

**Sygn. akt I ACa 305/14**

## WYROK

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 maja 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSA Józef Wąsik</b>
<b>Sędziowie:</b>	<b>SSA Grzegorz Krężolek (spr.)</b> <b>SSA Regina Kurek</b>
Protokolant:	st.sekr.sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 13 maja 2014 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa **J. L.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Ministrowi Środowiska**

**i O. z siedzibą w O.**

**o zapłatę**

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 18 marca 2013 r. sygn. akt I C 1160/07

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od powoda J. L. na rzecz pozwanych Skarbu Państwa – Ministra Środowiska oraz O. z siedzibą w O. kwoty po 2 700 zł (dwa tysiące siedemset złotych ) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt : I ACa 305/14

## UZASADNIENIE

J. L. w pozwie , który ostatecznie był skierowany przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Środowiska oraz O. z siedzibą w O., domagał się zasądzenia kwoty 76 000 złotych tytułem odszkodowania za uniemożliwienie uzyskania decyzji administracyjnej wójta gminy W. o w warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzenia inwestycyjnego w postaci budowy na jego nieruchomości składającej z działki ewidencyjnej nr (...) jednorodzinnego budynku mieszkalnego oraz infrastruktury technicznej na sąsiadującej , także należącej do niego nieruchomości

stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...), położonych w miejscowości B.. Kwota dochodzona pozwem stanowiła tylko część wyrównania rzeczywistego uszczerbku majątkowego, który łącznie określał na co najmniej 450 000 złotych.

W motywach żądania wskazywał, że jest właścicielem nieruchomości na których planował realizację wskazanego wyżej zamierzenia inwestycyjnego i dlatego w dniu 11 czerwca 2004r złożył do wójta wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w oparciu o którą możliwą była zmiana przeznaczenia gruntu, dotąd o charakterze rolnym, na budowlany.

W ramach postępowania administracyjnego wywołanego wnioskiem Wojewoda (...), Zarząd Powiatu (...) oraz (...) Zarząd Melioracji i (...) w K. zaopiniowali pozytywnie zamierzoną inwestycję, natomiast Dyrektor O. postanowieniem z dnia 5 października 2004r odmówił takiego uzgodnienia. Na skutek zażalenia powoda Minister Ochrony Środowiska uchylił to orzeczenie przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. W kolejnych postanowieniach Dyrektor także odmawiał uzgodnienia, a jego rozstrzygnięcia były na skutek kolejnych zażaleń uchylane przez organ wyższej instancji. Kiedy po raz trzeci powód złożył zażalenie Minister umorzył postępowanie odwoławcze, powołując się na fakt wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania gminy W.. Na skutek skargi J. L. wyrokiem z dnia 14 grudnia 2006r Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił orzeczenie organu II instancji. Po wydaniu orzeczenia kasatoryjnego przez Sąd i wezwaniu Ministra przez powoda do usunięcia stanu bezczynności, organ II instancji w dniu 2 lipca 2007r po raz trzeci uchylił postanowienie Dyrektora P. i postępowanie uzgodnieniowe umorzył jako bezprzedmiotowe. Wcześniej bo 29 czerwca 2007r wójt Gminy W. umorzył postępowanie wywołane wnioskiem powoda o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wobec wejścia w życie z dniem 20 maja 2005r miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

J. L. argumentował, że działanie Dyrektora P. było bezprawne, upatrując tej jego cechy w niewydaniu w odpowiednim czasie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia w sposób zgodny z prawem. Szkodę nim wywołaną identyfikował z utratą wartości jego nieruchomości na której planował inwestycję. Gdyby bowiem Dyrektor, działając w zgodzie z prawem, wydał w odpowiednim czasie należące do jego kompetencji postanowienie w przedmiocie uzgodnienia to wówczas wartość części jego nieruchomości o powierzchni 15 arów, którą chciał zabudować, wzrosłaby z 2 000 zł za ar do 20 000 zł, taką bowiem cenę uzyskują grunty o przeznaczeniu budowlanym na terenie na którym mieszka.

Zdaniem J. L. podstawą normatywną jego roszczenia jest przepis art. 417 [1] §2 kc, a orzeczeniem stwierdzającym bezprawność działania organów I i II jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2006r, którym uchylił on, stwierdzając naruszenie prawa postanowieniem Ministra Środowiska o umorzeniu postępowania odwoławczego. Jest to orzeczenie wypełniające hipotezę art. 287pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Podnosił także, że obecnie uzyskanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla nieruchomości stanowiących jego własność nie jest możliwe albowiem wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Według jego postanowień zabudowa gruntu powoda nie jest wykluczona.

Pozwani domagali się oddalenia powództwa oraz obciążenia powoda kosztami procesu.

