

Sygn. akt I ACa 1341/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Anna Miastkowska

Sędziowie: SA Wincenty Ślawnski

SA Bożena Wiklak (spr.)

Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Olejniczak

po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2016 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa **R. Ł.**

przeciwko **Miastu Ł. - Prezydentowi Miasta Ł.**

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 29 czerwca 2015 r. sygn. akt II C 363/15

1. oddala apelację;
2. zasądza od R. Ł. na rzecz Miasta Ł. – Prezydenta Miasta Łodzi kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt I ACa 1341/15

UZASADNIENIE

Powód R. Ł. w pozwie z dnia 20 marca 2015 r. wniósł o zasądzenie od Miasta Ł. kwoty 11 197 982 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wytoczenia powództwa tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania przez Prezydenta Miasta Ł. decyzji 12 maja 2010 r. odmawiającej ustalenia warunków zabudowy z uwagi na niespełnienie warunku tzw. dobrego sąsiedztwa.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 29 czerwca 2015 roku Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił powództwo oraz zasądził od R. Ł. na rzecz Miasta Ł. – Prezydenta Miasta Ł. kwotę 7 200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sprawie.

Powyższy wyrok zapadł na podstawie poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych, które Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za własne. Ich istotne elementy przedstawiają się następująco:

R. Ł. jest właścicielem nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) w obrębie G-56, dla których Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi prowadzi księgi wieczyste nr KW (...) - działka nr (...) i KW (...) - działki nr (...).

Powód dokonał zakupu wyżej wymienionych nieruchomości w celach inwestycyjnych, zaciągając na ten cel kredyt hipoteczny. Planował wybudować tam kompleks siedemnastu wolnostojących, jednorodzinnych domów mieszkalnych.

Przedmiotowe nieruchomości są położone w granicy administracyjnej Miasta Ł.. Zgodnie z art. 5b ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (obecnie art. 10a tejże ustawy) nie wymagały zgody na zmianę przeznaczenia, przeprowadzenia zmiany przeznaczenia przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej.

W dniu 12 marca 2010 r. powód złożył w Referacie Urbanistyki i Administracji (...) wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę zespołu siedemnastu budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Do wniosku załączył koncepcję zagospodarowania planowanej inwestycji.

Decyzją Nr II. (...) /197/10 z dnia 12 maja 2010 r. Prezydent Miasta Ł. odmówił ustalenia warunków zabudowy, wskazując jako przyczynę zajętą stanowiska brak sąsiedztwa zespołu budynków jednorodzinnych. Organ wydający decyzję stwierdził niespełnienie warunku tzw. dobrego sąsiedztwa określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzja podlegała zaskarżeniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, nie była więc ostateczna.

W dniu 7 lipca 2010 roku Rada Miejska w Ł. podjęła Uchwałę nr XCI/1603/10 w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo – krajobrazowego (...), który to zespół objął również nieruchomość powoda. Mocą uchwały zabroniono m.in. niszczenia, uszkadzania lub przekształcania objętych nią obiektów i obszaru; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, za wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych.

Decyzją z dnia 9 lipca 2010 r., wydana na skutek odwołania powoda od decyzji Prezydenta Miasta Ł. z 12 maja 2010 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Z uzasadnienia decyzji SKO wynika, że nie podzielono poglądu o braku spełnienia przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. SKO wskazało, że w jego ocenie teren, na którym znajduje się przedmiotowa nieruchomość utracił charakter rolniczy. Organ odwoławczy podkreślił, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy następuje po uprzednim przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie i dokonaniu konkretyzacji prawa w odniesieniu do indywidualnej osoby i w określonym stanie faktycznym. Każda więc sprawa prowadzona przez organy administracji winna być traktowana w sposób zindywidualizowany, co oznacza, że organ orzekający nie powinien kierować się w swoim działaniu automatyzmem, powinien natomiast uwzględniać specyfikę okolicy. Organ administracji winien dokładnie wyjaśnić stan faktyczny sprawy, wyczerpująco zebrać materiał dowodowy, a następnie dokonać wszechstronnej oceny całokształtu tego materiału. Zawarte w decyzji rozstrzygnięcie winno stanowić logiczną konsekwencję stanu faktycznego, ustalonego w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym w przedmiocie wniosku i jego oceny w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Prezydent Miasta Ł. decyzją Nr ŁG.VII/490/10 z dnia 10 grudnia 2010 r. ponownie odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji powoda, wskazując, że warunek tzw. dobrego sąsiedztwa jest niespełniony, ponadto ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji budowlanej nie będzie zgodne z przepisami odrębnymi tj. Uchwałą Nr XCI/1603/10 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 7 lipca 2010 roku w sprawie ustanowienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (...).

