



Sygn. akt III CSK 456/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa J. L.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi [...]o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 21 października 2015 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 26 maja 2014 r.

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powoda kosztami
postępowania kasacyjnego na rzecz strony pozwanej.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 marca 2013 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo J. L. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi [...] oraz [...] Parkowi Narodowemu o zasądzenie 76 000 zł tytułem odszkodowania za uniemożliwienie uzyskania przez powoda decyzji administracyjnej wójta gminy W. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzenia inwestycyjnego w postaci budowy na działkach nr 618/2 i nr 659/9 jednorodzinne go budynku mieszkalnego z infrastrukturą techniczną.

Sąd ustalił, że powód jest właścicielem nieruchomości składającej się z działki gruntu nr 618/2 o pow. 18 845 m² położonej w miejscowości B., oraz nr 101 o pow. 5600 m² zabudowanej budynkiem mieszkalnym. W dniu 11 czerwca 2004 r. złożył do wójta gminy W. wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki nr 618/2 na potrzeby budowy domu jednorodzinne go wraz z przyłączami. W ramach postępowania wywołane go tym wnioskiem, Zarząd Powiatu [...], Wojewoda [...] oraz Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w K. pozytywnie uzgodnili projekt decyzji o warunkach zabudowy. Postanowieniem z dnia 5 października 2004 r. Dyrektor [...] Parku Narodowe go odmówił pozytywnego uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, wskazując, że objęty nią grunt leży w obszarze korytarza ekologiczne go między doliną P., mające go zasadnicze znaczenie dla przyrody Parku Narodowe go i pozostałymi dolinkami krasowymi. Dyrektor wskazał także, że w świetle nie obowiązujące go już miejscowe go planu zagospodarowania przestrzenne go gminy, zabudowa wskazanego terenu była wyłączone na za wyjątkiem prowadzone go w wyjątkowe go wypadkach budownictwa zagrodowe go.

Na skutek zażalenia powoda Minister postanowieniem z dnia 23 lutego 2005 r. uchylił powyższe postanowienie i przekazał sprawę organowi I instancji do ponowne go rozpoznania. Postanowieniem z dnia 6 maja 2005 r. Dyrektor Parku Narodowe go ponownie wydał postanowienie odmawiające uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, wskazując na negatywne oddziaływanie planowane j inwestycji na walory przyrodnicze Parku. Podniósł ponadto, że nowo uchwalony plan zagospodarowania przestrzenne go gminy z dnia 11 marca 2005 r., nie przewiduje możliwości nowej zabudowy tego gruntu, a jedynie uzupełnienie siedlisk

już istniejących. Na skutek zażalenia powoda, postanowienie to zostało uchylone przez Ministra postanowieniem z dnia 14 października 2005 r., a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania przez Dyrektora Parku.

Decyzją z dnia 29 czerwca 2005 r. wójt gminy W. umorzył postępowanie wywołane wnioskiem J. L. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki nr 618/2, wskazując na bezprzedmiotowość jej wydania wobec wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postanowieniem z dnia 26 marca 2006 r. Dyrektor Parku po raz trzeci odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2006 roku Minister umorzył postępowanie odwoławcze zainicjowane zażaleniem powoda na postanowienie Dyrektora Parku z dnia 26 marca 2006 r. wskazując, że jest ono bezprzedmiotowe wobec wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Po rozpoznaniu skargi J. L., Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 14 grudnia 2006 r. uchylił postanowienie Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku z uwagi na naruszenie normy proceduralnej zawartej w art.138 § 1 pkt 3 k.p.a. Sąd stwierdził, że Minister jako organ drugiej instancji nie był upoważniony do oceny, w postępowaniu incydentalnym dotyczącym uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, bezprzedmiotowości postępowania głównego prowadzonego przez wójta. W takiej sytuacji organ drugiej instancji mógł tylko uchylić zaskarżone postanowienie Dyrektora PN i umorzyć postępowanie w przedmiocie uzgodnienia decyzji, a nie umarzać postępowanie odwoławcze. Stosując się do tego wskazania Sądu, Minister postanowieniem z dnia 2 lipca 2007 roku uchylił postanowienie Dyrektora PN z 24 marca 2006 r. i umorzył postępowanie uzgodnieniowe wobec jego bezprzedmiotowości.