O., którego Dyrektor uczestniczył uprzednio w postępowaniu, w czasie kiedy P. nie miał osobowości prawnej, jako statio fisci Skarbu Państwa, wskazywał, że postanowienia odmawiające uzgodnienia decyzji wnioskowanej przez J. L. odpowiadały prawu albowiem grunty powoda leżą w otulinie P. na obszarze o szczególnych walorach przyrodniczych stanowiąc część korytarza ekologicznego łączącego P. z rezerwatem K. i innymi dolinkami krasowymi tzw. Dolinkami K.. Odmawiając pozytywnego uzgodnienia Dyrektor kierował się postanowieniami ustawy o ochronie przyrody oraz opracowaniami naukowymi z których wynikała konieczność szczególnej ochrony tego terenu

Podnosił, że nieruchomości powoda nigdy wcześniej nie mogły ulec zabudowie i taki zakaz wynikał także z postanowień poprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy W., który porze stał obowiązywać 31 grudnia 2003r. Wskazywał także, iż za „prejudykata” wymagany przez normę art. 417[1] §2 kc nie może być uznany powoływany przez powoda wyrok WSA w Warszawie albowiem przepis art. 287 pkt 1 ustawy

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma zastosowanie tylko do decyzji administracyjnych, którą uchylone wyrokiem Sądu postanowienie Ministra Środowiska nie było.

Zbieżne z nim, co do wniosków prawnych oraz argumentacji stanowisko wyraził Skarb Państwa - Minister Środowiska.

W toku sporu Sąd Okręgowy skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności normy art. 417[ 1] §3 kc z przepisem art. 77 ust. 1 Ustawy Zasadniczej - tak bowiem ówczesnie kwalifikował podstawę prawną roszczenia powoda - w zakresie w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania za uszczerbki wywołane nie wydaniem decyzji w postępowaniu administracyjnym, bez uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego zwłokę w prowadzeniu tego postępowania.

Trybunał postanowieniem z dnia 13 lutego 2012r orzekł o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W motywach podjętego rozstrzygnięcia stanął na stanowisku, że dokonana przez Sąd kwalifikacja roszczenia powoda jest błędna, co prowadzi do wydania orzeczenia formalnego, przede wszystkim dlatego, iż J. L. upatruje powstania szkody podlegającej wyrównaniu nie w tym, że organ administracyjny nie wydał rozstrzygnięcia jako takiego ale rozstrzygnięcia określonej treści, a taki stan rzeczy nie jest objęty hipotezą normy art. 417 [ 1] §3 kc. do zbadania konstytucyjności której zmierzał w pytaniu Sąd I instancji.

Wyrokiem z dnia 18 marca 2013r Sąd Okręgowy w Krakowie powództwo oddalił [pkt I] oraz zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Ministra Środowiska kwotę 3600 złotych tytułem kosztów procesu [ pkt II sentencji ]

Sąd I instancji ustalił następujące fakty istotne dla rozstrzygnięcia :

J. L. jest właścicielem nieruchomości składającej się z działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 18 845 m. kw, położonej w miejscowości B., gmina W. oraz nr 101 o powierzchni 5600 m.kw, zabudowanej budynkiem mieszkalnym. W dniu 11 czerwca 2004r złożył do wójta gminy wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki nr (...) na potrzeby budowy domu jednorodzinnego wraz z przyłączami.

W ramach postępowania wywołanego wnioskiem Zarząd Powiatu (...), Wojewoda (...) oraz Wojewódzki Zarząd Melioracji i (...) w K. pozytywnie uzgodnili projekt decyzji o warunkach zabudowy.

Postanowieniem z dnia 5 października 2004r Dyrektor O. do którego wójt także się o takie uzgodnienie zawrócił, podmówił pozytywne uzgodnienia, wskazując w motywach orzeczenia, że grunt powoda leży w obszarze korytarza ekologicznego pomiędzy doliną P. i pozostałymi dolinkami krasowymi o wysokich walorach i mającego zasadnicze znaczenie dla przyrody O.. Dyrektor odwołał się także do postanowień już nie obowiązującego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy zgodnie którym zabudowa tego terenu była wykluczona za wyjątkiem, prowadzonego w wyjątkowych wypadkach budownictwa zagrodowego, możliwego przy spełnieniu specjalnych wymagań wynikających z ochrony przyrody. Istnienie korytarza wykluczało wobec tego, jego zdaniem, tworzenia nowych siedlisk.

Na skutek zażalenia powoda Minister Środowiska postanowieniem z dnia 23 lutego 2005r uchylił to orzeczenie przekazując sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W motywach rozstrzygnięcia kasacyjnego wskazał m. in., że Dyrektor winien, rozpoznając sprawę we ponownie, rozważyć i wskazać w jaki sposób ewentualne pozytywne uzgodnienie nie da się pogodzić z negatywnym wpływem inwestycji na walory przyrodnicze samego P.. Zwrócił także uwagę, że organ I instancji odwołał się do założeń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz postanowień poprzedniego planu, które nie są obowiązującymi aktami prawa miejscowego.

