

Sygn. akt I ACa 470/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Edyta Buczkowska-Żuk (spr.)
Sędziowie:	SA Agnieszka Sołtyka SA Eugeniusz Skotarczak
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Beata Waclawik

po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2013 r. na rozprawie w Szczecinie

sprawy z powództwa B. P.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie

z dnia 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt I C 427/11

oddala apelację.

SSA E. Skotarczak SSA E. Buczkowska-Żuk SSA A. Sołtyka

Sygn. akt I ACa 470/13

UZASADNIENIE

Powodowie S. P. i B. P. wnieśli pozew o zasądzenie solidarnie na swoją rzecz od pozwanej Gminy W. kwoty 150 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu, nadto zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazali, że są właścicielami lokalu mieszkalnego położonego w W. przy ul. (...). Prawomocną decyzją Burmistrza W. z dnia 28 sierpnia 1997 r. ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...). Na skutek wydania tej decyzji, w odległości niespełna 10 m od mieszkania powodów przebiega obecnie droga szybkiego ruchu. Powodowie nie brali – bez własnej winy – udziału w postępowaniu zakończonym ww. decyzją Burmistrza, w postępowaniu tym organ nie uznał ich za stronę postępowania, pozbawiając ich w ten sposób możliwości ochrony uzasadnionych interesów. Jako podstawę

prawną żądania powodowie wskazali art. 417¹§ 2 k.c. Powodowie zwrócili się do pozwanego pismem z dnia 11 lutego 2008 r. z prośbą o przedłożenie propozycji, które zapobiegłyby procesowi sądowemu. Burmistrz Miasta W. w odpowiedzi nań wskazał na brak podstaw do prowadzenia w tej sprawie negocjacji.

Pozwana Gmina W. wniosła o oddalenie powództwa w całości.

W toku procesu, w dniu 14 marca 2011 r., zmarła powódka S. P.. Spadek po niej nabył w całości, na podstawie testamentu notarialnego z dnia 4 marca 2011 r., powód B. P. (odpis skrócony aktu zgonu: k. 190; zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia 5 kwietnia 2011 r.: k. 187 – 189; postanowienia: k. 176 i 197).

W piśmie procesowym z dnia 15 stycznia 2013 r. powód zmienił żądanie pozwu w ten sposób, iż wskazał, że żąda od pozwanej zapłaty kwoty 55.000 zł z ustawowymi odsetkami od daty doręczenia odpisu pozwu tytułem odszkodowania za obniżenie wartości rynkowej nieruchomości oraz kwoty 95.000 zł z ustawowymi odsetkami od daty doręczenia odpisu pozwu tytułem zadośćuczynienia za krzywdy doznane przez powoda w związku z zamieszkiwaniem w ww. lokalu, położonym w sąsiedztwie drogi wybudowanej z naruszeniem przepisów prawa.

Pozwana wniosła o wezwanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w S. do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanej w miejsce pozwanej Gminy W..

Postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2013 r. Sąd oddalił wniosek pozwanej o wezwanie do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w S..

Wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2013 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

Sąd ten ustalił, że Powód B. P. i jego żona S. P. byli od 1974 r. właścicielami lokalu mieszkalnego nr (...) położonego w W. przy ul. (...) w budynku nr (...); lokal ma powierzchnię 74,59 m², znajduje się w budynku posadowionym na działce nr (...). W dniu 14 marca 2011 r. zmarła S. P.. Spadek po niej nabył powód B. P. w całości.

W dniu 28 sierpnia 1997 r. Burmistrz Gminy i Miasta W. wydał decyzję nr (...) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z tą decyzją ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...) na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta W. uchwalonego przez Radę Miejską w W. uchwałą nr (...) z dnia 11 września 1992 r. Parametry techniczne tej inwestycji były następujące: jedna jezdnia dwupasmowa, dwukierunkowa, szerokość pasa ruchu – 3,5 m, pasy awaryjne – 2 x 2,0 m, pobocza gruntowe – 2 x 0,75 m lub 2 x 1,25 m z barierą ochronną, prędkość projektowa – 80 km/h, obciążenie – 100 KN/osobę, ruch bardzo ciężki R6.