Powód wniósł od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które decyzją z dnia 8 marca 2011 r. utrzymało je w mocy.

Następnie powód wniósł skargę na decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł..

Wyrokiem z dnia 29 lipca 2011 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. (sygn. akt II SA/Łd 651/11) uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 8 marca 2011 r., jak i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 10 grudnia 2010r.

W uzasadnieniu tego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że warunek dobrego sąsiedztwa jest spełniony, jeżeli co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd ten stanął na stanowisku, że nie można przyjąć, że planowana przez R. Ł. inwestycja stoi w sprzeczności z zasadą dobrego sąsiedztwa, skoro w istocie dotyczy budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Zdaniem tego Sądu, „sam zatem brak w obszarze analizowanym „zabudowy osiedlowej” czy też „zespołów zabudowy jednorodzinnej” nie może jeszcze przesądzać o niespełnieniu warunku dobrego sąsiedztwa przez planowaną inwestycję”. Odnosząc się do kwestii zespołu przyrodniczo – krajobrazowego (...) Sąd podniósł, że uchwała Rady Miejskiej nie może stanowić o zakazie zabudowy terenu, a jednocześnie w decyzji nie uzasadniono negatywnego wpływu budynków mieszkalnych na krajobraz. Zdaniem sądu administracyjnego dopuszczono się nadto uchybienia w postaci braku potwierdzenia uzgodnienia projektu decyzji z dyrektorem ochrony środowiska.

U podstaw uchylenia przedmiotowych decyzji na podstawie art. 145 § 1 lit. a i c w związku art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi legło to, że zarówno Prezydent Miasta Ł., jak i SKO, naruszając prawo procesowe, to jest art. 7, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 k.p.a., nie wyjaśniły w sposób wyczerpujący wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Sąd administracyjny wskazał, że organy administracji, prowadząc ponownie postępowanie powinny dokonać oceny dopuszczalności planowanej inwestycji po uprzednim usunięciu wskazanych uchybień oraz braków.

Na skutek ponownego rozpoznania sprawy, Prezydent Miasta Ł. decyzją Nr DAR-UA-X.454.2013 z dnia 21 marca 2013 r. po raz kolejny odmówił powodowi ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji.

W uzasadnieniu decyzji organ administracyjny wskazał, że warunek występowania „dobrego sąsiedztwa” dla planowanej inwestycji został spełniony, teren ma dostęp do drogi publicznej, projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, a nadto w tym wypadku nie ma konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Z uwagi na położenie terenu inwestycji w granicach zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (...) - projekt decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 53 ust.4 pkt 8 został przekazany do uzgodnienia Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Ł.. Istotne było bowiem wyjaśnienie przez organ uzgadniający, czy planowana inwestycja nie stoi w sprzeczności z regulacjami ustawy o ochronie przyrody, wynikającymi z ustanowienia ww. zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, a w szczególności w kontekście obowiązujących na tym obszarze zakazów związanych z ochroną przyrody wprowadzonych ww. uchwałą Rady Miejskiej w Ł. w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. (...) w Ł. postanowieniem z dnia 19 grudnia 2011 r. nr (...)612.142.2011.MG odmówił uzgodnienia przekazanego projektu decyzji o warunkach zabudowy, a w uzasadnieniu swego stanowiska wykazał, że przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne narusza zakaz określony w § 3 ust. 1 pkt 3 i 7 Uchwały nr XCI/1603/10 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 07.07.201 Or. w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (...) (Dz. Urz. Woj. (...) nr 245 poz. 1979) dotyczący uszkodzania i zanieczyszczenia gleby oraz zmiany sposobu użytkowania ziemi. Konstatając powyższe organ doszedł do wniosku, że przedmiotowa inwestycja jest niezgodna z przepisami odrębnymi.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze, rozpoznając w dniu 26 kwietnia 2013 r. odwołanie R. Ł. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 21 marca 2013 r. W uzasadnieniu decyzji Kolegium powołało się na fakt utworzenia zespołu przyrodniczo – krajobrazowego (...), co wymagało uzgodnienia projektu dla przedmiotowej decyzji z (...) w Ł., który odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. W ocenie Kolegium organ I instancji prawidłowo w tej sytuacji uznał, że okoliczność uzyskania przez planowaną inwestycję negatywnego stanowiska organu uzgadniającego skutkować powinno odmową ustalenia dla niej warunków zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem z dnia 5 listopada 2013 r., IISa/Łd 613/13 oddalił skargę powoda na powyższą decyzję SKO.