Postanowieniem z dnia 6 maja 2005r Dyrektor ponownie wydał postanowieniem odmawiające uzgodnienia, wskazując na negatywne oddziaływanie planowanej inwestycji na walory przyrodnicze P., a także na to, iż nowo uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjęty uchwałą Rady w dniu 11 marca 2005r nie przewiduje możliwości nowej zabudowy tego gruntu, a jedynie uzupełnianie siedlisk już istniejących. W motywach

orzeczenia powołał się także na treść opracowań naukowych wskazujących na negatywne skutki dla walorów P. naporu inwestycyjnego na jego obrzeżach. Ponowione zostały także argumenty dotyczące przynależności tego terenu do otulin (...) oraz korytarza ekologicznego. Przeciwno uzgodnieniu miałyby przemawiać to, że postulowana zabudowa wpłynęłaby na ograniczenie jego szerokości, skutkując nawet jego przerwaniem.

Nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy W. wszedł w życie w dniu 21 maja 2005r.

Na skutek rozpoznania kolejnego zażalenia J. L. Minister Środowiska po raz drugi uchylił postanowienie Dyrektora orzeczeniem z dnia 14 października 2005r

W motywach wskazano, że postanowienie nie zawiera wyjaśnienia podstawy prawnej na jakiej go wydano, a ponadto nie przedstawiono w jego uzasadnieniu jednoznacznych dowodów na to, że zamierzenie inwestycyjne powoda rzeczywiście będzie szkodzić P.. Uznał, że dla właściwego wyjaśnienia sprawy należy powtórzyć postępowanie dowodowe w całości i dopiero na jego podstawie stwierdzić w jaki sposób zabudowa nieruchomości leżącej w jego otulinie rzeczywiście stanowi dla jego walorów przyrodniczych zagrożenie.

Decyzją z dnia 29 czerwca 2005r wójt gminy W. umorzył postępowanie wywołane wnioskiem J. L. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki nr (...) wskazując na bezprzedmiotowość jej wydania w sytuacji wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, obejmującego teren planowanej inwestycji.

Postanowieniem z dnia 26 marca 2006r Dyrektor po raz trzeci odmówił uzgodnienia projektu decyzji, w istocie powtarzając argumenty dotąd formułowane w tym w szczególności dotyczące położenia realności powoda w granicach korytarza ekologicznego pomiędzy doliną P. i rezerwatu K. i innymi dolinkami krasowymi.

Rozpoznając kolejne zażalenie J. L. Minister Środowiska postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2006r umorzył postępowanie odwoławcze, uznając je za bezprzedmiotowe wobec wejścia w życie planu zagospodarowania. Tym samym wiążącym stało się postanowienie Dyrektora o odmowie uzgodnienia.

Na skutek skargi wniesionej przez powoda od tego postanowienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., wyrokiem z dnia 14 grudnia 2006r, uchylił postanowienie Ministra Środowiska, stwierdzając naruszenie norm proceduralnych. W motywach orzeczenia wskazał, że rozstrzygając o zażaleniu J. L., w ramach postępowania o charakterze wpadkowym organ II instancji nie był uprawniony do oceny jako bezprzedmiotowego postępowania głównego, prowadzonego przez wójta. Pozostaje to bowiem w kompetencji organu administracji samorządowej. W sytuacji gdyby postępowanie zasadnicze uległo umorzeniu organ II instancji byłby uprawniony do uchylenia postanowienia objętego zażaleniem powoda i umorzenia postępowania uzgodnieniowego.

Po wydaniu wyroku przez Sąd J. L. wezwał Ministra Środowiska, pismem z dnia 20 czerwca 2007r do usunięcia stanu niezgodnego z prawem, a organ II instancji postanowieniem datowanym na 2 lipca 2007r uchylił postanowienie Dyrektora z 24 marca 2006r i umorzył postępowanie uzgodnieniowe.

Z dalszych ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że powód wezwał Dyrektora O. w dniu 25 lipca 2007r do zapłaty odszkodowania, podstawy do którego upatrywał w uniemożliwieniu wydania decyzji o warunkach zabudowy, jako konsekwencji uchylenia się od wydania zgodnego z prawem postanowienia w przedmiocie uzgodnienia. Wezwanie to pozostało bez odpowiedzi.

Rozważania prawne Sąd I instancji rozpoczął od oceny charakteru postanowień wydawanych przez Dyrektora O. w ramach prowadzonego przez wójta gminy W. postępowania wywołanego wnioskiem powoda. Uznał, że były to postanowienia wydawane na podstawie art. 106 §1 k p a, które wprawdzie nie mają charakteru samodzielnego w odniesieniu do głównego przedmiotu postępowania administracyjnego tym nie mniej takich, które miały istotny wpływ na jego wynik, a rola Dyrektora P. nadawała mu status organu współdziałającego w procesie podejmowania decyzji przez organ administracji samorządowej. Jakkolwiek wydanie przez Dyrektora postanowienia w przedmiocie

uzgodnienia , na które przysługiwało zażalenie nie byłoby wiążące dla organu uprawnionego do wydania decyzji administracyjnej tym nie mniej , zdaniem Sądu , który w ramach swojej oceny odwołał się do poglądów przedstawicieli literatury, ma być samodzielny , stanowiąc orzeczenie o jakim mowa w art. 417 [1] §2 kc z tej przyczyny , że do takich postanowień z mocy art. 126k.p.a. stosuje się odpowiednio przepisy o decyzjach.