W decyzji wskazano, że warunki są następujące:

1) warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – planowane zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta W.. Należy spełnić ustalenia zawarte w Porozumieniu z dnia 18 stycznia 1996 r. pomiędzy Zarządem Miejskim w W., a przedstawicielami Urzędu Wojewódzkiego w S. i delegacją Dyrekcji Okręgowego Dróg Publicznych w S., przyjętym przez Radę Miejską w W. uchwałą nr (...) z dnia 29 lutego 1996 r.,

2) warunki wynikające z przepisów szczególnych:

a) inwestycja powinna być zgodna z ustawą z 23 marca 1985 r. o drogach publicznych i z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz przepisami wykonawczymi do tych ustaw (...) oraz obowiązującymi normami, (...)

b) należy spełnić wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko (Dz. U. nr 52, poz. 284 z 1995 r.) oraz w Ocenie oddziaływania inwestycji na środowisko opracowanej w kwietniu 1997 r. przez rzeczoznawcę (...) w dziedzinie ochrony (...) Spółka z o.o. w S. pod

kierownictwem mgr inż. W. K.. Ponadto, należy spełnić wymogi określone w postanowieniu z dnia 17 lipca 1997 r., nr (...) wydanym przez Wydział Ochrony Środowiska i Nadzoru Budowlanego w S.. Projekt budowlany uzgodnić w Zespole (...) w S.,

3) wymagania dotyczące osób trzecich: realizacja inwestycji nie może naruszać interesu osób trzecich. Realizację inwestycji należy uzgodnić z właścicielami urządzeń nadziemnych oraz właścicielami gruntów. Należy wykonać ekrany akustyczne od strony zabudowy mieszkaniowej.

Przebieg i szczególne warunki tej inwestycji liniowej określono w załączniku graficznym, linie rozgraniczające teren inwestycji oraz oznaczenia graficzne przedstawione zostały na mapie W postępowaniu tym małżonkowie P. nie byli stroną tego postępowania. Nie doręczono im ww. decyzji.

Powyższe postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych z marca 1997 r. Dyrekcja była inwestorem przyszłej budowy drogi. We wniosku wskazała m.in., że budowa obejścia wiąże się z wyburzeniem budynków mieszkalnych i gospodarczych, które zaznaczono na załączonym do wniosku planie sytuacyjnym. Z uwagi natomiast na zbliżenie na odległość mniejszą niż 20 m oraz ze względu na przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu przewiduje się rozbiórkę lub zmianę użytkowania na funkcje niemieszkalne budynków również zaznaczonych na tym planie. Na planie sytuacyjnym budynek zamieszkiwany przez powoda i jego żonę nie został zaznaczony jako przeznaczony do rozbiórki lub do zmiany użytkowania na funkcję niemieszkalną.

Do wniosku Dyrekcja załączyła także wyrys z ewidencji gruntów oraz wykaz działek zajmowanych pod jedną jezdnię obejścia Miasta W. wraz ze wskazaniem ich właścicieli – nie wskazano tam powoda, ani jego żony. Do wniosku nie załączono wykazu działek przylegających do planowanej obwodnicy i ich właścicieli

Sama budowa obwodnicy została zaakceptowana przez Zarząd Miejski w W. w Porozumieniu z 18 stycznia 1996 r. Budowy tej miał dokonać inwestor – Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych. 29 lutego 1996 r. porozumienie to zaakceptowała Rada Miejska W..

Do wniosku Dyrekcja nie załączyła tabeli zatytułowanej „Potrzeby zabezpieczenia lokali mieszkalnych w związku z wyburzeniem budynków mieszkalnych kolidujących z budowaną obwodnicą W.”. Została ona sporządzona najwcześniej w lutym 1999 r. Tabelę tę sporządził pracownik Dyrekcji, wskazane w niej było m.in., że udział w budynku mieszkalnym przy ul. (...), przysługujący B. P. jest przeznaczony do wykupu, różnicę miała dopłacić osoba nieobecna na zebraniu.