Powód wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W dacie zamknięcia rozprawy przez Sąd pierwszej instancji, postępowanie przez NSA nie było zakończone.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 24 czerwca 2015 roku Sąd Okręgowy oddalił wnioski dowodowe powoda o przeprowadzenie dowodu z dokumentów załączonych do pisma z dnia 24 czerwca 2015 roku złożonych na okoliczność wysokości szkody, jako niemających znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy w sytuacji braku zasady odpowiedzialności pozwanego, i ze względu na przedawnienie roszczeń powoda.

Sąd Okręgowy za podstawę roszczeń powoda przyjął art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., statuujących odpowiedzialność deliktową jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej decyzji. Wskazał, że przepis art. 417¹ § 2 k.c. wszedł w życie w dniu 25 września 2010 r., ale ma zastosowanie do orzeczeń, które uprawomocniły się i decyzji ostatecznych zapadłych po 17 października 1997 r.

Zgodnie z treścią art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia żądać można po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tej decyzji.

Przesłankami deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej są:

- wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji;
 - uzyskanie prejudykatu, to jest stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji we właściwym postępowaniu;
 - szkoda (straty oraz utracone korzyści - art. 361 § 2 k.c.)
- istnienie adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji a powstaniem szkody (art. 361 § 1 k.c.).

W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie przesłanki odpowiedzialności wynikające z tego przepisu nie zostały kumulatywnie spełnione.

Sąd pierwszej instancji uznał, że powód dysponuje prejudykatem w postaci orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 29 lipca 2011 r., stwierdzającego, że do wydania decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 10 grudnia 2012 r. i decyzji SKO z dnia 8 marca 2011 r. doszło, z mającym wpływ na rozstrzygnięcie, naruszeniem prawa procesowego, polegającym na niedostatecznym ustaleniu istotnych okoliczności dla tego rozstrzygnięcia. Jednakże powód nie upatruje źródła szkody w decyzjach objętych prejudykatem, a w decyzji z dnia 12 maja 2010 r., która wyeliminowana została z obrotu kasatoryjnym orzeczeniem SKO z dnia 9 lipca 2010 r. Zdaniem Sądu Okręgowego, decyzja organu I instancji, jakim jest Prezydent Miasta Ł., nie jest decyzją ostateczną, o jakiej mowa w przepisie art. 417¹ § 2 k.c. Jest nią decyzja z dnia 9 lipca 2010 r., jednakże ta, jako kasatoryjna nie wywołała żadnego skutku materialnego, a jedynie skutek procesowy w postaci przekazania sprawy do ponownego rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy wskazał, że w dacie wydania decyzji SKO z dnia 8 marca 2011 r. oraz decyzji Prezydenta z dnia 10 grudnia 2010 r. obowiązywała uchwała wprowadzająca zespół przyrodniczo – krajobrazowy (...) i związane z nim obostrzenia dla potencjalnych inwestorów. Weszła ona bowiem w życie w dniu 8 września 2010 r. (14 dni po ogłoszeniu).

W ocenie Sądu pierwszej instancji powyższe wskazuje, że przesłanka adekwatnego związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.) nie została w niniejszej sprawie spełniona. W przekonaniu Sądu Okręgowego normalnym następstwem błędnego oceniania w roku 2010 i 2011 przez Prezydenta Miasta Ł. i SKO zagadnienia dobrego sąsiedztwa może być to, że inwestycja się opóźniła, przesunęła w czasie, nie mogła być realizowana w jakimś momencie. Nie jest normalnym

następstwem tego opóźnienia zamknięcie drogi do realizacji budowy z powodu zapadnięcia uchwały zmieniającej zasady eksploatawania danego terenu. Sąd Okręgowy wskazał, że pozwany odpowiadać może bowiem jedynie za normalne następstwa opóźnienia i to nawet wówczas, gdyby ostatecznie okazało się, że inwestycja w ogóle nie jest dopuszczalna, ale nie za to, że na skutek zupełnie nowych, niezależnych zdarzeń, okazała się niedopuszczalna.