Pismem z dnia 25 lipca 2007 r. powód wezwał Dyrektora Parku Narodowego do zapłaty 1 507 600 złotych odszkodowania za uniemożliwienie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy na działkach powoda na skutek odmowy pozytywnego uzgodnienia tej decyzji, co doprowadziło do szkody w majątku powoda w wysokości stanowiącej różnicę między wartością działek rolnych niezabudowanych, a wartością, jaką działki te osiągnęłyby w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Oddalając powództwo Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powód nie wykazał przesłanek deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianych w art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. Nie przedstawił orzeczenia prejudycjalnego, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., świadczącego o niezgodności z prawem postanowień Dyrektora Parku Narodowego odmawiającego uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, który to brak uzgodnienia był postrzegany przez powoda jako przyczyna niewydania decyzji o warunkach zabudowy, a więc źródło szkody poniesionej przez powoda. Sąd podniósł, że takim prejudykatem nie jest przedłożony przez powoda wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2006 roku, albowiem Sąd ten nie badał merytorycznie zgodności z prawem odmowy przez Dyrektora Parku uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, a uchylenie postanowienia Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku wynikało z przyczyn formalnych. Sąd Okręgowy podniósł także, że nie pozostaje bez znaczenia dla wyniku sprawy okoliczność, że w dniu 21 maja 2005 roku wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy W., wyłączający dopuszczalność zabudowy gruntu powoda w sposób wskazany przez niego we wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Sąd wskazał także na brak kompetencji sądu powszechnego orzekającego w sprawie cywilnej do oceny zasadności odmowy przez Dyrektora PN uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda dzieląc ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. W odniesieniu do sformułowanych w apelacji zarzutów naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 287 punkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn.: Dz.U.2012 r., poz. 270 ze zm. - dalej p.p.s.a.), Sąd podkreślił, że powód konsekwentnie wskazywał na art. 417¹ § 2 k.c. jako podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa. Przepis ten wiąże możliwość dochodzenia odszkodowania wyłącznie z wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została stwierdzona w orzeczeniu wstępnym, wydanym we właściwym postępowaniu. Powód nie przedłożył tak rozumianego orzeczenia wstępnego, ponieważ nie jest nim, w świetle art. 417¹ § 2 k.c. i art. 287 punkt 1 p.p.s.a., wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2006 roku. Wyrok ten dotyczy postanowienia Ministra [...] z dnia 4 sierpnia 2006 roku umarzającego

postępowanie odwoławcze wywołane wniesieniem zażalenia, a nie decyzji administracyjnej w rozumieniu przytoczonych wyżej przepisów, którą nie jest postanowienie.

Sąd drugiej instancji podniósł dalej, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie także w świetle art. 417 § 1 k.c., albowiem powód nie wykazał istnienia adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. między nie wydaniem przez wójta decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na odmowę przez Dyrektora PN uzgodnienia tej decyzji, a wskazaną przez powoda szkodą, polegającą na nieosiągnięciu przez jego działki zakładanej przez powoda wartości rynkowej. Sąd stwierdził, że powód nie wykazał istnienia obowiązku pozytywnego uzgodnienia przez Dyrektora PN planowanej inwestycji, skoro istniały podstawy do odmowy uzgodnienia wskazane przez Dyrektora PN w wydanych postanowieniach, a dopuszczalność wnioskowanej przez powoda zabudowy gruntu wyłączały postanowienia zarówno poprzedniego, jak i aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

W skardze kasacyjnej powód, zaskarżając wyrok w całości, zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1, art. 378 § 1 i 382 k.p.c. oraz art. 176 ust. 1 i art. 45 Konstytucji RP w zw. z art. 367 § 1 k.p.c., art. 382 k.p.c. i art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz naruszenie prawa materialnego, tj. art. 287 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. oraz art. 361 k.c. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powód zarzucił naruszenie art. 378 § 1 w związku z art. 368 § 1 i 382, art. 328 § 2 i art. 233 k.p.c. oraz naruszenie art. 176 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 367 § 1 k.p.c. przez naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego i wyjście poza granice apelacji bez poczynienia nowych

ustaleń faktycznych oraz akceptację ustaleń Sądu pierwszej instancji bez przeprowadzenia przez Sąd Apelacyjny własnego postępowania dowodowego.

