez powodów za dowód adekwatny należało uznać dowód z dokumentów, z których wynika poniesiona przez powodów szkoda (poniesione koszty) oraz dla wykazania wysokości utraconego zysku, dowód z opinii biegłego sądowego, z uwagi na wymóg skorzystania z wiadomości specjalnych, których wnioskowani przez stronę powodową świadkowie nie posiadają. Dowód z zeznań świadków nie może w sposób skuteczny zastąpić dowodu z dokumentu lub dowodu z opinii biegłego. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że na rozprawie w dniu 8 marca 2018 r. zobowiązał powodów do przedstawienia w terminie czternastu dni listy dokumentów, na podstawie których biegły miałby sporządzić opinię, lecz zobowiązanie to nie zostało wykonane. Dlatego postanowieniem z dnia 11 czerwca 2018 r. Sąd Okręgowy oddalił wniosek powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu księgowości na okoliczność ustalenia wartości poniesionej szkody, ponieważ bez wskazania i przedłożenia przez powodów dokumentacji, na podstawie której biegły sądowy miałby sporządzić opinię, dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego było niemożliwe z uwagi na brak materiału dowodowego, na podstawie którego mogłaby zostać sporządzona opinia, co w konsekwencji wiązało się z niemożliwością wykonania opinii przez biegłego.

**Sąd Okręgowy zważył, że powództwo jest nieusprawiedliwione co do zasady i co do wysokości,** dlatego podlegało oddaleniu w całości. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że B. K. i G. K. wystąpili przeciwko pozwanym Skarbowi Państwa – (...) i Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę z tytułu szkody poniesionej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. spowodowane przerwą w prowadzeniu stacji paliw i dostawie paliw i obrotem paliwami płynnymi na stacji prowadzonej przez powodów w miejscowości B. w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 25 września 2015 r.

W pierwszym rzędzie Sąd Okręgowy wyjaśnił, że podziela stanowisko pozwanego, co do tego, że jego prawidłowym oznaczeniem jest Skarb Państwa – (...) i Skarb Państwa – Wojewoda (...). Zdaniem Sądu, statio fisci przez które działa Skarb Państwa to (...) oraz Wojewoda (...), a nie tak jak wskazano w pozwie (...) w W. i Wojewoda (...) Wydział (...) w K.

Oceniając powództwo co do zasady, Sąd Okręgowy przyjął, że zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Powołując się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. I ACa 746/17 (Legalis nr 1719919), Sąd Okręgowy przyjął, że odpowiedzialność deliktowa Skarbu Państwa, oparta na przepisach w art. 417 k.c. i w art. 417<sup>1</sup> k.c., powstaje wówczas, gdy spełnione są łącznie trzy ustawowe przesłanki: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy a szkodą. Bezprawność oznacza naruszenie przez władzę publiczną przepisów prawa, ale jedynie takie naruszenie, które stanowiło warunek konieczny do powstania szkody i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody. Zdaniem Sądu Okręgowego dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., konieczne jest ustalenie istnienia bezprawnego działania organu władzy publicznej stwierdzonego za pomocą prejudykatu, wystąpienie szkody spowodowanej owym bezprawnym działaniem, jak również istnienie adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem sprawczym a tą szkodą.

Oceniając roszczenie procesowe Sąd Okręgowy uznał, że powodowie wywodzą je przede wszystkim z faktu wydania przez WSA w W. wyroku z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2452/14, w którym WSA w W. uchylił zaskarżone przez powodów postanowienie (...) i uchylające je postanowienie (...) z dnia 8 lipca 2014 r. oraz stwierdził, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku. Wskazane postanowienie (...) z dnia 23 września 2014 r. dotyczyło utrzymania w mocy postanowienia (...) z dnia 8 lipca 2014 r., w którym (...) jako zarządca drogi krajowej nr (...) K. – T., odmówił uzgodnienia przedłożonego projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla istniejącej stacji paliw płynnych i gazowych z obiektami towarzyszącymi (sklep, bar, hotel) oraz infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działce nr (...) w B., prowadzonej przez powodów.

Jak zauważył, Sąd pierwszej instancji, zdaniem powodów przedmiotowy wyrok WSA w W. stanowi prejudykat, warunkujący ponoszenie przez Skarb Państwa odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez powodów, jednakże w ocenie Sądu Okręgowego stanowisko takie nie zasługuje na uwzględnienie. Według art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, można żądać jedynie po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Dla uzyskania prejudykatu w rozumieniu tego przepisu konieczne jest zatem stwierdzenie niezgodności z prawem takiego orzeczenia we właściwej procedurze. Dlatego niezgodność z prawem postanowienia (...) z dnia 23 września 2014 r. i postanowienia (...) z dnia 8 lipca 2014 r., powinna zostać stwierdzona w odpowiedniej procedurze, za którą w przypadku procedury sądowo-administracyjnej uznać należy: postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz postępowanie o wznowienie postępowania administracyjnego; chodzi bowiem o stwierdzenie niezgodności orzeczenia (decyzji) z prawem, które stwierdzone zostaje w postępowaniu odrębnym ekstraordynaryjnym. (komentarz do art. 417<sup>1</sup> k.c., Monika Wałachowska w: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534); red. M. Fras; LEX; komentarz do art. 417<sup>1</sup> k.c. w: Kodeks cywilny. Komentarz red. dr hab. Konrad Osajda; LEX). Zdaniem Sądu Okręgowego wymogu takiego nie spełnia wydanie przez WSA wyroku uchylającego postanowienia (...)

w toku zwykłego postępowania odwoławczego, zainicjowanego skargą (zwykłym środkiem zaskarżenia) powodów. Orzeczenie wydane w toku zwykłego postępowania rozpoznawczego nie ma charakteru prejudykatu.