Zgodnie z dokumentami, do których Burmistrz W. odniósł się, określając w decyzji z 28 sierpnia 1997 r. warunki zabudowy, tj. z: „Oceną oddziaływania na środowisko dla budowy obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...)”, sporządzoną w kwietniu 1997 r. pod kierownictwem inż. W. K., z uwagi na hałas budynek mieszkalny, w którym mieszkał powód z żoną (budynek nr (...)) powinien zostać przeznaczony na cele inne niż mieszkaniowe. Sam projekt budowlany obejścia musi uwzględniać konieczność budowy ekranów akustycznych od strony zabudowy mieszkaniowej.

Postanowieniem z dnia 17 lipca 1997 r. Wojewoda (...) uzgodnił w zakresie ochrony środowiska warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla ww. inwestycji, m.in. z poniższymi uwagami: należy w projekcie budowlanym uwzględnić m.in. budowę ekranów akustycznych od strony zabudowy mieszkaniowej, która po rozpoczęciu eksploatacji obwodnicy narażona będzie na oddziaływanie hałasu, należy spełnić wymogi i zalecenia zawarte w ww. „Ocenie oddziaływania na środowisko”.

W obowiązującym wówczas Miejskowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego stanowiącym załącznik do uchwały nr (...) z 11 września 1992 r. (Dz. Urz. Woj. (...) z 1993 r., Nr 5 poz. 64) miejsce, którego dotyczyła ww. uchwała i gdzie ostatecznie zbudowano obwodnicę było przeznaczone na realizację celów publicznych (budowę drogi), plan nie zawierał wymogów co do minimalnej odległości budowanej drogi od istniejącej już zabudowy lub granic działek sąsiednich.

W dniu 9 maja 2002 r. powód B. P. złożył do Burmistrza Gminy i Miasta W. wniosek o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją nr (...) z 28 sierpnia 1997 r. W uzasadnieniu wskazał, że zamieszkuje wraz z rodziną w domu przy ul. (...) w W., od 1999 r. prowadzi korespondencję w przedmiocie obwodnicy biegnącej 9,1 m od jego domu. Droga przebiega w odległości dużo mniejszej niż 20 m, które są wymagane art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Podkreślił, że do kwietnia 2002 r. nie doręczano mu żadnych decyzji, pomimo, że projektowana droga narusza jego interes.

Decyzją z 7 czerwca 2002 r. Burmistrz Gminy i Miasta W. odmówił wznowienia postępowania zakończonego powyższą decyzją ostateczną z 28 sierpnia 1997 r., przyjmując, że B. P. nie przysługuje status strony w tym postępowaniu administracyjnym. Po wyczerpaniu trybu odwoławczego, decyzją z 16 marca 2005 r., postępowanie to zostało wznowione, a następnie decyzją z 7 grudnia 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że wydanie decyzji Burmistrza W. z 28 sierpnia 1997 r. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla ww. inwestycji nastąpiło z naruszeniem prawa, tj. art. 145 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego. Przyczyną takiego rozstrzygnięcia było przyjęcie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (a wcześniej także Burmistrza Miasta W.), że powód i jego żona byli stroną postępowania dotyczącego wydania decyzji z 28 sierpnia 1997 r. albowiem mieli interes prawny w uczestniczeniu w nim na prawach strony, z uwagi na szczególną ochronę zabudowy mieszkaniowej przed uciążliwościami związanymi z hałasem i bez własnej winy nie wzięli w nim udziału. Decyzji z 28 sierpnia 1997 r. Kolegium nie uchyliło tej decyzji wobec upływu 5 lat od dnia doręczenia podmiotom uznanym za strony (art. 146 § 1 k.p.a.). Kolegium stwierdziło jedynie jej wydania niezgodnie z prawem.

