



Sygn. akt II CSK 344/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa B. P.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 24 kwietnia 2015 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 14 listopada 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

S. P. i B. P. żądali zasądzenia od Gminy W. kwoty 150.000 zł z ustawowymi odsetkami oraz kosztów procesu. W toku procesu, w dniu 14 marca 2011 r. zmarła powódka S. P. Spadek po niej nabył w całości, na podstawie testamentu notarialnego z dnia 4 marca 2011 r., powód B. P. W piśmie procesowym z dnia 15 stycznia 2013 r. powód zmienił żądanie pozwu w ten sposób, że żądał od pozwanej zapłaty kwoty 55.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za obniżenie wartości rynkowej nieruchomości oraz kwoty 95.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem zadośćuczynienia za krzywdy doznane w związku z zamieszkiwaniem w lokalu położonym w sąsiedztwie drogi ekspresowej wybudowanej z naruszeniem prawa.

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2013 r. oddalił powództwo. Ustalił, że B. P. i jego żona S. P. byli od 1974 r. właścicielami lokalu mieszkalnego nr 2 położonego w W. przy ul. K. w budynku nr [...]. W dniu 28 sierpnia 1997 r. Burmistrz Gminy i Miasta W. wydał decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr [...] na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta W. uchwalonego w 1992 r. Dnia 9 maja 2002 r. B. P. wniósł o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją z dnia 28 sierpnia 1997 r. Decyzją z dnia 7 czerwca 2002 r. Burmistrz Gminy i Miasta W. odmówił wznowienia postępowania, przyjmując, że B. P. nie przysługuje status strony w tym postępowaniu. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. stwierdziło, że wydanie decyzji Burmistrza W. z 28 sierpnia 1997 r. nastąpiło z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., ale decyzji tej nie uchyliło na podstawie art. 146 § 1 k.p.a. Wojewoda [...] decyzjami z dnia 28 marca 2000 r. i z dnia 28 czerwca 2001 r. zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę obwodnicy miasta W. Powód ani jego żona nie byli stronami tych postępowań administracyjnych. W 2002 r. powód wystąpił z wnioskiem o wznowienie postępowania zakończonego decyzją z dnia 28 czerwca 2001 r. Wojewoda [...] decyzją z dnia 24 maja 2002 r. odmówił wznowienia postępowania,

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, a skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego została odrzucona jako spóźniona. Budowa obwodnicy W. została zakończona w listopadzie 2003 r. Pomiędzy budynkiem, w którym znajduje się lokal powoda, znajduje się wąska działka stanowiąca własność osoby trzeciej i ekran dźwiękochłonny. Poziom hałasu w lokalu powoda jest nadmierny (85 dB). Wartość rynkowa lokalu według stanu sprzed budowy obwodnicy wynosiła 150.300 zł, obecnie zaś wynosi 98.800 zł.

W ocenie Sądu Okręgowego nie ma adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem niezgodnej z prawem decyzji a szkodą i krzywdą doznany przez powoda. Decyzja o warunkach zabudowy była bowiem tylko jednym z wielu elementów w procedurze inwestycyjnej – budowie drogi ekspresowej. Jej podstawową funkcją jest ocena, czy planowana inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujący w dniu wydania tej decyzji plan przewidywał drogę oraz nie przewidywał żadnych minimalnych odległości między drogą a zabudowaniami. Decyzja była zatem zgodna z planem, a więc w świetle przepisów dotyczących tej decyzji organ nie miał prawa jej nie wydać. Co więcej, dysponowanie decyzją o warunkach zabudowy nie umożliwia wszczęcia prac budowlanych, które mogą się rozpocząć dopiero na podstawie ważnego pozwolenia na budowę. Jeżeli zatem powód uważa, że wybudowanie drogi wyrządziło mu szkodę, to źródłem tej szkody mogło być pozwolenie na budowę, na pewno nie była nim zaś decyzja o warunkach zabudowy. Sąd Okręgowy zaznaczył ponadto, że nie została spełniona przesłanka wyrządzenia powodowi szkody przez nieważną (niezgodną z prawem) decyzję. Rozstrzygnięcie Samorządowego Kolegium Odwoławczego przesądziło bowiem jedynie, że została ona wydana niezgodnie z prawem. Wadliwa więc była tylko procedura wydania decyzji, a nie jej treść. Tymczasem z przeprowadzonej przez Sąd Okręgowy analizy wynika, że w okolicznościach tej sprawy decyzja co do treści była prawidłowa i organ innej decyzji nie mógł wydać. Sąd Okręgowy podkreślił dalej, że wymaganie zachowania 20 m między budynkiem a drogą dotyczy nowych budynków, które będą wznoszone przy istniejącej drodze, a nie budynków, które już istniały, gdy budowano drogę.