Sąd Okręgowy wyjaśnił również, że nie każde naruszenie prawa przez organ, skutkujące uchynieniem wydanego przez niego orzeczenia czy decyzji przez sąd administracyjny skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa. W wyroku z dnia 8 kwietnia 2016 r., sygn. I CNP 21/15 (Legalis nr 1460818), Sąd Najwyższy wskazał wprost, że niezgodność z prawem, o której mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. musi przybrać postać kwalifikowaną. Oznacza to, że nie każda obiektywna sprzeczność ze wskazanym przepisem lub przepisami uzasadnia uznanie prawomocnego orzeczenia za niezgodne z prawem. Tylko w razie, gdy prawomocne orzeczenie narusza prawo w sposób rażący i jest niewątpliwie sprzeczne przepisami niepodlegającymi różnej wykładni, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć, albo wydane zostało przy zastosowaniu szczególnie rażąco błędnej wykładni, czyli wykazuje cechy tzw. bezprawia judykacyjnego można uznać go za sprzeczne z prawem. W wyroku z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. V CSK 122/15 (Legalis nr 1361086), Sąd Najwyższy także wskazał, że przyczyną uchynienia orzeczenia sądu nie zawsze jest rażące, oczywiste naruszenie prawa - przesłanka uzasadniająca uwzględnienie powództwa o odszkodowanie za delikt sądu (podobnie SN w postanowieniach z dnia 7 marca 2018 r., sygn. V CNP 41/17 oraz z dnia 22 maja 2018 r., sygn. III CNP 36/17).

Sąd pierwszej instancji nadmienił, że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 2 PostAdmU wystąpienie rażącego naruszenia prawa jest przesłanką stwierdzenia nieważności orzeczenia czy aktu, który taką wadą jest dotknięty, a nie przesłanką jego uchynienia. Co przy tym istotne, wyrokiem z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2452/14, WSA w W. uchylił postanowienia (...) z dnia 23 września 2014 r. i z dnia 8 lipca 2014 r., a nie stwierdził ich nieważności, a zdaniem Sądu Okręgowego dowodzi to tego, iż w omawianym przypadku nie wystąpiła przesłanka rażącego naruszenia prawa, warunkująca ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej przez Skarb Państwa. Sąd Okręgowy dodał, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia czy decyzji administracyjnej nie może być przedmiotem samodzielnych ustaleń sądu w procesie o naprawienie szkody, ponieważ sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie jest właściwy do indywidualnej oceny legalności konkretnego wyroku lub postanowienia wskazywanego jako źródło szkody. Art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. nie tylko nie upoważnia sądów odszkodowawczych do samodzielnego stwierdzania bezprawności orzeczeń, ale odsyła w tym zakresie do właściwych procedur. (wyrok SA w Białymstoku z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. I ACa 493/17). Sąd Okręgowy wyjaśnił również, iż w dacie wniesienia pozwu inicjującego niniejsze postępowanie, w postępowaniu sądowo-administracyjnym, przepisem precyzującym zasady ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez Skarb Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. stanowił art. 287 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718), w myśl którego, gdy sąd w orzeczeniu uchylił zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Zważenia wymaga zatem to, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy ww. wymóg również nie został spełniony, bowiem po uchynieniu postanowień (...) przez WSA w W., organ administracji rozpatrując sprawę ponownie nie umorzył postępowania.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie, strona powodowa nie wykazała w toku niniejszego postępowania bezprawnego postępowania organów administracji państwowej, która została stwierdzona prejudykatem uzyskanym w odpowiedniej procedurze, skutkującym ponoszeniem odpowiedzialności odszkodowawczej przez Skarb Państwa. Wobec braku możliwości jednoznacznego stwierdzenia, aby postanowienia (...) z dnia 23 września 2014 r. i z dnia 8 lipca 2014 r. zostały uchylone przez WSA z powodu rażącego i oczywistego naruszenia prawa oraz jednoczesnego braku właściwości sądu orzekającego w postępowaniu odszkodowawczym, co do czynienia samodzielnych ustaleń w zakresie oceny charakteru uchybień, których dopuścił się organ administracji, stwierdzono brak należytego wykazania jednej z podstawowych przesłanek uznania istnienia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Ponadto Sąd Okręgowy ocenił, że decyzje Wojewody (...) z dnia 27 listopada 2001 r. i z 5 grudnia 2001 r. wydanych w przedmiocie stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji Wójta Gminy L. z dnia 27 listopada 2000 r., znak: (...) i z dnia 25 lipca 2000 r., znak: (...) (zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę

odpowiednio stacji paliw płynnych, stacji gazu płynnego, ze zjazdami, placami i drogami na działce nr (...) i pawilonu wielofunkcyjnego), nie zostały wymienione w uzasadnieniu WSA z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2452/14, jako te, których wyrok ten dotyczył i stwierdzał on niezgodność z prawem decyzji Wojewody, a postępowanie przed WSA tych decyzji Wojewody (...) nie dotyczyło. Dlatego zdaniem Sądu Okręgowego również i w tym przypadku brak jest prejudykatu, dowodzącego ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej przez Skarb Państwa.

Ubocznie Sąd Okręgowy wyjaśnił, że nawet gdyby roszczenie powoda w stosunku do Skarbu Państwa – Wojewody (...) faktycznie by istniało, to w dacie wniesienia pozwu inicjującego niniejsze postępowanie o odszkodowanie, roszczenie to było już przedawnione. Wobec tego, że decyzje Wojewody (...) zostały wydane odpowiednio w dniu 27 listopada 2001 r. i 5 grudnia 2001 r. i stały się prawomocne odpowiednio w dniu 13 grudnia 2001 r., i w dniu 26 grudnia 2001 r. (a ich prawidłowość nie była też objęta wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2015 r.), zatem nawet przy uwzględnieniu dziesięcioletniego okresu przedawnienia, roszczenia wynikające z faktu wydania decyzji Wojewody (...) w dniu wniesienia pozwu, tj. 14 czerwca 2016 r. okres ten dawno już upłynął. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2014 r., sygn. I CSK 606/13 (Legalis nr 115739), zobowiązanie do naprawienia szkody na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. powstaje z chwilą uzyskania przez decyzję niezgodną z prawem przymiotu ostateczności.

Zdaniem Sądu Okręgowego szkoda i jej wysokość nie zostały udowodnione. Powodowie wskazali, że w związku z przerwą w prowadzeniu stacji paliw i dostawie paliw oraz obrotem paliwami płynnymi na stacji prowadzonej przez nich w miejscowości B., w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 25 września 2015 r., ponieśli szkodę, którą oszacowali na łączną kwotę 142.755,26 zł. Szkoda poniesiona przez powodów obejmuje przy tym utracone przez nich korzyści – brak zysku ze sprzedaży paliw w kwocie 105.855,26 zł oraz koszt dokumentacji projektowej opracowanej na potrzeby uzyskania cofniętej koncesji dla stacji paliw w miejscowości B. w kwocie 26.900 zł.