Decyzją nr (...) z 28 marca 2000 r. Wojewoda (...) zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę obwodnicy miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...) – zadanie I (most przez rzekę Dziwne) wraz z estakadą dojazdową do mostu.

Decyzją nr (...) z 28 czerwca 2001 r. Wojewoda (...) zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę obwodnicy miasta W. – zadanie II (droga krajowa nr (...) Ś. – G. od km 26+550 do km 29+0920 z estakadą i wiaduktem na długości 1,810 km.

Ani powód, ani jego żona nie byli stronami tych postępowań administracyjnych, w szczególności drugiego z nich, nie brali w nich udziału. W 2002 r. powód wystąpił z wnioskiem o wznowienie postępowania zakończonego ww. decyzją z 28 czerwca 2001 r. Decyzją z 24 maja 2002 r. Wojewoda (...) odmówił wznowienia postępowania, argumentując, że działka powoda nie graniczy bezpośrednio z obwodnicą. Budowa obwodnicy nie pozbawi go dostępu do drogi publicznej, wody, kanalizacji, energii, środków łączności, a z opinii z zakresu ochrony środowiska wynika, że nie wystąpią uciążliwości z tytułu hałasu, wibracji, zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby. Odnośnie zarzutu B. P., że droga została usytuowana w odległości mniejszej niż 20 m od jego nieruchomości, czym naruszono art. 43 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Wojewoda wskazał, że przepis ten dotyczy zakazu budowy obiektów w stosunku do istniejącej drogi i nie jest wymogiem obligatoryjnym, co wynika z jego ust. 2. Zasady sytuowania dróg określone są w § 5 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zasada tam określona została dotrzymana poprzez ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w decyzji Burmistrza W. z 28 sierpnia 1997 r. Powód odwołał się od tej decyzji. Decyzją z 14 października 2002 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy zaskarżoną decyzją, argumentując przede wszystkim, że powód nie jest stroną postępowania.

Skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako spóźniona, została odrzucona.

Najpóźniej w listopadzie 2003 r. budowa obwodnicy W. została zakończona. W dniu 1 grudnia 2003 r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w S. udzielił pozwolenia na jej użytkowanie. Aktualnie obwodnica ta jest użytkowana.

Budynek, w którym znajduje się ww. lokal powoda został zbudowany najpóźniej w 1974 r. Odcinek drogi, stanowiący obwodnicę W., której budowa nastąpiła w oparciu o ww. decyzję o warunkach zabudowy z 28 sierpnia 1997 r. i

pozwolenie na budowę z 28 czerwca 2001 r. nie przylega bezpośrednio do budynku zajmowanego przez powoda – budynek oddziela od tej obwodnicy wąska działka stanowiąca własność osoby trzeciej. Pomiędzy budynkiem, a obwodnicą stoi (bezpośrednio przy drodze) ekran dźwiękochłonny. Dla lokalu powoda Sąd Rejonowy Kamieniu Pomorskim prowadzi księgę wieczystą nr (...).

Odległość od krawędzi tego budynku (położonej najbliższej drogi) do ekranu dźwiękochłonnego wynosi 7,7 m. Odległość od tej krawędzi do krawędzi drogi to 9,1 m.

Powyższa obwodnica stanowi drogę ekspresową, oznaczoną jako S3.

Poziom hałas w lokalu powoda – z uwagi na ruch pojazdów drogą (...) – jest nadmierny. W sposób rażący przekracza górne granice wskazane w Polskiej Normie PN – B – 02151/02:1987, norma ta przewiduje maksymalny poziom hałasu w dzień – 40 dB, zaś w nocy – 30 dB. W lokalu powoda, nawet w przypadku małego ruchu, wynosi on 85 dB.

Wartość rynkowa ww. nieruchomości lokalowej ze związanym z nią udziałem w gruncie i częściach nieruchomości wspólnej wynosi:

- według stanu sprzed budowy ww. obwodnicy i cen z dnia sporządzania opinii (z 15.04.2012 r.) – 150 300 zł,
- według stanu aktualnego i cen z dnia sporządzania opinii (z 15.04.2012 r.) – 98 800 zł.