Przechodząc do konkluzji, Sąd Okręgowy stwierdził, że o ile rozważać można by odpowiedzialność strony pozwanej za skutki przesunięcia czasowego, to z pewnością nie za skutki uchwalenia w toku postępowania administracyjnego prawa miejscowego wprowadzającego obszar przyrodniczo – krajobrazowy. Powód dochodzi natomiast naprawienia szkody wynikającej z tego, że nie może realizować inwestycji, co nie jest jeszcze nawet ostatecznie przesądzone (sprawa oczekuje na rozpoznanie przez NSA).

Zdaniem Sądu Okręgowego na przeszkodzie uwzględnieniu roszczenia stoi także zasadnie podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia powoda. Zgodnie z obowiązującym od dnia 10 sierpnia 2007 r. art. 442¹ § 1 k.c., roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, a w każdym przypadku z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Wyrządzenie szkody niezgodnym z prawem orzeczeniem czy ostateczną decyzją administracyjną jest, jak już wskazano, deliktem prawa cywilnego, którego źródłem jest ustawa. Stosunek obligacyjny powstaje w tym przypadku w momencie wydania decyzji ostatecznej, niezgodnej z prawem, ale naprawienia szkody żądać można, jak to wynika z art. 417¹ § 2 k.c., dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem. Wymagalność roszczenia odszkodowawczego wiązać zatem należy z wydaniem stosownego prejudykatu, którym w niniejszej sprawie jest orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylające decyzję SKO i decyzję Prezydenta Miasta przy stwierdzeniu, że do ich wydania doszło z naruszeniem przepisów postępowania mających wpływ na rozstrzygnięcie. Wyrok - prejudykat nosi w niniejszej sprawie datę 29 lipca 2011 r., podczas gdy pozew wniesiono dopiero 20 marca 2015 r.

O „dowiedzeniu się o szkodzie” można mówić wtedy, gdy poszkodowany „zdaje sobie sprawę z ujemnych następstw zdarzenia wskazujących na fakt powstania szkody”; a zatem gdy ma „świadomość doznanej szkody”.

W przekonaniu Sądu pierwszej instancji powód już w dacie wydania przez WSA z 29 lipca 2011 r., wiedział, że stwierdzono naruszenie prawa procesowego przez organy administracyjne oraz że ustanowiono zespół przyrodniczo – krajobrazowy, z czym wiązało się zaostrenie warunków podejmowania inwestycji. W ocenie Sądu Okręgowego roszczenie powoda o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym uległo więc przedawnieniu zgodnie z treścią (...) § 1 k.c.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy nie prowadził postępowania mającego na celu ustalenie, czy powód doznał utraty spodziewanej korzyści w postaci zysku ze sprzedaży nieruchomości po ich zabudowaniu, Sąd Okręgowy nie badał także, z jakim prawdopodobieństwem korzyść ta mogła powstać (uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest jednoznaczne z uzyskaniem pozwolenia na budowę i realizacji inwestycji), ani w jakiej wysokości.

Powyższy wyrok w całości został zaskarżony apelacją powoda, który zarzucił:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 417¹ § 2 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie z naruszeniem treści tego przepisu, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 29 lipca 2011 r. sygn. akt IISA/Ld 651/11 jest tzw. prejudykatem w rozumieniu tego przepisu;

b) art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. poprzez błędne uznanie, że od daty wymienionego prejudykату rozpoczyna swój bieg termin przedawnienia roszczenia powoda i w konsekwencji uznanie, że roszczenie to uległo 3-letniemu przedawnieniu;

c) art. 421 k.c. poprzez jego pominięcie, a w rezultacie niedokonanie żadnych ustaleń, czy w sprawie nie obowiązują przepisy szczególne, wykluczające stosowanie art. 417 i art. 417¹ k.c.;

2) naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.:

a) art. 6 k.p.c. polegające na uznaniu, że roszczenie powoda jest niezasadne i przedawnione i wydanie w związku z tym postanowienia oddalającego wnioski dowodowe powoda, co nastąpiło ze szkodą dla wyjaśnienia sprawy;

b) art. 212 § 2 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie, mimo że w realiach procesu wytoczonego i prowadzonego osobiście przez powoda istniała uzasadniona potrzeba zwrócenia powodowi uwagi na celowość ustanowienia pełnomocnika procesowego.