Jak zauważył Sąd Okręgowy, tak opisana szkoda, nie została przez powodów wykazana. Powodowie wszak na poparcie swoich twierdzeń w zakresie wysokości szkody przedłożyli jedynie „(...)”. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że opinia ta ma walor jedynie dokumentu prywatnego, a więc stanowi ona dowód wyłącznie tego, że osoby, które go podpisały złożyły oświadczenie zawarte w dokumencie. Opinia prywatna nie ma w żadnym zakresie waloru i mocy dowodowej opinii biegłego sądowego. Stwierdzenia wymaga to, że opinia przedłożona do akt sprawy przez stronę powodową sporządzona została przez mgr. inż. T. P. i mgr. inż. S. P., którzy posiadają uprawnienia w zakresie budownictwa a nie rachunkowości. Co więcej, autorzy przedmiotowej opinii prawnej przedstawili wyliczenie korzyści utraconych przez powodów wyłącznie poprzez przyjęcie, że kwota zysku utraconego przez powodów we wskazanym okresie w 2015 r. odpowiada zyskowi uzyskanemu przez powodów w analogicznym okresie czasu w 2014 r. Natomiast strona powodowa, pomimo zobowiązania Sądu, nie przedłożyła do akt sprawy dokumentacji księgowej, na podstawie której możliwe byłoby dokonanie przez Sąd lub biegłego sądowego wyliczeń ewentualnych korzyści utraconych przez powodów. Sąd Okręgowy wskazał, że dla prawidłowego i pełnego wyliczenia korzyści utraconych przez stronę powodową, konieczne jest skorzystanie z wiadomości specjalnych w tym zakresie, których to wiadomości Sąd nie posiada. Tym samym, dla wyliczenia wysokości potencjalnego odszkodowania należnego powodom, konieczne i uzasadnione było przeprowadzenie w niniejszej sprawie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu rachunkowości. Wobec niewykonania zobowiązania Sądu i nie przedłożenia wymaganej dokumentacji przez stronę powodową, dowód taki nie mógł zostać jednak przeprowadzony. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że powodowie na poparcie swojego stanowiska i jako dokumenty potrzebne do sporządzenia opinii biegłego sądowego przedłożyli jedynie ujęte w tabelkach dane obrazujące obrót za 2014 r. (oraz porównujące ten obrót do roku 2015 r.). Strona powodowa nie przedłożyła natomiast jakiegokolwiek dokumentacji źródłowej, z której wynikałyby dane ujęte w ww. tabelkach i zestawieniach. Wobec tego, że strona powodowa zajmuje się prowadzeniem stacji paliw w sposób profesjonalny jako przedsiębiorcy, nie sposób przyjąć, jakoby taka dokumentacja źródłowa (księgowa) nie istniała. Co więcej, jak zaznaczył Sąd Okręgowy, w przypadku kosztów opracowania dokumentacji projektowej na potrzeby uzyskania cofniętej koncesji dla stacji paliw w miejscowości B., zaliczonych do poniesionej przez powodów szkody, strona powodowa nie wykazała w żaden sposób zasadności i potrzeby przygotowania takiej dokumentacji, z którymi wiązały się koszty jej sporządzenia.

Zdaniem Sądu Okręgowego strona powodowa nie wykazała również wystąpienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem przez (...) postanowienia z dnia 23 września 2014 r. i postanowienia z dnia 8 lipca 2014 r., uchylonych WSA, a wystąpieniem szkody po stronie powodów. Zdaniem Sądu pierwszej instancji nawet gdyby przyjąć, że ww. orzeczenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, a zatem działanie organu uznać należałoby za bezprawne, to sam fakt tego nie implikuje automatycznie powstania szkody, a zatem istnienia normalnego związku przyczynowego. Istnienie przesłanki adekwatnego związku przyczynowego należy badać odrębnie od wystąpienia innych pozostałych przesłanek. Konieczne jest zatem zweryfikowanie, czy szkoda podmiotu powstałaby także wtedy, gdyby orzeczenie organu administracji zostało wydane zgodnie z prawem, czy też bezprawność działania organu była jedyną i bezpośrednią przesłanką powstania szkody.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy, powodowie wielokrotnie podkreślali, iż poniesiona przez nich strata związana była z nieotrzymaniem koncesji na obrót paliwami, wobec czego na stacji paliw powodów w miejscowości B. niemożliwe było prowadzenie sprzedaży paliwa od 1 stycznia do 25 września 2015 r. W postanowieniu z dnia 30 grudnia 2014 r. Prezes Urzędu Regulacji i (...) odmówił udzielenia koncesji powodom z uwagi na brak przedstawienia przez powodów wszystkich wymaganych dokumentów, potwierdzających spełnienie warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw w B., tj. decyzji (...) Inspektora Nadzoru Budowlanego, udzielającej pozwolenia na użytkowanie przedmiotowej stacji paliw. Natomiast, jak zaznaczył Sąd Okręgowy, decyzje (...) z dnia 23 września 2014 r. i z dnia 8 lipca 2014 r., które zostały uchylone wyrokiem WSA w W.z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2452/14, dotyczyły odmowy uzgodnienia przedłożonego projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla istniejącej stacji paliw płynnych i gazowych z obiektami towarzyszącymi (sklep, bar, hotel) oraz infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działce nr (...) w B., prowadzonej przez powodów. Swoim zakresem decyzje te nie obejmowały pozwolenia na użytkowanie wydawanego przez (...) Inspektora Nadzoru Budowlanego, od którego uzależnione było udzielenie koncesji. Jak wskazał Sąd Okręgowy, skoro postanowienia (...) nie dotyczyły okoliczności, od wystąpienia której uzależnione było udzielenie powodom koncesji przez Prezesa URE, nie sposób stwierdzić, jakoby pomiędzy wydaniem ww. postanowień a wystąpieniem szkody po stronie powodów związanej z niemożliwością sprzedaży paliwa wobec niezyskania koncesji, występuje normalny, bezpośredni związek przyczynowy.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy oddalił powództwo, a o kosztach procesu orzekł w punkcie drugim sentencji wyroku, na zasadzie z art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800). Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2261), koszty zastępstwa zasądzone lub przyznane Skarbowi Państwa w sprawie, w której zastępstwo Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna, przysługują Skarbowi Państwa - (...). Z tych też względów orzeczono jak w punkcie drugim wyroku (uzasadnienie k. 318 – 336).