Obniżenie wartości tej działki nastąpiło na skutek budowy ww. obwodnicy, a konkretniej: pogorszenia lokalizacji szczegółowej (hałas, wibracje, samo usytuowanie w pobliżu domu i ograniczenie w otoczeniu przedmiotowego budynku), pogorszenia widoku z okien, pogorszenia stanu technicznego budynku (pęknięcia budynku).

Niektórym mieszkańcom budynków położonych w odległości około kilka – kilkanaście metrów od planowanej obwodnicy będących najemcami tych lokali Gmina zapewniła inne lokale, do których się przenieśli, pozostawiając poprzednio zajmowane lokale do wyburzenia.

Sąd wskazał, że podstawę prawną żądania pozwu stanowił art. 153 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 420¹ § 1 zd. pierwsze kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji o warunkach zabudowy, tj. w dniu 28 sierpnia 1997 r.

Sąd zaznaczył, że powyższe przepisy aktualnie nie obowiązują. Utraciły moc obowiązującą z dniem 1 września 2004 r. Zgodnie zaś z art. 5 i 6 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) znajdują one zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r. Powyższa decyzja o warunkach zabudowy została wydana w dniu 28 sierpnia 1997 r. – obowiązywały wówczas ww. przepisy, nie obowiązywały jeszcze przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w tym jej art. 77 ust. 1, który nie uzależnia odpowiedzialności odszkodowawczej za działania organu władzy publicznej od winy, ale wyłącznie od bezprawności działania. Konstytucja weszła w życie w dniu 17 października 1997 r. Odpowiednikiem art. 420¹ k.c. w zw. z art. 153 § 1 k.p.a. jest aktualnie art. 417¹ § 2 k.c. Przepis ten nie przyjmuje jednak, odmiennie od ówczesnego (sprzed wejścia w życie Konstytucji) art. 420¹ k.c. wymogu winy, przewiduje on odpowiedzialność na zasadzie ryzyka (szerzej: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, LEX nr 50257; Sąd Najwyższy w uchwale z 15 lutego 1971 r., III CZP 33/10, LEX nr 1156). W sprawie nie znajdzie też zastosowania ówczesny art. 418 k.c. – przepis ten dotyczył bowiem wyłącznie aktów wydanych w sposób formalnie niewadliwy.

Przesłanki odpowiedzialności pozwanej z art. 420¹ k.c. w zw. z art. 153 § 1 k.p.a. stanowią zatem: bezprawność zachowania funkcjonariusza publicznego przy wykonywaniu powierzonej mu funkcji, jego wina, szkoda, związek przyczynowy między bezprawnym i zawinionym zachowaniem, a szkodą. Dodatkowo, bezprawność ta musi polegać na wydaniu decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.c., co wynika wprost z art. 153 § 1 k.p.c. Wszystkie te przesłanki

muszą wystąpić łącznie. W rozpoznawanej sprawie znajdują zastosowanie przepisy wymienione poniżej, z dnia wydania ww. decyzji, tj. z 28 sierpnia 1997 r., nie zaś w brzmieniu aktualnym.

Odnosnie podstawy faktycznej żądania – powód upatrywał źródła swojej szkody w wydaniu przez pozwaną decyzji o warunkach zabudowy z dnia 28 sierpnia 1997 r. Wskazywał, że w postępowaniu zakończonym jej wydaniem winien uczestniczyć wraz z żoną jako strona, pozwana bezprawnie pozbawiła ich tego prawa. Obwodnica, której dotyczy decyzja przebiega zbyt blisko lokalu powoda, organ wydający tę decyzję bezzasadnie pominął, że niezachowana jest odległość 20 m od drogi do budynku, w którym zamieszkuje powód. Według powoda, wydanie tej decyzji skutkowało wybudowaniem ww. obwodnicy, a docelowo znacznym obniżeniem wartości jego lokalu.