Odwołując się następnie do przewidzianego przez tę normę wymagania kwalifikowanego stwierdzenia bezprawności działania organu administracji publicznej z którym strona wiąże powstanie szkody podlegającej wyrównaniu , poprzez legitymowanie się przez poszkodowanego orzeczeniem wydanym we właściwym postępowaniu stwierdzającym niezgodność z prawem decyzji administracyjnej , a w rozstrzyganej sprawie postanowienia uznał , że tego rodzaju prejudykatem J. L. w toku sporu nie dysponował.

Za taki prejudykat nie uznał bowiem Sąd , wbrew stanowisku powoda , wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 14 grudnia 2006r ,którym uchylone zostało postanowienie Ministra Środowiska umarzające postępowanie odwoławcze wywołane zażaleniem powoda od postanowienia Dyrektora P. z 24 marca 2006r.

Analizując treść rozstrzygnięcia WSA stanął bowiem na stanowisku , że wydanie orzeczenia kasatoryjnego było spowodowane wyłącznie przyczynami formalnymi bez odnoszenia się w nich do kwestii merytorycznych , których ocenę uznał za pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia mimo , że powód - autor skargi - także się na nie powoływał.

Analiza ta ,zdaniem Sądu I instancji nie pozwala na uznanie , że Sąd Administracyjny potwierdził w motywach wyroku niezgodność z prawem działania Dyrektora P. przy podejmowaniu kolejnych, a w szczególności ostatniego z postanowień w przedmiocie uzgodnienia projektu decyzji wójta. To uniemożliwia ocenę tego wyroku jako prejudykatu w rozumieniu art. 417 [ 1] §2 kc.

Bezprawności działania Dyrektora nie stwierdzają także , jego zdaniem, motywy, uprzednich, kolejnych postanowień kasatoryjnych wydawanych przez Ministra Środowiska.

Jako pozbawione znaczenia dla wyrażonej przez siebie oceny uznał Sąd Okręgowy także eksponowane przez powoda okoliczności związane z tym, że w winnym postępowaniu administracyjnym dotyczącym analogicznego wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu autorstwa A. W. Minister Środowiska w ramach rozpoznawania zażalenia od negatywnego postanowienia Dyrektora w przedmiocie uzgodnienia projektu decyzji zmienił rozstrzygnięcie organu I instancji , pozytywnie uzgadniając taki sam projekt.

W podsumowującym ocenę prawną roszczenia powoda fragmencie uzasadnienia Sąd I instancji, akcentując fakt związania Sądu cywilnego treścią decyzji administracyjnej i zrównanego skutkami z nią postanowienia zaskarżalnego zażaleniem , odwołując się do judykatu Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011r , sygn.. II CSK 570/10 wskazał , że brak orzeczenia wstępnego stwierdzającego bezprawność organu administracji publicznej , który może jedynym źródłem jej potwierdzenia , stanowiąc tym samym przewidziane przez ustawodawcę ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej opartej na przepisach art. 417 [ 1] §2-3 kc , wyklucza możliwość uwzględnienia powództwa już z tego powodu. Czyni to bezprzedmiotowymi rozważania dotyczące tego czy spełnione zostały pozostałe przesłanki normatywne odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych podmiotów , a także tego czy biernie legitymowanym w sporze jest O..

Podstawą rozstrzygnięcia o kosztach procesu była norma art. 98 § kpc i wynikająca z niej, w zakresie ich rozliczenia pomiędzy stronami, zasada odpowiedzialności za wynik sprawy.

W apelacji od tego wyroku , zaskarżając go w całości , powód domagał się jego uchylecia i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania przed obydwoma instancjami.

Środek odwoławczy został oparty tylko na zarzutach prawnie materialnych a to :

- art. 417 i 417 [ 1] 2 kc w następstwie ich nieprawidłowego zastosowania i w konsekwencji nietrafnego przyjęcia , że apelujący nie legitymuje się prejudykatem stwierdzającym wadliwość postanowienia Dyrektora O. odmawiającego uzgodnienia decyzji oraz postanowienia Ministra Środowiska wydanego w następstwie rozpoznania zażalenia powoda ,

- art. 287 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002r poprzez jego niezastosowanie.

W motywach apelacji, powtarzając w istocie stanowisko prezentowane w postępowaniu rozpoznawczym przed Sądem I instancji J. L. zaakcentował , iż uzgodnienie Dyrektora (...) było formą ściślejszego współdziałania organu administracyjnego z podmiotem od którego koniecznym było, przed wydaniem decyzji, uzyskanie takiego uzgodnienia. To związanie przejawia się m. in. w tym , że w przypadku odmowy wydanie decyzji niezgodnej z taką opinią skutkuje jej wadliwością w rozumieniu art. 156 pkt 2 k p a.