Tymczasem w apelacji powód nie kwestionował poprawności przeprowadzonego przez Sąd pierwszej instancji postępowania dowodowego, oceny zebranego materiału ani poczynionych na jego podstawie ustaleń faktycznych, ponieważ sformułował wyłącznie dwa zarzuty naruszenia prawa materialnego – art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 287 punkt 1 p.p.s.a.

Sąd drugiej instancji ma obowiązek rozważenia tylko tych zarzutów procesowych, które zostały sformułowane w apelacji; ponadto w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasada prawna z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, Nr 6, poz. 55). W niniejszej sprawie Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, nie kwestionowane przez powoda w apelacji, czemu dał wyraz w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia i w ich świetle ocenił zasadność sformułowanych w apelacji zarzutów naruszenia prawa materialnego, co oznacza, że nie doszło do naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia spełnia ponadto wymogi przewidziane w art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., pozwala na zrekonstruowanie rozumowania Sądu Apelacyjnego i poznanie motywów rozstrzygnięcia, co oznacza nietrafność zarzutu uchybienia przytoczonym przepisom procesowym.

Przechodząc do oceny zarzutów materialnoprawnych należy podnieść, że powód wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa z roszczeniem odszkodowawczym opartym na art. 417¹ § 2 k.c., stąd zobligowany był do wykazania wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa – zdarzenia szkodzącego, szkody i adekwatnego związku przyczynowego między szkodą i zdarzeniem będącym źródłem szkody czyli kwalifikowanym deliktem popełnionym przy wykonywaniu władzy publicznej, jakim jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej lub prawomocnego orzeczenia sądowego, którego niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu.

Powód, reprezentowany przez fachowego pełnomocnika procesowego, wskazywał konsekwentnie na art. 417¹ § 2 k.c. jako podstawę prawną swojego roszczenia skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa- Ministrowi [...] oraz

powoływał się na konieczny w świetle tego przepisu prejudykat, stwierdzający niezgodność z prawem postanowienia Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku, w postaci wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2006 roku, uchylającego to postanowienie (art. 287 punkt 1 p.p.s.a).

Sąd drugiej instancji wyraził w rozpoznawanej sprawie pogląd, że wskazany wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2006 roku nie stanowi orzeczenia wstępnego w rozumieniu art. 287 pkt 1 p.p.s.a. i art. 417¹ § 2 k.c., albowiem wyrokiem tym zostało uchylone postanowienie Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku umarzające postępowanie odwoławcze, a nie ostateczna decyzja administracyjna. Tymczasem w art. 287 pkt 1 p.p.s.a. i art. 417¹ § 2 k.c. jest mowa o decyzji administracyjnej, którą nie jest postanowienie organu administracji wydane w drugiej instancji.

W ocenie skarżącego możliwe jest natomiast zrównanie ostatecznej decyzji administracyjnej z ostatecznym postanowieniem organu drugiej instancji, w czym upatrywał naruszenia przez Sąd drugiej instancji art. 287 punkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 417¹ § 2 i art. 417 § 1 k.c. przez przyjęcie, że ostateczne postanowienie uzgadniające projekt decyzji o warunkach zabudowy nie jest decyzją w rozumieniu art. 287 punkt 1 p.p.s.a. Powód zarzucił ponadto naruszenie art. 417¹ § 2 w związku z art. 417 § 1 k.c. przez przyjęcie, że ostateczne postanowienie uzgadniające projekt decyzji o warunkach zabudowy nie jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. a także naruszenie art. 417¹ § 2 w związku z art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 170 p.p.s.a. przez błędne przyjęcie, że prawomocny wyrok sądu administracyjnego uchylający ostateczne postanowienie uzgadniające projekt decyzji o warunkach zabudowy nie jest prejudykatem stwierdzającym niezgodność z prawem postanowienia we właściwym postępowaniu.

Przystępując do oceny tak sformułowanych zarzutów należy podnieść, że z uwagi na wysoce sformalizowany charakter skargi kasacyjnej oraz związanie Sądu Najwyższego podstawami skargi, Sąd Najwyższy odnosi się jedynie do tych zarzutów naruszenia prawa materialnego, które zostały podniesione przez skarżącego. Skarżący ma obowiązek wyszczególnienia przepisów prawa materialnego, które zostały, w jego ocenie, naruszone, wskazać, czy sąd drugiej instancji dokonał ich błędnej wykładni czy niewłaściwego zastosowania, wyjaśnić, na czym polega ich błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie oraz wykazać

istnienie związku między uchybieniami a rozstrzygnięciem. Zarzuty muszą opierać się na stanie faktycznym będącym podstawą wydania zaskarżonego orzeczenia sądu drugiej instancji.