W związku z powyższymi zarzutami powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa wraz z zasądzeniem kosztów postępowania apelacyjnego.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o oddalenie apelacji oraz zasądzenie od powoda kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie jest zasadna. Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów naruszenia prawa procesowego, za nietrafny należało uznać zarzut naruszenia art. 212 § 2 k.p.c., który skarżący wiąże z niezwróceniem mu uwagi na celowość ustanowienia pełnomocnika procesowego.

Zwrócenie stronie uwagi na celowość ustanowienia pełnomocnika procesowego nie jest bezwzględnym obowiązkiem sądu. Strona ma bowiem co do zasady uprawnienie i możliwość osobistego podejmowania działań w postępowaniu przed sądem, zmierzających do ochrony własnych praw. Udzielenie stosownego pouczenia następuje tylko w razie uzasadnionej potrzeby, zaś o zaistnieniu takiej potrzeby decydują konkretne okoliczności sprawy. O zaniechaniu sądu w zakresie aktywności informacyjnej można mówić tylko w przypadku zaniechania pouczenia obligatoryjnego, gdyż jest to uchybienie procesowe mogące spowodować niekorzystne dla strony skutki procesowe. Natomiast nieskorzystanie przez sąd z uprawnienia do udzielenia stronom pouczenia (pouczenie fakultatywne) nie może stanowić podstawy do formułowania zarzutu procesowego, gdyż sąd pierwszej instancji nie korzystając ze swojego uprawnienia, nie popełnia uchybienia procesowego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia: 4 kwietnia 2012 r., III UK 80/11, Lex nr 1227972; 10 stycznia 2012 r., (...) 289/11, Lex nr 1215783; 9 stycznia 2012 r., III UZ 30/11, Lex nr 1130397).

Brak pouczenia sądu w zakresie możliwości ustanowienia przez stronę fachowego pełnomocnika oznacza, że sąd nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do pouczenia fakultatywnego oceniając, że nie ma w sprawie takiej potrzeby. Sąd Apelacyjny taką ocenę w pełni podziela. Powód z pewnością nie należy do osób nieporadnych, skoro zamierzał zajmować się działalnością deweloperską na dość dużą skalę. O braku nieporadności powoda świadczy także prawidłowo sformułowany pozew, w którym przedstawiono wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktyczne, oraz prawidłowo podejmowane przez powoda dalsze czynności procesowe.

O nieuwzględnieniu powództwa zadecydowała dokonana przez Sąd Okręgowy ocena prawna żądania. Zaskarżony wyrok okazał się prawidłowy. Nie można zatem uznać, że brak udziału w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji po stronie powoda zawodowego pełnomocnika miał wpływ na wynik postępowania.

Rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy sprowadzało się do oceny, jaki przepis prawa materialnego ma zastosowanie do zgłoszonego przez powoda roszczenia. Apelacja nie udziela na to pytanie odpowiedzi, zarzucając jednocześnie Sądowi Okręgowemu, że nie poszukiwał dla roszczenia powoda innej podstawy prawnej niż art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c., co, zdaniem skarżącego, wskazuje na naruszenie art. 421 k.c. Zarzut ten jest chybiony.

Ogólna regulacja odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, zawarta w przepisach art. 417, 417¹ i 417² k.c., nie znajduje zastosowania, jeżeli ustawodawca określił tę odpowiedzialność w sposób szczególny, w odrębnych przepisach. Skarżący, w imieniu którego apelację złożył zawodowy pełnomocnik, nie wskazał, jaki przepis odrębny mógłby mieć zastosowanie w sprawie.

Spośród przepisów szczególnych wobec regulacji kodeksowej art. 417–417² k.c. można wskazać przykładowo: 1) art. 23 u.k.s., przewidujący solidarnie ze Skarbem Państwa odpowiedzialność komorników i ich zastępców; 2) art. 552 i n. k.p.k., określające szczególne reguły odpowiedzialności Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie; 3) art. 192 k.k.w. – przesłanką odpowiedzialności nie jest niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (por. wyrok SN z dnia 3 marca 2006 r., II CSK 81/05, LEX nr 183059, a także Z. B., Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, s. 308); 4) przepisy ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 z późn. zm.), a w szczególności art. 8, przewidujący ograniczenie możliwości żądania odszkodowania wyłącznie do uszczerbków doznanych wskutek represji stosowanych w związku ze zdarzeniami o charakterze historycznym wyraźnie w ustawie wskazanymi; 5) art. 128 i n. u.g.n., określające reguły ustalania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, a także przepisy art. 12 i n. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.), określające ustalenie odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną pod budowę drogi publicznej (w szczególności art. 18 tej ustawy).