Zatem brak uzgodnienia rodzić musiałaby skutek w postaci decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu postulowanego we wniosku powoda skierowanym do wójta.

Zdaniem apelującego Sąd I instancji wadliwie odczytał znaczenie orzeczeń kasatoryjnych Ministra Środowiska dwukrotnie uchylających postanowienia odmawiające dokonania uzgodnienia projektu decyzji , gdyż nie uwzględnił , że w postępowaniu administracyjnym pogląd prawny organu wyższej instancji nie jest wiążący dla organu , który ponownie ma przeprowadzić postępowanie. Biorąc pod uwagę to , iż , zdaniem J. L. , Dyrektor P. odmawiał dokonania uzgodnienia nie mając ku temu żadnych merytorycznych podstaw z punktu widzenia zagrożenia jakie miała nieść planowana inwestycja dla walorów przyrodniczych P. należało już to działanie organu I instancji ocenić jako bezprawne tym bardziej , że ostatecznie postanowienie odmowne także zostało wyeliminowane z obrotu prawnego.

Apelujący podkreślał , iż nietrafna jest ocena Sądu I instancji zgodnie z którą powód nie legitymował się prejudykatem w rozumieniu art. 417 [ 1] §2 kc albowiem za taki , wbrew kwestionowanej ocenie, należy uznać wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2006r, a taki jego charakter przesądza przepis art. 287 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czego nie dostrzegł ani w zupełności nie wziął pod rozwagę Sąd.

Postępowanie wywołane skargą było w istocie właściwym postępowaniem w którym stwierdzono niezgodność z prawem orzeczeń organów administracyjnych obu instancji i ono per se winno być traktowane jako prejudykat o jakiej mowa w mającej w sprawie zastosowanie normie kodeksu cywilnego.

W dalszej części swojego stanowiska powód wskazał , że w takiej sytuacji w której z jednej strony dysponuje orzeczeniem stwierdzającym niezgodność z prawem postanowień organów administracyjnych, a z drugiej , orzeczenie objęte kontrolą instancyjną zostało wydane bez badania istnienia pozostałych przesłanek normatywnych od których zależy uznanie roszczenia odszkodowawczego za zasadne, wniosek o wydanie orzeczenia kasatoryjnego jest usprawiedliwiony. Dodatkowo w motywach apelacji J. L. polemizował z trafnością poglądu prawnego Sądu I instancji o ile argumentami za jego zasadnością miałyby przemawiać związanie Sądu powszechnego decyzją administracyjną , skoro taka nie została wydana , a postanowienia Dyrektora (...) zostały wyeliminowane z obrotu prawnego . J. L. ponadto odniósł się krytycznie do motywów postanowienia Trybunału Konstytucyjnego , który umorzył postępowanie wszczęte na skutek pytania skierowanego przez Sąd I instancji.

Pozwani podtrzymując dotychczasowe stanowiska domagali się oddalenia apelacji jako pozbawionej usprawiedliwionych podstaw , wnosząc o obciążenie przeciwnika procesowego kosztami postępowania przed Sądem II instancji.

### ***Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny rozważył :***

Środek odwoławczy powoda nie jest zasadny i podlega oddaleniu.

W jego ramach J. L. nie sformułował żadnych zarzutów procesowych w tym w szczególności nie podważał sposobu w jaki Sąd I instancji ocenił zgromadzone w postępowaniu rozpoznawczym dowody oraz ustalił okoliczności, które uczynił podstawą kontrolowanego instancyjnie orzeczenia.

Dlatego też ustalenia te, jako kompletne i dokonane prawidłowo, Sąd II instancji przyjmuje za własne.

Nie ma racji powód, gdy zarzuca Sądowi Okręgowemu nie zastosowanie art. 287 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [jedn. tekst DzU z 2012 poz.270]

Jak wynika z motywów apelacji polemizując ze stanowiskiem prawnym Sadu zgodnie z którym powód nie legitymuje się, wydanym we właściwym postępowaniu, rozstrzygnięciem wstępnym stwierdzającym niezgodność z prawem orzeczenia, z którego wydaniem wiąże powstanie szkody, której wyrównania się domagał, formułując roszczenie odszkodowawcze, apelujący uznawał, że tego rodzaju „prejudykatem” jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 14 grudnia 2006r, który uchylił postanowienie Ministra Środowiska o umorzeniu postępowania odwoławczego wywołanego zażaleniem powoda na [kolejne] postanowienie Dyrektora O. odmawiające uzgodnienia projektu decyzji. Jego zdaniem wyrok ten spełnia wymóg o jakim mowa w art. 417[1] §2 kc albowiem w jego następstwie organ II instancji, rozpoznając sprawę ponownie uchylił postanowienie Dyrektora (...) i postępowanie uzgodnieniowe, jako bezprzedmiotowe umorzył. J. L. uznawał bowiem, że wyrok WSA oraz następujące po nim orzeczenie organu II instancji wypełnia hipotezę art. 287 pkt 1 / ustawy z 30 sierpnia 2002r, stanowiąc rodzaj orzeczenia wstępnego stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczenia z którym wiązał powstanie szkody.