Powód wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 14 listopada 2013 r. oddalił apelację. Podzielił ustalenia dokonane przez Sąd Okręgowy oraz wyrażoną przez niego argumentację, którą jeszcze rozszerzył. Przypomniawszy, że wydarzenia w niniejszej sprawie miały miejsce przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. W konsekwencji przesłanką odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem orzeczenie było wykazanie winy funkcjonariusza przy jego wydaniu (art. 420¹ w związku z art. 418 k.c.). Powód nie udowodnił tego w postępowaniu, zatem już z tej przyczyny powództwo podlegało oddaleniu. Sąd Apelacyjny podkreślił ponadto, że nawet hipotetyczny udział powoda w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie spowodowałby nadania jej innej treści, bowiem w postępowaniu zmierzającym do wydania tej decyzji interesy osób trzecich chronione są tylko w minimalnym stopniu, w szczególności nie rozstrzyga się o odległościach między budowlami i ich usytuowaniu. Miejscem takich rozstrzygnięć jest postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę. Jeżeli zatem nawet doszło do naruszenia praw powoda, to przez wydanie pozwolenia na budowę, a nie decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem pozwana nie wydaje pozwolenia na budowę, zatem to nie ona może być adresatem ewentualnego roszczenia.

Powód wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 361 § 1 i art. 417¹ k.c., art. 42 ust. 1 (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej: „u.z.p.”) oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy stwierdzić, że czwarty zarzut (naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że jednostka samorządu terytorialnego, naruszając prawo przez swoje działanie, nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez to w mieniu

powoda) nie został w ogóle uzasadniony w treści skargi kasacyjnej, bowiem poświęcono mu jedno ogólne zdanie, nie może być zatem poddany ocenie.

Nieuzasadniony jest również zarzut trzeci (naruszenie art. 42 ust. 1 u.z.p. przez przyjęcie, że decyzja o warunkach zabudowy jest jedynie wstępna, a przez to nie ma wpływu na powstanie szkody powoda). Co więcej, powód w skardze kasacyjnej stwierdza, że „decyzja w sprawie ustalenia warunków zabudowy jest rzeczywiście decyzją wstępną” i dowodzi, że pozwolenie na budowę oraz sama budowa muszą być z nią zgodne, zatem do ewentualnej ingerencji w prawa skarżącego może dochodzić dopiero później.

Nie jest też uzasadniony zarzut drugi (naruszenie art. 417¹ § 2 k.c. przez wadliwe zastosowanie normy intertemporalnej i orzekanie na podstawie przepisów regulujących odpowiedzialność Skarbu Państwa za niezgodne z prawem decyzje administracyjne z daty wydania tych decyzji, a nie z daty uznania ich za wydane z naruszeniem prawa). W tej sprawie niezgodna z prawem decyzja o warunkach zabudowy została wydana przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, natomiast już w okresie jej obowiązywania wydała decyzję Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Powstaje zatem zagadnienie intertemporalne, które przepisy znajdują zastosowanie w kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego). Zostało ono jednak rozstrzygnięte w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), w której przyjęto, że w razie wyrządzenia szkody przez ostateczną decyzję administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., co do której decyzję nadzorczą stwierdzającą jej nieważność albo wydanie z naruszeniem prawa po tym dniu, stosuje się przepisy art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (a więc przepisy dotychczasowe).

Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że wskazywana w pozwie i apelacji decyzja o warunkach zabudowy nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wyrządzoną szkodą. Skarżący, odwołując się do poglądów nauki, twierdzi, że decyzja o warunkach zabudowy pozostawała w normalnym związku przyczynowym ze szkodą wyrządzoną powodowi, bowiem, po pierwsze, bez jej wydania nie można by

było prowadzić dalej procesu inwestycyjnego (test *conditio sine qua non*) oraz, po drugie, zawsze jej wydanie zwiększało prawdopodobieństwo wyrządzenia szkody (test normalnej przyczynowości). O ile rzeczywiście decyzja ta pozostaje ze szkodą w koniecznym związku przyczynowym i trafna jest dokonana przez skarżącego ocena testu *conditio sine qua non*, o tyle nie jest to normalny związek przyczynowy. Zgodzić się trzeba z uwagami Sądu Apelacyjnego co do znaczenia decyzji o warunkach zabudowy w przebiegu procesu inwestycyjnego. W takiej decyzji w zasadzie bada się jedynie zgodność warunków zabudowy z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i tylko ogólnie wyznacza się granice ochrony interesów osób trzecich. Szczegółowa ochrona interesów osób trzecich może być dokonana dopiero w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Wydanie zatem z naruszeniem prawa decyzji o warunkach zabudowy nie zwiększa prawdopodobieństwa wydania wadliwego pozwolenia na budowę. Taka decyzja jedynie umożliwia wydanie pozwolenia na budowę. Test na zwiększenie prawdopodobieństwa powstania szkody przez zdarzenie w postaci wydania decyzji o warunkach zabudowy przyniósł zatem wynik negatywny. Takie samo było bowiem prawdopodobieństwo wydania decyzji o pozwoleniu na budowę prawidłowej albo nieprawidłowej.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.