**W dniu 5 listopada 2018 r. B. K. i G. K. wnieśli od przedmiotowego wyroku apelację**, który zaskarżył w całości, zarzucając:

I. naruszenie przepisów postępowania, albowiem uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności:

1. art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. przez przyjęcie przez sąd pierwszej instancji, iż strona powodowa nie udowodniła swojego roszczenia co do zasady i co do wysokości, pomimo poważnych wątpliwości w tym względzie, że przecież zarówno do pozwu, jak i w toku niniejszego postępowania zostało przedłożone do akt sprawy szereg dokumentów w postaci wyroku WSA w W.z dnia 18 lutego 2015 r. IV SA /Wa2452/14 uchylającego postanowienia (...) z dnia 21 września 2014 r. i poprzedzające je postanowienie (...) z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt (...), jak również szczegółowe wyliczenie w przedmiocie szkody, którą powodowie doznali na skutek błędnych działań strony pozwanej, a zwłaszcza polegających na żądaniu (...) co do przebudowy skrzyżowania już istniejącego w zakresie włączenia drogi gminnej nr (...) do drogi krajowej nr (...) relacji T. – K., które było bezpodstawne, a przecież wyliczenie wartości szkody oparte jest na dokumentach, o jakie prosił sąd I instancji, co nastąpiło w analizie sporządzonej przez biegłego sądowego z

listy Sądu Okręgowego w T. mgr inż. S. P. do spraw szacowania nieruchomościami i projektowania, a także przez Pracownię (...) Budowlanych (...) T. P. (...)-(...) B. ul. (...) z daty 14 kwietnia 2016 r. w opracowaniu pod tytułem „(...)” zalegających w aktach sprawy;

2. art. 233 § 1 k.p.c. przez zaniechanie obowiązku wszechstronnego rozważania zebranego w sprawie materiału dowodowego zalegającego w aktach sprawy do sygn. akt IV SA/Wa2452/14 i bezpodstawne odrzucenie i przyjęcie, że orzeczenie WSA w W. uchylające postanowienie (...) z dnia 21 września 2014 r. i je poprzedzające postanowienie (...) w W. z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt (...), nie stanowi prejudykatu, o którym mowa w art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c. i przyjęcie przez sąd pierwszej instancji, że powodowie nie mają podstawy prawnej do tego by ubiegać się w oparciu o wskazaną normę prawną o odszkodowanie za doznaną szkodę podczas, gdy zgodnie z przyjętym w doktrynie i judykaturze poglądem postępowanie przed sądami administracyjnymi z racji rodzaju orzeczeń, które może być w nim zawarte zgodnie z art. 145 § 1 PostAdmU może być traktowane, jako właściwe i istotne postępowanie umożliwiające uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność ostatecznej decyzji z prawem: błędnym działaniem pozwanych ad 1 i 2, a zwłaszcza (...), a szkodą – stratą jaką ponieśli powodowie w czasookresie od 1 stycznia 2015 r. do 25 września 2015 r., że nie zachodzi adekwatny związek przyczynowo – skutkowy podczas, gdy to właśnie decyzje tych organów uniemożliwiły powodom ad. 1 i ad. 1 w tym okresie czasu prowadzenia działalności zgodnie z ich profilem wskutek czego nie generowali zysków, a jedynie straty, gdyż musieli opłacać wszystkie koszty związane z prowadzeniem Stacji Paliw B., a więc stałe opłaty za media i inne rachunki, wypłaty dla pracowników, aby w przyszłości ponownie działać na rynku sprzedaży paliw;

3. art. 278 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku dowodowego powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego do spraw rachunkowości w celu ustalenia wartości szkody, jakiej doznali powodowie wskutek niezgodnego z prawem działania organów państwowych, a zwłaszcza (...) podczas, gdy w aktach sprawy znajdowały się zebrane w analizie rzeczoznawców wszystkie niezbędne dokumenty do wydania takiej opinii, jak również wiadomości - dokumenty znajdowały się w prywatnej opinii – analizie sporządzonej przez uprawnione do tego osoby notabene posiadające do tego stosowanie uzyskane uprawnienia;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w szczególności:

1. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. poprzez niezastosowanie w niniejszym stanie faktycznym, pomimo poważnych wątpliwości w tym względzie, że prawidłowa ocena ustalonego stanu faktycznego w sprawie, jak również prawidłowa ocena zebranego materiału dowodowego w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości nakazuje przyjąć, iż zostały spełnione wszystkie trzy wymagania prawnie przesłanki, a to bezprawność działania, szkoda i normalny związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem pozwanych, czyli zachowaniem sprawczym, a szkodą;

2. art. 5 k.c. poprzez jego niezastosowanie bowiem w przedmiotowej sprawie występują szczególne okoliczności wskazujące na to, iż nieuwzględnienie roszczenia strony powodowej jest sprzeczne ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, a więc z zasadami współzycia społecznego;

III. wnosząc o:

1. zmianę zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji w całości poprzez zasądzenie na rzecz powodów od strony pozwanej solidarnie kwoty 142 755, 26 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powodów solidarnie kosztów procesu według norm przepisanych za pierwszą i drugą instancję,

ewentualnie o

2. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach procesu za pierwszą i drugą instancję.

(apelacja k. 341 – 353)



W dniu 27 lutego 2019 r. Skarb Państwa reprezentowany przez (...) oraz Wojewodę (...) wniósł odpowiedź na apelację, w której zażądał oddalenia apelacji w całości i zasądzenia na rzecz Skarbu Państwa – (...) kosztów procesu według norm przepisanych (odpowiedź na apelację k. 411-417).

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

Apelacja jest bezzasadna.

Sąd Apelacyjny przyjmuje ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji za własne i akceptuje rozważania prawne sądu pierwszej instancji, z zastrzeżeniami wskazanymi w dalszej części uzasadnienia.

Na podstawie art. 350 § 3 k.p.c. Sąd Apelacyjny z urzędu sprostował oznaczenie strony pozwanej w komparycji i sentencji zaskarżonego wyroku. Niezależnie jednak od ilości i rodzaju jednostek organizacyjnych reprezentujących pozwanego, w sprawie występuje - zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c. - tylko jeden podmiot, tj. Skarb Państwa, za który podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej, a w niniejszej sprawie są to (...) oraz Wojewoda (...).

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów apelacji należy wyjaśnić co następuje:

Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zakresie wskazanym apelacji jest bezzasadny.