Oceniając ten zarzut na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z poglądami przedstawicieli nauki prawa cywilnego oraz administracyjnego formalnego samo brzmienie art. 287 pkt 1/ i 2/ p.p.s.a. wskazuje, iż wydanie przez Sąd administracyjny wyroku kasatoryjnego wobec decyzji organu II instancji i późniejsze umorzenie postępowania przez organ ponownie rozpoznający sprawę jest rodzajem orzeczenia wstępnego, stwierdzającego we właściwym postępowaniu niezgodność z prawem decyzji lub aktu o jakim mowa w pkt 2 tego przepisu. Rozstrzygnięcie takie zatem przesądza o bezprawności decyzji a strona, która doznała szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z jej wydaniem może się domagać zapłaty odszkodowania przez organ, który decyzję wydał / lub podjął akt/ na drodze sądowej przed Sądem powszechnym, na podstawie art. 417 [1] §2 kc.

/ por. bliżej w tej materii stanowiska S. Skoczylasa w: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną s. 260, Warszawa 2005r, E. Bagińska w: Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej s. 357-358 Warszawa 2006r A. Kabat w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi -komentarz, opublikowany w zbiorze Lex 2013, a także Z. Banaszczyk w: Komentarz do kodeksu cywilnego pod redakcją K. Pietrzykowskiego, powołany za zbiorem Legalis., /

Tym nie mniej w rozstrzyganej sprawie norma ta nie może mieć zastosowania. Powołując się na nią jako podstawę oceny orzeczenia WSA 14 grudnia 2006r i kwalifikując ten wyrok jako orzeczenie wstępne w rozumieniu art. 417 [1] §2 kc, apelujący pomija po pierwsze to, że art. 287 pkt 1/ u. p.p.s.a. mówi wyłącznie o decyzji w rozumieniu art. 3 §2 pkt 1 u.p.p.s.a. której uchylenie, przy spełnieniu kolejnego warunku ustanowionego w tym przepisie może rodzic wskazana tam odpowiedzialność odszkodowawczą organu administracyjnego, który ją wydał.

Po wtóre norma ta w swoim pkt 2 mówi także o akcie, który z mocy wyroku Sądu zostanie uchylony albo też Sąd ustali przeszkodę do stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego procesowego w tym przypadku mowa o aktach, których rodzaje wskazane są w art. 3 §2 pkt 4-7 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Do nich nie można zaliczyć ani postanowienia Ministra Środowiska, które zostało uchylone na podstawie wyroku z 14 grudnia 2006r ani, tym bardziej, poprzedzającego go postanowienia Dyrektora (...) z 24 marca 2006r odmawiającego uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

/ por. bliżej stanowisko A. Kabata - we wskazanym wyżej komentarzu oraz uwagi w komentarzu do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r pod redakcją R. Hausera , powołanego za zbiorem Legalis , wydanie z 2013r /

Po trzecie nawiązać należy do samego brzmienia art. 417 [1] §2 kc , który to przepis , co wyraźnie wynika z oświadczenia pełnomocnika powoda złożonego na rozprawie apelacyjnej w dniu 13 maja 2014r / k. 506 v akt/ stanowi wyłączną podstawę normatywną dochodzonego odszkodowania.

Sięgając do wykładni językowej tego przepisu wskazać trzeba , że ustawodawca powiązał możliwość dochodzenia odszkodowania wyłącznie z wydaniem przy wykonywaniu władzy publicznej decyzji administracyjnej o cechach ostateczności , której niezgodność z prawem została stwierdzona w orzeczeniu wstępnym , wydanym po przeprowadzeniu postępowania według przepisów dla niej właściwych.

Takie sformułowanie wyklucza możliwość skutecznego wiązania odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w normie art. 417 §1 kc w zw z art. 417 [ 1] §2 kc z innym aniżeli ostateczna decyzja rozstrzygnięciem organu administracyjnego , nawet takiego jakim jest postanowienie , zaskarżalne, w trybie instancji, zażaleniem.

Omawiana norma art. 417 [1] §2 kc posługuje się wprawdzie określeniem prawomocnego orzeczenia , w którym to pojęciu mogłoby się potencjalnie mieścić także postanowienie wydane na podstawie art. 106 §1 w zw z §5 k. p. a ale nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości , że , w tym przypadku chodzi o prawomocne orzeczenie wydane przez Sad powszechny.