Z ustaleń tych wynika, że powód, w okresie istnienia tak zwanej luki planistycznej, czyli w okresie między utratą mocy dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, a wejściem w życie nowego planu, wystąpił do wójta z wnioskiem o wydanie decyzji w przedmiocie warunków zabudowy należącej do niego działki gruntu (art. 59 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym- t. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz.199 ze zm., dalej p.z.p.). Stosownie do art. 60 ust. 1 p.z.p., wójt wydaje decyzję o warunkach zabudowy po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 p.z.p. i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 7 p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy wymaga uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego, jeżeli dotyczy obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.

Zasady i tryb tzw. współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnej reguluje od strony proceduralnej art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego przewidujący w paragrafie pierwszym, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Podstawę prawną obowiązku współdziałania organów administracji stanowią przepisy prawa materialnego, przewidujące taki obowiązek.

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że konstrukcja współdziałania organów obejmuje zróżnicowane formy prawne o różnej mocy i różnym wpływie na decyzję w postępowaniu „głównym”. W ramach tej konstrukcji mieszczą się bowiem zarówno formy współdecydowania, w których treść decyzji administracyjnej jest ukształtowana wspólnym stanowiskiem co najmniej dwóch organów administracji publicznej, jak i formy zasięgnięcia niewiążącej opinii innego organu.

Najluźniejsza forma współdziałania organów administracji publicznej polega na zasięgnięciu przez jeden organ przed wydaniem przez niego decyzji, opinii

innego właściwego organu. Współdziałanie to jest zbliżone do konsultacji lub doradztwa, albowiem organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego (por. uzasadnienie uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80).

Inną formą współdziałania organów administracji publicznej o charakterze stanowczym są działania określone w przepisach jako podjęte „w porozumieniu” „po porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „po uzgodnieniu” lub „wymagające uzgodnienia”. W tych przypadkach stanowisko organu współdziałającego, z którym należy uzgodnić decyzję bądź wydać decyzję po uzgodnieniu, jest wiążące dla organu decydującego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 140/06, nie publ., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2005 roku, IV SA/Wa 578/04, nie publ.). Można więc mówić o „współdecydowaniu”, skoro decyzja wydana w wyniku uzgodnienia jest w swej treści kształtowana stanowiskiem organu współdziałającego i organu wydającego tę decyzję (por. uzasadnienie uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80).

Organ decydujący, po wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie, występuje do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska w sprawie. Wystąpienie to inicjuje wszczęcie innego, wpadkowego postępowania przed organem współdziałającym. Postępowanie to jednak nie ma samodzielnego bytu prawnego w tym znaczeniu, że jest ściśle związane z postępowaniem wszczętym przez organ decydujący („głównym”). Formą prawną uzgodnienia jest postanowienie wydane w trybie art. 106 § 5 k.p.a. Na postanowienie to przysługuje stronie zażalenie, a na postanowienie organu drugiej instancji skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 punkt 2 p.p.s.a.).

Działanie organu współdziałającego jest niezależnym postępowaniem incydentalnym w stosunku do postępowania głównego, stąd organ podejmujący rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej (w tzw. postępowaniu głównym), nie może sprawdzać czy weryfikować postanowień

podejmowanych przez inne organy na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2005 r. II OSK 69/05, nie publ.)

W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie przyjmuje się, że w przypadku, w którym przepisy przewidują konieczność uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z innymi odpowiednimi organami, uzgodnienie to stanowi warunek wydania decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2010 r., II SA/Bk 509/09, nie publ.). Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji w jej ostatecznym kształcie; organy uzgadniające wskazują, w zakresie swych kompetencji wyznaczanych właściwymi przepisami prawa materialnego, uwagi do planowanej inwestycji, które powinny zostać uwzględnione przez organ wydający decyzję (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2000 r., V SA 1451/99, nie publ., i z dnia 10 października 2001 r., V SA 609/01, nie publ.). Organ decydujący uwzględnia stanowisko organu uzgadniającego, wprowadzając zmiany w sporządzonym projekcie decyzji. W razie odmowy uzgodnienia projektu decyzji wydaje decyzję odmawiającą wydania decyzji o warunkach zabudowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., IV SA/Wa 2050/05, nie publ.).