Według wskazanego przepisu sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego. A zatem jest to norma odwołująca się do dowodu i dlatego strona skarżąca, chcąc doprowadzić do podważenia dokonanej przez sąd pierwszej instancji oceny dowodów, powinna wskazać, którego dowodu zarzut ten dotyczy oraz na czym polegały konkretne naruszenia kryteriów oceny, jakie wymieniono w przepisie art. 233 § 1 k.p.c., a następnie wykazać, że dokonane przez sąd naruszenie prowadziło do dokonania odmiennych ustaleń faktycznych, które skutkowałyby rozstrzygnięciem zgodnie z żądaniem powództwa albo przeciwko takiemu żądaniu. Granice swobody sędziowskiej przy ocenie materiału dowodowego wyznaczają trzy czynniki: logiczny (obowiązek wyciągnięcia z materiału dowodowego wniosków logicznie prawidłowych), ustawowy (powinność rozważenia całego materiału dowodowego) oraz ideologiczny (psychologiczny), przez który rozumie się świadomość prawną sędziego, kulturę prawną oraz system reguł pozaprawnych i ocen społecznych, do których odsyłają normy prawne. W związku z tym zarzut przekroczenia swobodnej oceny dowodów, skutkującej błędnymi ustaleniami faktycznymi może być skuteczny tylko wtedy, gdy skarżący wykaże przekroczenie któregoś z powyżej wymienionych kryteriów. Przy czym jednocześnie wyraźnie wskazuje się, że samo przedstawienie przez stronę odmiennych wniosków niż wynikające z oceny dokonanej przez sąd pierwszej instancji nie świadczy jeszcze o przekroczeniu swobodnej oceny dowodów (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r. I ACA 1591/16, Legalis).

Sąd Okręgowy dokonał wszechstronnej oceny materiału dowodowego, a wnioski wyprowadzone z tej oceny są prawidłowe.

Uzasadnienie apelacji w zakresie wyżej wymienionego zarzutu jest zwięzłe.

Apelujący wyjaśniają, że Sąd Okręgowy dokonał błędnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego w aktach sprawy w zakresie ich wiarygodności, a także skutków z nich wynikających (k. 351). Jednakże analiza uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, wskazuje na to, że dowody, które stanowiły podstawę ustaleń faktycznych, a do których apelujący zgłaszają swoje uwagi (k. 352), zostały uznane przez Sąd Okręgowy za wiarygodne. Również dokumentowi prywatnemu z dnia 14 kwietnia 2016 r. pod tytułem (...), Sąd Okręgowy nie odmówił wiarygodności, lecz go pominął w ustaleniach faktycznych z przyczyn szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu wyroku. Dlatego już z tych przyczyn zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. należy uznać za nietrafny, a dalsze rozważania apelujących w tej kwestii za bezprzedmiotowe. Tym niemniej, w ramach tego zarzutu apelujący dodatkowo podnoszą, że bez decyzji organów administracji publicznej, które zostały następnie uchylone prawomocnym orzeczeniem WSA w W.z dnia 18 lutego

2015 r. (IV SA/WA/2452/14), powodowie nie mogli wykonywać sprzedaży paliw, a więc działalności gospodarczej zgodnie ze swoim profilem przez okres ponad dziewięć miesięcy, lecz nie wykazują materiału dowodowego, z którego wynikałby związek uchylonych postanowień (...) z dnia 21 września 2014 r. i poprzedzającego je postanowienia (...) z dnia 8 lipca 2014 r. z decyzją Prezesa URiE z dnia 30 grudnia 2014 r., na podstawie której odmówiono powodom udzielenia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości (...), gm. L. (k. 40). W uzasadnieniu tej decyzji nie odwołano się do wskazywanych przez powodów decyzji, jako tych, które stanowiły podstawę do odmowy udzielenia koncesji, lecz wyjaśniono, że podstawą odmowy udzielenia koncesji jest brak przedstawienia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego oraz dokumentacji poświadczającej możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. Gdyby nawet przyjąć, że uchylone przez WSA postanowienia organów administracji miały związek z wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, czego powodowie nie udowodnili, to i tak koncesja nie zostałaby udzielona, skoro powodowie nie przedstawili innych dokumentów, które zostały wymienione w uzasadnieniu decyzji Prezesa URiE z dnia 30 grudnia 2014 r.

Po drugie, zarzuty naruszenia art. 278 k.p.c. i art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. są bezzasadne.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 278 k.p.c. nie stanowi per se podstawy do oddalenia wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego, a postawienie zarzutu niezasadnego oddalenia takiego wniosku albo jego pominięcia, powinno wiązać się z powołaniem się przez skarżących także innych przepisów postępowania cywilnego regulujących zasady gromadzenia materiału procesowego (np. art. 227 k.p.c., art. 207 § 6 k.p.c., art. 217 § 3 k.p.c.), a takie nie zostały w apelacji wskazane.

Tym niemniej należy wyjaśnić, że z akt sprawy wynika, iż postanowieniem Sądu Okręgowego z dnia 11 czerwca 2018 r. oddalono wniosek powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu księgowości na okoliczność ustalenia wartości szkody odniesionej przez powodów (k. 301), lecz powodowie nie zgłosili zastrzeżeń do protokołu na podstawie art. 162 k.p.c. wskazując na uchybienia przepisom postępowania. Wprawdzie przedmiotowe postanowienie zostało wydane na posiedzeniu niejawnym, na którym pełnomocnik powodów nie był obecny, a zatem nie mógł zgłosić zastrzeżeń do protokołu w toku tego posiedzenia (art. 162 zd. 1 in principio k.p.c.), ale postanowienie to zostało pełnomocnikowi powodów doręczone w dniu 21 czerwca 2018 r. (k. 305), co oznacza, że zastrzeżenia takie mogły zostać zgłoszone na najbliższym posiedzeniu w dniu 18 września 2016 r., podczas którego był obecny pełnomocnik powodów (art. 162 zd. 1 in fine k.p.c.). Stronie, która zastrzeżenia nie zgłosiła, nie przysługuje prawo powoływania się na takie uchybienia w dalszym toku postępowania, chyba że chodzi o przepisy postępowania, których naruszenie sąd powinien wziąć pod rozwagę z urzędu, albo że strona uprawdopodobni, iż nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy (art. 162 zd. 2 k.p.c.). Skutkiem niepodniesienia przez stronę zarzutu naruszenia przepisów postępowania w sposób określony w art. 162 k.p.c. jest bowiem bezpowrotna utrata tego zarzutu w dalszym toku postępowania, a więc także w postępowaniu apelacyjnym (tak postanowienie SN z dnia 23 sierpnia 2018 r., II CSK 176/18). Innymi słowy, strona nie może skutecznie w apelacji zarzucać uchybienia przez sąd przepisom postępowania, dotyczącego przeprowadzania dowodów, jeżeli w trybie art. 162 k.p.c. nie zwróciła uwagi sądu na to uchybienie (post. SN z dnia 5 lipca 2018 r. I CSK 551/17).