Powód, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika nie podnosił nawet, tym bardziej nie wykazał, iż decyzja z dnia 28 sierpnia 1997 r. była sprzeczna z obowiązującym wówczas Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego Miasta W., w szczególności aby w planie tym przedmiotowy teren nie był przeznaczony na budowę drogi, ani też, aby z Planu wynikał nakaz usytuowania obiektów (w tym drogi) w określonej, minimalnej odległości od istniejącej już zabudowy lub sąsiednich działek (w tym tych sąsiadujących z drogą – jak budynek zamieszkiwany przez powoda - nie bezpośrednio). Wskazywał natomiast, że w decyzji tej nie zagwarantowano ochrony jego interesu, doprowadzając do budowy drogi zbyt blisko jego nieruchomości, ochrona jego interesów nastąpiłaby zaś gdyby powód był stroną tego postępowania. Tak zakreśloną podstawą faktyczną żądania Sąd był związany.

Dla oceny zasadności zgłoszonego roszczenia istotne znaczenie miał charakter i ustawowo określony zakres regulacji decyzji o warunkach zabudowy oraz zależność między nią, a pozwoleniem na budowę i między każdą z tych decyzji z osobna, a budową przedmiotowej obwodnicy przez inwestora. Okoliczności te były miarodajne dla udzielania odpowiedzi na pytanie – czy między wydaniem tej decyzji (przy pozbawieniu powoda prawa udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym jej wydania), a budową obwodnicy W., a ostatecznie zmniejszeniem wartości nieruchomości lokalowej powoda istnieje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 k.c. Zdaniem Sądu orzekającego w tej sprawie związek taki nie istnieje, co przesadziło o oddaleniu powództwa.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415; dalej: u.z.p.) ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb linie rozgraniczające drogi publiczne, nadto ustala się tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych oraz linie rozgraniczające te tereny (art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Zadaniem dla realizacji celów publicznych, w rozumieniu tej ustawy, jest każda działalność państwa lub gminy, wynikająca z ustaw, o ile wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i jest finansowana w całości lub części z budżetu państwa lub gminy (art. 13 ust. 3 u.z.p.). Ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga budowa, dla której przepisy Prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę (art. 39 ust. 2 u.z.p.). Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest nieważna, jeżeli jest sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16 pkt 1 u.z.p.).

W rozpoznawanej sprawie bezsporne było, że inwestycja w postaci budowy obwodnicy W. była zadaniem dla realizacji celów publicznych w rozumieniu ww. przepisu, sporna decyzja nie była sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nadto decyzja ta nie jest nieważna, postępowanie administracyjne w przedmiocie jej nieważności nie zostało nawet wszczęte.

Zasady obowiązujące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawarte zostały w rozdziale 4 u.z.p. Z przepisów tam zawartych wynika, że ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje, w drodze decyzji, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 40 ust. 1 u.z.p.). Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa: 1) rodzaj inwestycji, 2) warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli dla danego obszaru plan został uchwalony, 3) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z przepisów szczególnych, 4) warunki

obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, 5) wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, 6) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w stosownej skali, okres ważności decyzji (art. 42 ust. 1 u.z.p.). W przypadku inwestycji liniowych (a więc także i dróg) decyzja ta powinna nadto zawierać: 1) przebieg inwestycji, a w przypadku inwestycji wymagających wydzielenia terenu granice tego terenu, wyznaczone na mapie w stosownej skali, 2) w miarę potrzeby szczególne warunki wynikające z charakteru inwestycji. Zgodnie z art. 43 u.z.p. organ nie mógł odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie nie było sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poza tym art. 47 u.z.p. stanowił, że warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalone w decyzji, wiązały następnie organ wydający pozwolenie na budowę.