W rozpoznawanej sprawie organem współdziałającym z wójtem prowadzącym postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy był, na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7 p.z.p., Dyrektor Parku Narodowego, posiadający kompetencję do samodzielnej oceny w postępowaniu uzgodnieniowym, czy z punktu widzenia przepisów o ochronie przyrody możliwa jest realizacja zamierzonej inwestycji na terenie parku narodowego lub jego otuliny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 lutego 2005 r. IV SA/Wa 425/04, nie publ.).

Na postanowienie dyrektora parku narodowego odmawiające uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przysługuje zażalenie do Ministra (art.106 § 5 k.p.a.), a na ostateczne postanowienie Ministra - skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Przytoczony w skardze kasacyjnej powoda art. 287 punkt 1 p.p.s.a. stanowi, że w przypadku, gdy sąd w orzeczeniu uchyli zaskarżoną decyzję, a organ, rozpatrując sprawę ponownie, umorzy postępowanie, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się zgodnie, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest „właściwym postępowaniem” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. zaś orzeczenie sądu administracyjnego objęte art. 287 pkt 1 p.p.s.a. jest orzeczeniem wstępnym orzekającym o niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (prejudykatem), o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., otwierającym poszkodowanemu drogę do dochodzenia naprawienia szkody od Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Wskazuje się ponadto, że naprawienia szkody wyrządzonej innym niż ostateczna decyzja administracyjna, władczym aktem z zakresu administracji publicznej, poszkodowany może dochodzić na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 § 1 k.c.

Uwzględniając konieczność ścisłego odniesienia się przez Sąd Najwyższy do sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia przez Sąd drugiej instancji art. 287 punkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 417¹ § 2 i art. 417 § 1 k.c. przez błędne przyjęcie przez Sąd, że ostateczne postanowienie uzgadniające projekt decyzji o warunkach zabudowy nie jest decyzją w rozumieniu art. 287 punkt 1 p.p.s.a. oraz zarzutu naruszenia art. 417¹ § 2 w związku z art. 417 § 1 k.c. przez błędne przyjęcie przez Sąd, że ostateczne postanowienie uzgadniające projekt decyzji o warunkach zabudowy nie jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. art. 417¹ § 2 k.c. należy zarzuty te skonfrontować z treścią postanowienia Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku pod kątem oceny, czy jest ono ostatecznym postanowieniem uzgadniającym projekt decyzji o warunkach zabudowy.

Postanowieniem tym Minister [...] umorzył postępowanie odwoławcze wywołane zażaleniem J. L. na postanowienie Dyrektora PN z dnia 26 marca 2006 roku, odmawiające uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy motywowane negatywnym wpływem zamierzonej przez powoda inwestycji na otoczenie parku narodowego.

Umorzenie postępowania odwoławczego wynikało z faktu bezprzedmiotowości uzgodnienia z uwagi na wydanie przez wójta decyzji z dnia

29 czerwca 2005 roku o umorzeniu postępowania administracyjnego dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy. Minister jako organ drugiej instancji nie ocenił więc zasadności odmowy przez Dyrektora PN uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy w świetle zarzutów i argumentów zażalenia powoda, a więc nie wydał postanowienia uzgadniającego projekt decyzji o warunkach zabudowy. Uchylając to postanowienie z powodu naruszenia art.138 § 1 pkt 3 k.p.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 roku, że Minister wadliwie umorzył postępowanie odwoławcze; w zaistniałej sytuacji mógł tylko uchylić zaskarżone postanowienie Dyrektora PN i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w przedmiocie uzgodnienia decyzji wobec jego bezprzedmiotowości, co następnie zresztą Minister uczynił w postanowieniu z dnia 2 lipca 2007 roku, nie kwestionowanym przez powoda.

Postanowienie z dnia 4 sierpnia 2006 roku nie było więc, wbrew treści zarzutów skargi, postanowieniem uzgadniającym projekt decyzji o warunkach zabudowy, co oznacza, że zarzuty skargi nie poddają się kontroli kasacyjnej w konfrontacji z uzasadniającymi je ustaleniami.