Jedynie niektórzy przedstawiciele literatury wyrażają stanowisko zgodnie z którym źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie powołanego wyżej przepisu może być również postanowienie wydane przez organ administracyjny , którego niezgodność z prawem stwierdzono w drodze orzeczenia wstępnego, a przy braku możliwości uzyskania prejudykatu przez poszkodowanego podstawą tej odpowiedzialności jest norma art. 417 §1 kc

/ por. bliżej w tej kwestii stanowisko Z. B. op. cit oraz Z. K. w : Komentarz do kodeksu cywilnego pod redakcją E. G. wydanie 2011r

W związku ze stanowiskiem prawnym Sądu I instancji w oparciu o które wyraził on ocenę , że powód nie legitymuje się orzeczeniem wstępnym w rozumieniu art. 417 [1] §2 kc przepisu kodeksu cywilnego , a przy tym jego brak powiązał nie z samą formą uchylonego przez WSA w Warszawie orzeczenia ale z treścią motywów , które według Sądu Administracyjnego zdecydowały o konieczności wydania wyroku kasatoryjnego wobec postanowienia Ministra Środowiska konieczne jest szersze odniesienie się do tego zagadnienia.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w oparciu o wniosek J. L. przez wójta gminy W. z uwagi na położenie nieruchomości na której planował on przeprowadzenie inwestycji , na obszarze otuliny O. wymagało przeprowadzenia procesu uzgodnień jej projektu m. in z Dyrektorem P..

Formą w jakiej Dyrektor opiniował przedłożony mu przez wójta projekt kompetencja dla którego wynikała z art. 60 ust. 1 i art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [ DzU Nr 80 poz. 717 ] było postanowienie wydane na podstawie art. 106 §1 k. p. a. na które po myśli §5 tego przepisu przysługiwało zażalenie. Orzeczenie to było dla organu prowadzącego postępowanie główne wiążące w tym znaczeniu , że brak pozytywnego uzgodnienia mógł mieć tylko jeden skutek , a mianowicie wydanie negatywnej decyzji administracyjnej rozstrzygającej o żądaniu wniosku

/ por. bliżej w tej materii pogląd Igora Zachariasza w komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i powołane wraz z nim orzecznictwo Sądów Administracyjnych wydanie Lex 2013 /

Do takiego postanowienia , jako zaskarżalnego zażaleniem, po myśli art. 126 k.p.a. stosuje się dotyczące decyzji przepisy art. 105, 107 §2 -5 oraz te regulujące możliwość wznowienia i stwierdzenia nieważności takiego które jest ostateczne z tą zmianą , że wówczas w miejsce decyzji wydaje się postanowienie.



Wobec tego, w odniesieniu do tego rodzaju postanowień, przy przyjęciu, że także i one, a nie tylko ostateczne decyzje administracyjne są objęte hipotezą art. 417[1] §2 kc, właściwą drogą dla stwierdzenia ich niezgodności z prawem jest procedura wznowienia postępowania zakończonym mającym ten walor postanowieniem lub też stwierdzenia jego nieważności.

Tego rodzaju cechą ma, w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy jedynie postanowienie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2007r, którym uchylił on postanowienie Dyrektora (...) z dnia 24 marca 2006r i umorzył postępowanie uzgodnieniowe.

Wobec tego postanowienia J. L. nie legitymuje się orzeczeniem wdanym na podstawie przepisów administracyjnych stwierdzającym jego niezgodność z prawem. Brak takiego prejudykату wyklucza możliwość skutecznego dochodzenia wyrównania szkody na podstawie art. 417 [ 1] §2 w zw z art. 417 §1 kc. Wymaganej dla zastosowania tego przepisu cechy orzeczenia wstępnego nie ma także wyrok WSA z 14 grudnia 2006r, odnoszący się do orzeczenia Ministra o umorzeniu postępowania odwoławczego [ zażaleniowego ] albowiem, jak wynika z jego motywów podjęte przezeń orzeczenie kasatoryjne nastąpiło wyłącznie z przyczyn o charakterze formalnym, a Sąd nie poddawał analizie merytorycznej zasadności postanowienia Ministra czy też [ tym bardziej ] jego wcześniejszych rozstrzygnięć oraz poprzedzających je postanowień organu I instancji - Dyrektora (...). Pominiecie tej oceny wynika wprost z motywów wyroku w których wskazano, że stawiane w skardze przez J. L. zarzuty tego rodzaju pozostają poza zakresem oceny Sądu jako z punktu widzenia podejmowane go rozstrzygnięcia pozbawione doniosłości.

Dlatego też także i drugi ze sformułowanych przez J. L. zarzutów prawno - materialnych nie mógł być uznany za trafny.

W stanie faktycznym ustalonym w sprawie koniecznym jest przeprowadzenie oceny zasadności roszczenia powoda przez pryzmat innych norm kodeksu cywilnego, które mogłyby mieć zastosowanie.

Fakty jakie powoływał powód w podstawie faktycznej powództwa wskazywały na to, że więź on powstały w jego majątku uszczerbek nie tylko z orzeczeniem Ministra Środowiska o umorzeniu postępowania odwoławczego, następnie uchylonego przez WSA w Warszawie, z postanowieniami kasatoryjnymi Ministra Środowiska wydawanymi na skutek rozpoznania zażaleń powoda od orzeczeń Dyrektora (...) odmawiających pozytywnego uzgodnienia projektu decyzji o w.z. i z.t ale przede wszystkim z postanowieniami organu I instancji, a ściślej mówiąc z tym, że w jego ocenie, nie były one wydawane w sposób zgodny z prawem.