W orzecznictwie podnosi się, co Sąd orzekający w tej sprawie podziela, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego przesądza o tym czy planowana inwestycja jest zgodna z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego, samoistnie jednak nie uprawnia do rozpoczęcia budowy, stanowi tylko etap wstępny, który może doprowadzić – po spełnieniu, na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę, warunków technicznych przewidzianych Prawem budowlanym i przepisami wykonawczymi oraz uzyskaniu pozwolenia na budowę – do rozpoczęcia i docelowo powstania określonej. Decyzja o warunkach zabudowy powinna jednak zawierać postawienie inwestorowi warunków z ww. art. 42 ust. 1 u.z.p., w szczególności warunków w zakresie ochrony interesów osób trzecich. Ochrona interesów osób trzecich w tym postępowaniu – odmiennie niż na etapie postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę – ma charakter ogólny, wstępny i niekompletny, co wynika przede wszystkim z konieczności wydania decyzji zawsze wtedy gdy planowana inwestycja nie jest sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ochrona ta sprowadzała się do postawienia inwestorowi ogólnych wymogów, o których była mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414). Związanie organu wydającego pozwolenie na budowę decyzją o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 47 u.z.p. należy natomiast rozumieć w ten sposób, że organ wydający pozwolenie na budowę nie może go wydać w odniesieniu do terenu, który nie został objęty decyzją o warunkach zabudowy, nie może też wykraczać poza warunki określone tą decyzją). Zobowiązany jest natomiast do zbadania zamierzonej inwestycji pod kątem jej zgodności ze szczegółowymi wymaganiami, w tym technicznymi, określonymi w Prawie budowlanym i aktach wykonawczych.

Sąd zaznaczył, że bezprawność rozumie w sposób wąski, tj. jako sprzeczność z przepisami prawa, zaś normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem, a szkodą jako zależność polegającą na tym, że bezprawne zdarzenie jest warunkiem koniecznym zaistniałej szkody (gdyby nie to zdarzenie, to szkoda by nie powstała) oraz szkoda jest typowym, oczekiwanym w zwykłej kolejności rzeczy następstwem takiego zdarzenia.

Powód w pierwszej kolejności podniósł, że odległość budynku, który zamieszkuje od drogi jest zbyt mała, powinna wynosić co najmniej 20 m, bo taki wymóg wynika z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Wskazywał, że gdyby został potraktowany jak strona w postępowaniu o wydanie spornej decyzji to podniósłby w nim, że nie zachowana została ww. odległość 20 m, co – w jego ocenie – uchroniłoby go od powstania szkody. Decyzja o warunkach zabudowy została wydana z naruszeniem prawa, tj. art. 145 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego (strona, tj. powód z żoną bez własnej winy nie wzięli udziału w postępowaniu). Fakt wydania spornej decyzji z naruszeniem prawa został też stwierdzony decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 7 grudnia 2007 r.

Rację ma powód, twierdząc, że przedmiotowa droga jest drogą ekspresową. Wynika to z dokumentów załączonych do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a także z załączników do rozporządzeń Rady Ministrów z: 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334), a wcześniej z 29 września 2001 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 1283) i z 23 stycznia 1996 r. (Dz. U., Nr 12, poz. 63). Co jednak istotne, art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie znajdzie zastosowania w tej sprawie. Stanowi on, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej – w przypadku drogi ekspresowej, w terenie zabudowy – 20 m od drogi. W orzecznictwie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2008 r., IV SA/Wa 993/08, LEX nr 515297; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 sierpnia 2010 r., II SA/Po 184/10, LEX nr 754339) słusznie wskazuje się, że przepis ten nie dotyczy sytuowania drogi względem istniejącego już budynku, ale sytuowania budynku względem istniejącej już drogi. Innymi słowy, z

uwagi na to, że budynek zamieszkiwany przez powoda został zbudowany przed obwodnicą W. wymóg zachowania co najmniej 20 m między drogą a budynkiem nie musiał zostać zachowany, a organ wydający sporną decyzję już tylko z tej przyczyny nie musiał stawiać w niej wymagań dotyczących odległości, nie mógł odmówić wydania tej decyzji. Nawet gdyby powód podniósł tę okoliczność w toku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w którym bezprawnie nie brał udziału nie byłoby to – samoistnie – przeszkodą do jej wydania, na organie ciążył by nadal obowiązek jej wydania. Powód zaś, co trzeba po raz kolejny podkreślić, nie podnosił w toku procesu aby wymóg zachowania odległości np. tych 20 m, czy inne zapewniającej ochronę jego interesów wynikał z Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta W..