Przedstawione przez powoda zagadnienie prawne, skądinąd interesujące i niejednoznaczne, czy przez „ostateczną decyzję administracyjną”, o której mowa w art. 287 pkt 1 p.p.s.a. i art. 417¹ § 2 k.c., można także rozumieć ostateczne postanowienie organu uzgadniającego projekt decyzji o warunkach zabudowy nie pozostaje w związku ze stanem faktycznym sprawy, albowiem dotyczy innego rodzaju postanowienia niż wskazane wyżej. Niemniej jednak można zasygnalizować, że w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98 (ONSA 1999, nr 1, poz. 7) wskazano, że materialnoprawna istota współdziałania organów administracji, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., determinuje charakter aktów administracyjnych, jakie są wydawane w ramach tego współdziałania. Akty wydawane przez uprawnione organy w przedmiocie uzgodnienia w trybie wskazanym w art. 106 k.p.a. mimo nadania im formy postanowienia, są w istocie, w ocenie NSA, „decyzjami” z materialnego punktu widzenia. Przemawia za tym zamieszczenie unormowań dotyczących tych aktów w rozdziale 7 działu II k.p.a. o nazwie „Decyzje”. Postanowienie takie jest w istocie elementem głównego

rozstrzygnięcia sprawy, następującego w formie decyzji administracyjnej. Taki jego status jest wzmocniony przez okoliczność, że sam kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w art. 106 § 4, możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wydaniem postanowienia zawierającego stanowisko innego organu.

Pogląd ten spotkał się z krytyką w doktrynie podnoszącą, że w sposób nieuprawniony traktuje jednakowo zróżnicowane prawnie formy współdziałania, bezpodstawnie uznaje treść postanowień za element rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i w konsekwencji uznaje wszystkie formy współdziałania za decyzje w znaczeniu materialnym, czyli za postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy. Tymczasem postanowienie, o którym mowa w art. 106 k.p.a., nie nosi w żadnym razie cech decyzji w znaczeniu materialnym, bowiem nie jest to postanowienie „rozstrzygające o istocie sprawy”, lecz co najwyżej postanowienie dotyczące istoty sprawy administracyjnej. Przyjęcie tego poglądu oznaczałoby praktycznie pozbawienie doniosłości różnicy między zajmowaniem stanowiska w drodze postanowienia a sytuacją, w której stanowisko to jest wyrażane w postaci decyzji.

Kwestionowana przez skarżącego wykładnia literalna art. 287 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 417¹ § 2 k.c. skutkowałą przyjęciem przez Sąd Apelacyjny poglądu, że art. 417¹ § 2 k.c., wskazywany konsekwentnie przez powoda jako podstawa prawna dochodzonego roszczenia, wiąże możliwość dochodzenia na tej podstawie, odszkodowania od Skarbu Państwa wyłącznie z wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została stwierdzona w orzeczeniu wstępnym, wydanym we właściwym postępowaniu. Takim orzeczeniem wstępnym może być, zdaniem Sądu, wyrok sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 287 pkt 1 p.p.s.a., o ile wyrok ten dotyczy ostatecznej decyzji administracyjnej, a nie innego orzeczenia organu administracji, jak w rozpoznawanej sprawie.

Z uwagi jednak na wskazywanie przez powoda, jako zdarzenia powodującego szkodę, ostatecznego postanowienia Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku następnie uchylonego wyrokiem WSA z dnia 14 grudnia 2006 roku, a więc aktu sprawowania władzy publicznej nie będącego ostateczną decyzją administracyjną, stąd nie mieszczącego się w hipotezie art. 417¹ § 2 k.c., Sąd

drugiej instancji dostrzegł potrzebę przeanalizowania zasadności roszczenia odszkodowawczego powoda w świetle art. 417 § 1 k.c. przy uwzględnieniu nie kwestionowanych przez powoda w apelacji ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji.

Wbrew zarzutom powoda, takie działanie Sądu Apelacyjnego nie tylko nie stanowiło wyjścia poza granice apelacji, ale przeciwnie- było przejawem obowiązującej w modelu apelacji pełnej, dyrektywy wszechstronnego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji i rozważenia także innych, niż wskazane przez apelującego, przepisów prawa materialnego, mogących wchodzić w grę, jako podstawa prawna rozstrzygnięcia.