Wbrew odmiennemu stanowisku skarżącego nie istnieją przepisy szczególne, które mogłyby mieć zastosowanie do roszczenia powoda. Powód podniósł, że gdyby przy wydaniu decyzji z 12 maja 2010 r. prawidłowo oceniono istnienie warunku dobrego sąsiedztwa, nie dotknęłyby go ograniczenia wynikające z ustanowienia zespołu przyrodniczo – krajobrazowego „Źródła Neru.” Według twierdzeń powoda, źródłem jego szkody jest wydanie przez Prezydenta Miasta Ł. błędnej decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy. Roszczenie to podlegało zatem ocenie na podstawie art. 417 i 417¹ k.c.

W art. 417¹ k.c. uregulowano odpowiedzialność za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną niezgodną z prawem. Przesłanką, od której uzależniona jest możliwość żądania jej naprawienia jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności takiej decyzji z prawem. Wymaganie przedsądu oznacza, że sąd w postępowaniu odszkodowawczym nie może samodzielnie dokonywać ustaleń co do niezgodności decyzji z prawem. Wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym musi być zatem poprzedzone uzyskaniem stosownego prejudykatu we właściwym postępowaniu.

W prawie postępowania administracyjnego decyzja ostateczna to taka decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Ostateczne są więc:

- 1) decyzje, które zostały wydane przez organ odwoławczy w toku instancji;
- 2) decyzje wydane w I instancji, od których z mocy prawa nie służy odwołanie;
- 3) decyzje organu I instancji, od których nie wniesiono odwołania w przepisany terminie.

Decyzja Prezydenta Miasta Ł. z 12 maja 2010 r., z którą powód wiąże swoją szkodę nie należy do żadnej z tych kategorii. Nie służy jej zatem przymiot decyzji ostatecznej, o jakiej mowa w art. 417¹ k.c. Rozważania na temat

tego, które orzeczenie stanowi prejudykat w odniesieniu do tej decyzji są zatem bezprzedmiotowe, gdyż przepis art. 417¹ k.c. nie ma zastosowania do roszczenia powoda. Odnosi się on bowiem wyłącznie do szkód wyrządzonych decyzją ostateczną.

Pomimo że art. 417¹ k.c. *expressis verbis* dotyczy decyzji odznaczających się przymiotem ostateczności, nie oznacza to zamknięcia przez ustawodawcę drogi do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu uszczerbków doznanych na skutek nieostatecznych decyzji. Unormowanie zawarte w art. 417¹ k.c. uważa się bowiem za *lex specialis* w stosunku do art. 417 k.c. Za możliwością stosowania tego przepisu jako podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wykonaniem nieprawomocnej decyzji administracyjnej opowiedział się już kilkakrotnie Sąd Najwyższy (wyroki z dnia 18 grudnia 2003 r., I CK 443/02, 9 lipca 2003 r., IV CKN 357/01, 23 marca 2004 r., V CK 376/03 i orzeczenie z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03).

Jednak odpowiedzialność Skarbu Państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 417 k.c. za szkody powstałe na skutek wydania decyzji administracyjnej, następnie uchylonej w wyniku wniesienia środka odwoławczego, może wchodzić w grę tylko wyjątkowo. Jak zaznaczył to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, (OTK 2001, nr 8, poz.14) nie każda wadliwość prawna decyzji stwarza podstawę do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Nie ma więc podstaw do przyjęcia stanowiska, że każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana w rozumieniu tych przepisów za niezgodną z prawem i tym samym rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą (tak też m.in. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03 (nie publ.).