Ponadto, jak słusznie wskazał Sąd Okręgowy, dokument prywatny o nazwie „(...)”, nie stanowi dowodu na okoliczność wykazania szkody z przyczyn szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, które Sąd Apelacyjny podziela. Wbrew sugestii zawartej w apelacji przedmiotowy dokument nie został sporządzony przez biegłego sądowego w rozumieniu art. 278 § 1 k.p.c., lecz osobę prywatną mgra inż. S. P. wpisanego na listę biegłych sądowych do spraw szacowania nieruchomościami i projektowania, prowadzoną przez Prezesa Sądu z Okręgowego w T., oraz mgr. inż. T. P., którzy prowadzą Pracownię (...) Budowlanych (...). Dokument sporządzony z udziałem S. P. nie korzysta zatem z waloru dowodu z opinii biegłego sądowego, lecz dowodu z dokumentu prywatnego, o którym mowa w art. 245 k.p.c., co oznacza, że stanowi on dowód tego, że osoba, która go podpisała złożyła oświadczenie zawarte w tym dokumencie. (...) ekspertyzy opracowane na zlecenie stron lub uczestników postępowania nie są bowiem dowodem z opinii biegłego, lecz stanowią umotywowane z punktu widzenia wiadomości specjalnych stanowisko stron lub uczestników postępowania, i nie mogą one zastąpić takiego dowodu, gdy jest on niezbędny w wypadkach

wymagających wiadomości specjalnych (art.278 k.p.c.) (por. wyroki SN z dnia 11 czerwca 1974 r., II CR 260/74; z dnia 20 stycznia 2009 r., II CSK 229/08; z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 199/09; z dnia 2 lutego 2011 r., II CSK 323/10). Nie oznacza to jednak, że opinie prywatne nie mają jakiegokolwiek znaczenia. Mogą być traktowane jako element stanowiska procesowego samej strony odnoszącego się zarówno do sfery faktów, jak również ich oceny prawnej. Argumenty zawarte w opinii prywatnej mogą być także przesłanką przemawiającą za koniecznością dopuszczenia przez sąd dowodu z opinii biegłego (por. wyroki SN dnia 21 sierpnia 2008 r., IV CSK 168/08; z dnia 2 lutego 2011 r., IICSK 323/10, OSNC-ZD 2011, nr D, poz. 86). Jednakże, jak wynika z umotywowanego stanowiska Sądu pierwszej instancji, treść wyżej wskazanego dokumentu przedstawionego przez stronę i załączonych do niego dokumentów nie przemawiała za dopuszczeniem dowodu z opinii biegłego sądowego. Dokument ten nie został sporządzony przez osoby posiadające wiadomości specjalne w zakresie rachunkowości (księgowości), lecz osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania, nadzorowania i kierowania budowlami i robotami budowlanymi bez ograniczenia w specjalności konstrukcyjnej (T. P.) oraz do projektowania i wykonywania robót o specjalności konstrukcyjno - inżynierskiej, architektonicznej, drogowej i instalacji sanitarnych (S. P.), a zatem nie stanowi on z punktu widzenia wiadomości specjalnych tych podmiotów dostatecznego materiału procesowego na okoliczność wysokości wyrządzonej szkody. Dodać należy, że dokument ten, w zakresie dotyczącym szacowania szkody, stanowi powielenie dokumentu sporządzonego przez Biuro (...) s. c. D. L., A. M., zawierającego zestawienie danych z zakresu obrotu za 2014 i 2015 r., w tym sprzedaży paliw, bez odwołania się do dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę do ich sporządzenia. Kwestia ta była wielokrotnie podnoszona w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji, a powodowie nie przedstawili żadnych innych dowodów. Nie można również podzielić poglądu apelującego wyrażonego na rozprawie apelacyjnej, iż to biegły sądowy w ramach wiadomości specjalnych powinien ocenić, czy dokumenty (załączniki nr 27 i 28), stanowią miarodajny materiał dowodowy do wydania opinii. Przedstawione wszak dokumenty nie zawierają żadnych specjalistycznych treści, lecz wyłącznie dane dotyczące m.in. sprzedaży paliw, bez dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę ich wydania. Te ostatnie dokumenty podlegają ocenie biegłego sądowego, a nie wyliczenie dokonane przez doradców podatkowych w oparciu o bliżej niedookreślone dokumenty źródłowe.

Po trzecie, zarzut naruszenia art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. jest częściowo zasadny, lecz jego uwzględnienie nie prowadzi do zmiany rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.

Sąd Apelacyjny nie podziela rozważań Sądu Okręgowego dotyczących prejudykatu w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., w kontekście wyroku sądu administracyjnego wydanego na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej jako: „PostAdmU”).

W wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej - przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym. Trybunał Konstytucyjny określił też przesłanki konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiące wzorzec oceny obowiązujących w tej dziedzinie regulacji ustawowych. Stwierdził, że użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2 k.c. Wskazał, że użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie władzy publicznej obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, a wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa. Niezdefiniowane konstytucyjnie pojęcie „działania” organu władzy publicznej obejmuje zarówno zachowania czynne, jak i zaniechania. Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy jednak obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustalenie w wyniku jego wyroku nowego stanu prawnego w dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w

odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej. Kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo, ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej.

W wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 ustawodawca uchwalił ustawę z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), którą zmienił art. 417 k.c. i dodał do systemu prawnego art. 417<sup>1</sup> k.c., a w nim wyodrębnił niektóre postacie działań władczych organów państwa, jako zdarzenia rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą podmiotów, którym można je przypisać oraz określił przesłanki tej odpowiedzialności. Samodzielne miejsce wśród tych działań zajmuje wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku ze zdarzeniem szkodzącym, jakim jest wydanie prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji, może być skutecznie realizowana po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2010 r Nr 155, poz. 1037), ustawodawca zastrzegł w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dopuszczalność wyjątku od obowiązku uzyskania prejudykatu potwierdzającego bezprawność orzeczenia mającego być źródłem szkody, a to w sytuacji, gdy przepisy mające zastosowanie do wydanego prawomocnego orzeczenia rozpatrywanego jako źródło szkody nie przewidują „właściwego postępowania”, w którym mogłoby dojść do stwierdzenia jego niezgodności z prawem.

Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Z powyższego przepisu wynika, że wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może jej ustalić samodzielnie, lecz musi dysponować prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, była niezgodna z prawem (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14). Odnosząc się do regulacji zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ustawie – Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, Sąd Najwyższy, w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2016 r. (IV CSK 26/16), wyjaśnił, że stwierdzenie wadliwości decyzji ostatecznej może się odbyć na dwóch drogach ochrony prawnej. Na drodze administracyjnej może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 156 i n. k.p.a.) lub do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.) albo do jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), czy też stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 151 § 2 k.p.a.). Na drodze sądowej natomiast może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 145 § 1 pkt 2 PostAdmU) względnie też może dojść do jej uchylenia z przyczyn, które by uzasadniały wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b PostAdmU), jak i z uwagi na mniej doniosłe wady postępowania, które mogły mieć wpływ na jego wynik (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU), czy też z uwagi na naruszenie prawa materialnego przez jej wydanie (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU). Sąd administracyjny może też stwierdzić wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa, gdyby przesłanki negatywne uniemożliwiały stwierdzenie jej nieważności lub też uchylenie w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 3 PostAdmU). Sąd Najwyższy uznał, iż kwalifikowane wady decyzji administracyjnej uzasadniające wznowienie postępowania lub stwierdzenie jej nieważności stanowią zatem przesłankę jej wzruszenia tak na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej. Na drodze sądownoadministracyjnej można jednak uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej, która nie jest dotknięta kwalifikowanymi wadami, gdyż za wystarczające do wzruszenia decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca uznaje też jej wydanie z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU) oraz z naruszeniem prawa materialnego, jeżeli miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU). Konkludując, Sąd Najwyższy podkreślił, iż żadne racje nie przemawiają za zaliczeniem do kategorii "właściwych postępowań" w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. tylko nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji), i za wyłączeniem z nich postępowania sądownoadministracyjnego.

W związku z powyższym uznać należy, iż prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, stanowiąca źródło szkody, była niezgodna z prawem może być każde z opisanych wyżej rozstrzygnięć sądowych wydanych przez sąd administracyjny. Nie wynika bowiem z żadnego przepisu, aby możliwość uznania za niezgodną z prawem w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. została ograniczona tylko takiej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zachodziłaby jedna z przyczyn kwalifikowanych naruszeń prawa, określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa lub uzasadniających wznowienie postępowania zakończone taką decyzją. Z art. 145 k.p.a. wynika, że przyczyną uzasadniającą uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na decyzję są wszystkie przesłanki określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, które skutkują stwierdzeniem nieważności decyzji, stwierdzeniem wydania jej z naruszeniem prawa lub wznowieniem postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3), a ponadto dodatkowe przyczyny określone w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14).

Podsumowując, wyrok sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na podstawie określonej w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU stanowi prejudykat w ujęciu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Przenosząc tę tezę na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, że wyrok WSA w W.z dnia 18 lutego 2015 r. IV SA / Wa2452/14 uchylający postanowienie (...) z dnia 21 września 2014 r. i poprzedzające je postanowienie (...) z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt(...), stanowi prejudykat w rozumieniu art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c. za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem.

Po czwarte, zarzut naruszenia art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. przez błędne przyjęcie, że nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a zdarzeniem ją wywołującym jest bezzasadny.

Wprawdzie właściwe sformułowanie tego zarzutu wymagało wskazania w podstawie apelacji również art. 361 § 1 i 2 k.c., jednakże nie ma to znaczenia, dla jego skuteczności, ponieważ sąd drugiej instancji bada prawo materialne z urzędu niezależnie od zarzutów podniesionych przez strony.

Należy zauważyć, że zdaniem powodów źródłem szkody mają być postanowienia (...) z dnia 8 lipca 2014 r. i z dnia 21 września 2014 r. następnie uchylone wyrokiem WSA z dnia 18 lutego 2015 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem. Nie jest to jednak odpowiedzialność absolutna. Granice tej odpowiedzialności wyznacza konieczność pozostawania tych niezgodnych z prawem działań lub zaniechań w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą, bowiem Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych (art. 361 § 1 i 2 k.c.). Ponadto, gdy szkoda wyrządzona została przez wydanie decyzji niezgodnej z prawem ustawodawca wprowadził dodatkowe wymogi określone w art. 417<sup>1</sup> § 2 i 3 k.c.

Powódka wskazuje, że szkoda polega na utracie korzyści związanych z niemożnością sprzedaży paliw w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 25 września 2015 r. na stacji paliw w miejscowości B. . Jednakże szkoda ta nie pozostaje związku z wydaniem wadliwych postanowień (...) z dnia 21 września 2014 r. i 8 lipca 2014 r. Niemożność sprzedaży tychże paliw wynikała z nieudzielenia powodom przez Prezesa URiE decyzją z dnia 30 grudnia 2014 r. koncesji na sprzedaż paliw na przedmiotowej stacji paliw. Nieudzielenie zaś koncesji nie miało ani bezpośredniego ani też pośredniego związku z niezgodnymi z prawem postanowieniami. Podstawą odmowy udzielenia koncesji był wszak brak przedstawienia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego oraz dokumentacji poświadczającej możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. Natomiast postanowienie (...) z dnia 21 września 2014 r. oraz poprzedzające je postanowienie (...) z dnia 8 lipca 2014 r., których niezgodność z prawem stwierdził WSA na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU, dotyczyły odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla istniejącej stacji paliw