Oceniając roszczenie w świetle art. 417 § 1 k.c. oraz biorąc pod uwagę twierdzenia powoda i ustalenia faktyczne, Sąd Apelacyjny uznał, że nie zachodzi podstawa do uwzględnienia powództwa odszkodowawczego z uwagi na brak związku przyczynowego między szkodą zdefiniowaną przez powoda jako nieosiągnięcie spodziewanej przez niego korzyści majątkowej, polegającej na wzroście wartości rynkowej działek gruntu w przypadku ich przekwalifikowania i zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a postanowieniem Ministra z dnia 4 sierpnia 2006 roku umarzającym postępowanie odwoławcze.

Ocena związku przyczynowego jest kwestią prawną i w związku z tym podlega kontroli kasacyjnej w ramach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1997 r., I CKN 60/97, OSNC 1997/11/173).

Skarżący zarzucił naruszenie art. 361 § 1 k.c. przez błędne przyjęcie przez Sąd nie istnienia związku przyczynowego między bezprawnym postępowaniem Ministra, a szkodą powoda. Zarzut ten nie zasługuje jednakże na uwzględnienie, skoro powód nie wykazał, aby między wydaniem przez Ministra postanowienia z dnia 4 sierpnia 2006 roku umarzającego postępowanie odwoławcze wywołane zażaleniem powoda, a szkodą, zdefiniowaną przez powoda jako utratę spodziewanych korzyści, które powód osiągnąłby w razie wydania przez wójta korzystnej dla powoda decyzji o warunkach zabudowy działki i jej przekwalifikowania z rolnej na budowlaną, zachodził normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.

Z niekwestionowanych przez apelującego powoda ustaleń wynika bowiem, że w dniu 21 maja 2005 roku wszedł w życie nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy W., wyłączający, nota bene podobnie jak plan poprzedni, dopuszczalność wnioskowanej przez powoda zabudowy działki, co stało się przyczyną wydania przez wójta decyzji z dnia 29 czerwca 2005 roku o umorzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy działki powoda jako bezprzedmiotowej.

Z tych więc faktów wynikała niemożność uzyskania przez powoda spodziewanych przez niego korzyści majątkowych związanych z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, przekwalifikowaniem działki i jej zabudową. Niemożność ta nie została natomiast spowodowana przez wydanie przez Ministra postanowienia z dnia 4 sierpnia 2006 roku o umorzeniu postępowania odwoławczego wskutek uznania go za bezprzedmiotowe w sytuacji umorzenia przez wójta postępowania „głównego” czyli postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Postanowienie to zostało istotnie uchylone przez WSA wyrokiem z dnia 14 grudnia 2006 roku, ale z uwagi na naruszenie przepisów postępowania skutkujące niewłaściwym, z proceduralnego punktu widzenia, sposobem zakończenia sprawy. Sąd administracyjny wskazał bowiem, że Minister powinien był, w sytuacji umorzenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o zabudowie, eliminującego potrzebę, a nawet dopuszczalność uzgodnienia tej decyzji przez dyrektora parku narodowego, uchylić zaskarżone postanowienie Dyrektora z dnia 23 marca 2006 roku i umorzyć postępowanie uzgodnieniowe w pierwszej instancji jako bezprzedmiotowe. Kierując się tą oceną prawną, Minister wydał tej treści postanowienie z dnia 2 lipca 2007 roku, którego powód nie kwestionował.

Podniesiona kwestia ma istotne znaczenie dla losów powództwa, albowiem także na gruncie art. 417¹ § 2 k.c. dysponowanie przez poszkodowanego orzeczeniem wstępnym w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. nie przesądza jeszcze automatycznie o powodzeniu powództwa odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa, ponieważ konieczne jest jeszcze wykazanie pozostałych przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, przede wszystkim związku przyczynowego między ostateczną decyzją lub prawomocnym

orzeczeniem sądu, którego niezgodność z prawem stwierdzono w orzeczeniu wstępnym, a wskazaną przez powoda szkodą. Nawet jeśli przyjąć, w ślad za stanowiskiem powoda, że takim orzeczeniem wstępnym jest wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2006 roku, to nadal brak jest związku przyczynowego między wydaniem przez Ministra postanowienia z dnia 4 sierpnia 2006 roku umarzającego postępowanie odwoławcze wywołane zażaleniem powoda, a wskazaną przez powoda szkodą.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

kc