Powołane przez powoda fakty i ich ocena z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej jego przeciwników procesowych wyklucza ewentualną kwalifikację jego żądania jako opartego na normie art. 417 [1] §3 kc.

Okoliczności te dają podstawę do przyjęcia, że o ile jako prowadzące do powstania uszczerbku w jego majątku uznawał on w szczególności kolejne postanowienia organu I instancji, które jak twierdził nie odpowiadały prawu, co potwierdzał Minister Środowiska uchylając je w ramach postępowań odwoławczych wywołanych zażaleniami apelującego, ocenę żądania J. L. należy także przeprowadzić przez pryzmat ewentualnego zastosowania art. 417 §1 kc

Kolejne postanowienia Dyrektora P. jak i kasatoryjne orzeczenia organu II instancji ze względu na swój charakter nie miały cech ostateczności, wobec czego powód z przyczyn już wyżej podanych nie mógł się legitymować orzeczeniem wstępnym stwierdzającym ich niezgodność z prawem w trybie właściwym dla postępowania administracyjnego. W takiej sytuacji ocena przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa - Ministra Środowiska jak i O. może być przeprowadzona z punktu widzenia wszystkich przesłanek tej odpowiedzialności [ w tym także bezprawności ] przez Sąd rozstrzygający o żądaniu wyrównania szkody.

Takie stanowisko ma swoje potwierdzenie także w wypowiedziach przedstawicieli nauki prawa cywilnego odwołujących się do potrzeby zapewnienia możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa oraz innych podmiotów wymienionych w art. 417 §1 kc także w sytuacji gdy potencjalnie poszkodowany nie

jest w stanie uzyskać „prejudykatu „ potwierdzającego , że działanie / zaniechanie / w ramach wykonywania władzy publicznej jest niezgodne z prawem

/ por. dla przykładu stanowisko Z. Banaszczyka i J. Kremisa op. cit. /

Ale także i taka kwalifikacja normatywna roszczenia J. L. o ile jest ono oparte na twierdzeniu , że szkoda w postaci utraconych korzyści polegających na utracie wartości jego nieruchomości przez to , że nie doszło do wydania w odpowiednim czasie , kiedy było to jeszcze możliwe wobec nie obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego gminy , decyzji o warunkach jej zabudowy na podstawie której jej część zmieniałaby swoje dotychczasowe rolne przeznaczenie na budowlane , na skutek negatywnych postanowień w przedmiocie uzgodnienia jej projektu Dyrektora (...) , następnie uchylanych w trybie instancji nie uzasadnia jego uwzględnienia .

Brak jest bowiem pomiędzy samym zdarzeniem w postaci nie wydania decyzji przez wójta będącego konsekwencją negatywnych postanowień w przedmiocie uzgodnienia jej projektu , a identyfikowaną przez J. L. szkodą, adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 §1 kc , który jest jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wskazanych w art. 417 §1 kc. Twierdząc przeciwnie i wskazując , że Dyrektor winien wydać postanowienie odpowiadające prawu powód nie trafnie zakłada , że postanowieniem takim mogło być wyłącznie orzeczenie pozytywnie uzgadniające projekt decyzji wójta o warunkach zabudowy bądź ewentualnie , w ramach postępowania zażaleniowego Minister Środowiska winien był , zmieniając zaskarżone orzeczenie organu I instancji , takiego uzgodnienia dokonać[ jako to uczynił wobec A. W. ]. Ku takiemu założeniu brak dostatecznych podstaw szczególnie gdy zważyć , że położenie gruntu J. L. w otulinie O. stanowiło wywodzony z konieczności ochrony walorów przyrodniczych P. argument przeciwko takiej treści uzgodnienia. Zasadność takiego wniosku ugruntowuje także to, że postanowienia wcześniej obowiązującego [ do końca 2003r ] planu zagospodarowania przestrzennego gminy oraz treść planu , który zaczął obowiązywać począwszy od 20 maja 2005r wykluczały i wykluczają nadal możliwość zabudowy tego terenu w ramach nowych siedlisk.

Brak spełnienia tej przesłanki normatywnej , która obok innych dla uznania roszczenia powoda za usprawiedliwione musiała być zrealizowana kumulatywnie,wyklucza zasadność powództwa bez konieczności prowadzenia oceny czy także one są spełnione.

Z podanych wyżej przyczyn w uznaniu , że wyrok poddany kontroli instancyjnej odpowiada prawu , Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji orzeczenia na podstawie art. 385 kpc.

Jego konsekwencją było rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego oparte na art. 98 §1 kpc w zw z art. 108 §1 i 391 §1 kpc i wynikającej z tego przepisu , w zakresie rozliczenia ich pomiędzy stronami, zasadzie odpowiedzialności za wynik sprawy.

Kwoty należne pozwanym z tego tytułu zostały ustalone na podstawie § 6 pk6 w zw z §12 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia MS w sprawie opłat za czynności radców prawnych [...] z dnia 28 września 2002r [ jedn. tekst DzU z 2013 poz. 490]