płynnych i gazowych z obiektami towarzyszącymi (sklep, bar, hotel) oraz infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działce (...) położonej przy drodze krajowej nr (...), stanowiącej własność powodów. Jak wynika bowiem z art. 53 ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 23 marca 2003 r. (Dz. U. tj. z 2018 r. poz. 1945), decyzje o warunkach zabudowy, w odniesieniu do obszarów przylegających do pasa drogowego, wydaje się po uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi. Uzgodnienia dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., według którego jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Według art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. tj. z 2018 r. poz. 2068), zarządcami dróg są organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Są to w odniesieniu do dróg krajowych Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych, zarządu powiatu, gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5). Z zapisu art. 53 ust. 4 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi dokonuje się w odniesieniu do obszarów przylegających do pasa drogowego. Pas drogowy został zdefiniowany w art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, jako wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym zlokalizowane są droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z kolei art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych stanowi, że zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą. Z projektu uzgadnianej decyzji o warunkach zabudowy dla istniejącej stacji paliw płynnych, stacji gazu płynnego ( (...), zbiorniki naziemne do 10m<sup>3</sup>) wraz z niezbędnymi urządzeniami towarzyszącymi, budynku pawilonu wielofunkcyjnego (sklep, bar, miejsca hotelowe), wybieralnego osadnika na ścieki wraz przyłączem kanalizacyjnym, zjazdów, placów i dróg na terenie obiektu, budowy przyłączy z istniejących sieci: wodociągowej, gazowej i energii elektrycznej wraz z wewnętrznymi instalacjami, w tym poza obrysem budynku wynika, że inwestycja ta zlokalizowana jest na działce nr (...) w B.. (...) inwestycji w zakresie komunikacji obywać się będzie istniejącymi zjazdami z dróg gminnych. Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku WSA działka inwestycyjna (...) przylega do drogi gminnej nr (...), zlokalizowanej na działce oznaczonej nr ew. (...). Przedmiotowa działka nie przylega do drogi krajowej nr (...) K. – T.. Od drogi krajowej nr (...) oddzielają działkę nr (...) dwie działki oznaczone nr ew. (...), które stanowią własność J. K.. Innymi słowy, działka nr (...) nie przylega do pasa drogi krajowej nr (...), a zatem zmiana zagospodarowania jej terenu nie podlega uzgodnieniu z zarządcą drogi krajowej nr (...), jakim jest (...). Oznacza to, że organem, który powinien uzgadniać stanowisko w trybie art. 106 k.p.c. jest zarządca drogi gminnej nr (...) na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawą odmowy uzgodnienia był zaś brak określenia w przedłożonym projekcie decyzji o warunkach zabudowy określenia koniecznych warunków przebudowy włączenia drogi gminnej nr (...) do drogi krajowej nr (...) i jej wyposażenia w dodatkowe pasy ruchu na włączeniu i wyłączeniu oraz wydzieleniu lewoskrętów. Nie są to zatem warunki, które mogą być skierowane do powodów w zakresie uzgadnianej inwestycji. (...) nie był również organem właściwym do uzgodnienia przedmiotowego projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Wszystkie wyżej wymienione elementy nie dają podstaw do przyjęcia, że odmowa udzielenia koncesji była powiązana z wydaniem niezgodnych z prawem wyżej wymienionych postanowień. Nie dotyczą one wszak niewłaściwego współdziałania (...) z (...)Inspektorem Nadzoru Budowlanego w zakresie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, której brak miał wpływ na nieudzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi na stacji paliw w B. przez Prezesa URiE. Gdyby nawet przyjąć, że uchylone przez WSA postanowienia organów administracji miały pośredni dalszy związek z niewydaniem decyzji przez (...)Inspektora Nadzoru Budowlanego zezwalającej na użytkowanie stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości B., to i tak koncesja nie zostałaby udzielona, bowiem, jak wynika z uzasadnienia decyzji Prezesa URiE, powodowie nie przedstawili także innych dokumentów poświadczających możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami zwykłymi. Nie może także umknąć uwadze Sądu Apelacyjnego fakt, iż G. K. i B. K. uzyskali koncesję na sprzedaż paliw na stacji

paliw w miejscowości B. na podstawie decyzji Prezesa URE z dnia 25 września 2015 r., a w uzasadnieniu tej decyzji, Prezes URE wyjaśnił, że powodowie wystąpili z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany w posiadanej koncesji z uwagi na rozszerzenie działalności objętej koncesją o obrót paliwami na przedmiotowej stacji paliw, a koncesjonariusz przedstawił dokumenty potwierdzające możliwości techniczne wykonywania wskazanej działalności. Udzielenie zatem koncesji nie miało związku z wyeliminowaniem z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień (...) z dnia 8 lipca 2014 r. i z dnia 21 września 2014 r. uchylonych wyrokiem WSA z dnia 18 lutego 2015 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU.

Po piąte, zarzut naruszenia art. 5 k.c. przez jego niezastosowanie jest bezzasadny.

Powodowie wyjaśnili, że podnoszą zarzut naruszenia zasad współzycia społecznego, bowiem ponieśli oni szkodę na skutek bezprawnych działań w postaci wydania decyzji przez organy administracji publicznej. Zaznaczono, że nie może być tak, że w państwie prawa obywatel legalnie prowadzący swoją działalność zostaje nagle pozbawiony takiego prawa przez organy, które powinny stać na straży prawa i je respektować. Zdaniem pozwanych przeszkody proceduralne nie mogą pozbawiać ich słusznego odszkodowania przez wykorzystanie pozycji słabszej, w jakiej się bez wątpienia znaleźli powodowie przez organy administracji państwowej.

Sąd Apelacyjny wyjaśnia, że zgodnie z art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego.

Zastosowania art. 5 k.c. następuje, gdy sąd dojdzie do przekonania, że roszczenie, choć w swej istocie zasadne, nie może uzyskać ochrony prawnej z przyczyn wskazanych w tym przepisie. Relacja odwrotna jest niedopuszczalna. Na podstawie art. 5 k.c. nie można uznać, że niezasadne roszczenie powinno uzyskać ochronę prawną, tj. zostać uwzględnione przez sąd, z tej przyczyny, że strona przeciwna żądając oddalenia powództwa czyni ze swojego prawa użytek w sposób sprzeczny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

Na marginesie Sąd Apelacyjny wyjaśnia, że zarzut nadużycia prawna z pewnością nie odnosi się do omówionego przez sąd pierwszej instancji zarzutu przedawnienia roszczenia wobec Wojewody (...) reprezentującego Skarb Państwa, który wydał decyzje w dniach 27 listopada 2001 r. i 5 grudnia 2001 r. (odpowiednio ostateczne w dniach 13 i 26 grudnia 2001 r.), potencjalnie mogących stanowić źródło szkody powodów. Apelujący wprost wszak wskazali w uzasadnieniu środka odwoławczego, że nie wywodzą swojej szkody z niezgodności z prawem tych decyzji, lecz z postanowień (...), które zostały uchylone wyrokiem WSA z dnia 18 lutego 2015 r. IV SA/WA 2452/14, natomiast, jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, nie mają one związku z decyzjami wydanymi uprzednio przez Wojewodę (...).

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelacje powodów jako bezzasadną.

O kosztach procesu przed sądem drugiej instancji Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c. i zasądził solidarnie od powodów na rzecz Skarbu Państwa – (...) koszty zastępstwa procesowego w wysokości 4050 zł na podstawie § 2 pkt 6 zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokatów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokatów (Dz. U. z 2016 r., poz. 1668), a mającym zastosowanie w niniejszej sprawie na podstawie § 2 tegoż rozporządzenia, oraz art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2261).