Nie każda nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może być zatem kwalifikowana jako bezprawność w rozumieniu art. 417 k.c. W uzasadnieniu powołanego wyżej postanowienia z dnia 30.05.2003 r. Sąd Najwyższy podkreślił, że bardzo często organ odwoławczy uchyla orzeczenie lub decyzję z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego, bądź przepisów regulujących zasady postępowania, czy też z powodu niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Z tego względu nie można akceptować poglądu, że każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji powinno być uznane za bezprawne. W uzasadnieniu wyroków z dnia 9.07.2003 r., IV CKN 357/01, z dnia 23.03.2004 r., V CK 376/03 i z dnia 19.04.2006 r., V CSK 176/05 Sąd Najwyższy wyraził ocenę, że o istnieniu podstaw do odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję nieostateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku, gdy narusza ona prawo w sposób rażący.

Stanowisko to pozostaje aktualne także w odniesieniu do odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu ubocznie należy podnieść, że Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 597/14 oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez powoda od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z 5 listopada 2013 r., (...) Sa/Łd 613/13, oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta Ł. z 21 marca 2013 r., odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla planowanej przez powoda inwestycji.

Powód wiąże powstanie szkody z decyzją Prezydenta Miasta Ł. z 12 maja 2010 r., która została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego 9 lipca 2009 r., SKO. (...) (k.26 -28). W postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem decyzji z 12 maja 2010 r. zagadnieniem podlegającym rozstrzygnięciu było to, czy przy określaniu tzw. „dobrego sąsiedztwa” można uznać, że występująca na analizowanych nieruchomościach „funkcja zabudowy zagrodowej” jest tożsama z proponowaną funkcją zabudowy polegającej na wzniesieniu na należącej do powoda nieruchomości osiedla domków jednorodzinnych, składającego się z 17 budynków jednorodzinnych. Pozwany w odpowiedzi na pozew podniósł, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. 2003, poz.1589), na którym m.in. opierał się organ administracyjny przy wydaniu decyzji z 12 maja 2010 r., rozróżnia zabudowę mieszkaniową

od zabudowy zagrodowej (§ 2 pkt 1a i pkt 1c). Pozwany powołał się także na orzecznictwo wskazujące na to, że nie można mówić o tożsamości obu funkcji, gdyż zabudowa zagrodowa stanowi inny rodzaj zabudowy, odróżniający się od zabudowy jednorodzinnej (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., w sprawach (...) SA/GD 690/08 i (...) SA/GD 447/08) i wskazał, że organ wydający decyzję przyjął jedną z dostępnych interpretacji przepisów.

W uzasadnieniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 9 lipca 2009 r. wskazano, że do wydania zaskarżonej decyzji doszło z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Organ administracji nie ustalił bowiem wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Treść decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie wskazuje na szczególnie istotne uchybienia decyzji Prezydenta Miasta Ł.. Z analizy uzasadnienia tej decyzji wynika, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w istocie dokonało odmiennej oceny stanu faktycznego i odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego. Nie można zatem uznać, że wady decyzji z 12 maja 2010 r. mają kwalifikowaną postać, uzasadniającą postawienie organowi, który ją wydał, zarzutu bezprawności, stanowiącej warunek odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417 k.c.

Wbrew stanowisku wyrażonemu przez apelującego podstawy tej odpowiedzialności nie można poszukiwać w fakcie objęcia terenu, na którym miała być zrealizowana zamierzona przez powoda inwestycja, uchwałą Rady Miejskiej z 7 lipca 2010 r. o ustanowieniu zespołu przyrodniczo – krajobrazowego (...), wprowadzającej, zdaniem powoda, „ de facto” zakaz jakichkolwiek inwestycji budowlanych. Uchwała ta została wydana w ramach kognicji organu uprawnionego do jej podjęcia, ma moc obowiązującą i sąd powszechny w toku niniejszego postępowania nie jest uprawniony do jej oceny. Skarżący zresztą nie zarzuca wskazanej uchwale wadliwości.

Ostatecznie, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, usprawiedliwiona była ocena Sądu pierwszej instancji, że roszczenie powoda nie znajdowało uzasadnionych podstaw. Skoro roszczenie to nie powstało, za bezprzedmiotowe należało uznać rozważania odnoszące się do tego, czy roszczenie to uległo przedawnieniu. Niecelowe było także prowadzenie dalszego postępowania dowodowego i badanie, czy powód doznał utraty spodziewanej korzyści w postaci zysku ze sprzedaży nieruchomości po ich zabudowaniu ani badanie, z jakim prawdopodobieństwem korzyść ta mogła powstać i w jakiej wysokości.

Z tych wszystkich względów Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c.