Powód podniósł także w toku procesu, że wadliwość decyzji z dnia 28 sierpnia 1997 r. wiąże się z nadmiernym hałasem, jaki jej wydanie (a dalej budowa i użytkowanie obwodnicy) spowodowało (pozew, na k. 4). Powód zdaje się traktować w sposób zbiorczy przyczynę szkody (wydanie decyzji bez udziału powoda, jak i ściśle z tym związane nieuwzględnienie w tym postępowaniu jego interesów) z samą szkodą. Skoro jednak już w 2002 r. przed organem administracji wskazywał – ubiegając się o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu – że wydanie decyzji o warunkach zabudowy, skutkującej przebiegiem obok jego lokalu w odległości mniejszej niż 20 m drogi ekspresowej narusza jego, bliżej niesprecyzowane interesy, Sąd zbadał zasadność żądania pozwu nie tylko przez pryzmat niezachowania wskazanych 20 m od budynku ale także brak ochrony interesów powoda poprzez ustalenie warunków zabudowy obiektu, którego budowa wiązała się z nadmiernym hałasem. Innymi słowy, Sąd uznał, że również na ten fakt (aczkolwiek ogólnikowo) powód się powołał i ocenił czy gdyby powód, uczestnicząc w tym postępowaniu administracyjnym podniósł zarzut zbyt bliskiego usytuowania drogi od jego budynku i związanego z tym przypuszczalnego hałasu, to czy organ był władny zabezpieczyć interesy powoda w spornej decyzji w szerszy sposób, niż to uczynił.

Przenosząc wszystkie powyższe rozważania dotyczące charakteru decyzji o warunkach zabudowy na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd zaznacza, że bezprawność tej decyzji sprowadza się wyłącznie do jej wydania z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego. Co istotne, w samej decyzji mimo braku udziału powoda i jego żony w tym postępowaniu organ zabezpieczył interesy powoda na tyle, na ile to było – na etapie tego postępowania – możliwe i przy uwzględnieniu wiążącego go nakazu wydania decyzji zawsze wtedy gdy planowana inwestycja nie jest sprzeczna z planem zagospodarowania przestrzennego. W decyzji wskazał po pierwsze, że inwestycja powinna być zgodna z przepisami Prawa budowlanego i przepisami wykonawczymi (a więc – chociaż nie wskazał tego w samej decyzji – także z art. 5 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 Prawa budowlanego), z ustawą o drogach publicznych; inwestor winien też spełnić wymogi określone w Ocenie oddziaływania inwestycji na środowisko sporządzonej w kwietniu 1997 r. pod kierownictwem W. K.. Określając wymagania dotyczące osób trzecich organ wskazał natomiast, że realizacja inwestycji nie może naruszać interesu osób trzecich. Realizację inwestycji należy uzgodnić z właścicielami urządzeń nadziemnych oraz właścicielami gruntów, należy też wykonać ekrany akustyczne od strony zabudowy mieszkaniowej. Określenie ww. wymogów w samej decyzji nastąpiło w sposób ogólny, tym niemniej – zdaniem Sądu – na tyle jasny i jednoznaczny, że adresaci tych decyzji (przede wszystkim inwestor, ale pośrednio także i organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę) nie mogli mieć wątpliwości, jakie obowiązki ciążą na inwestorze, który chce uzyskać pozwolenie na budowę. Co więcej, konkretyzacja powyższych wymogów nałożonych na inwestora – w zakresie ochrony interesów osób trzecich – nastąpiła w Ocenie oddziaływania (...) z kwietnia 1997 r., do której organ w samej decyzji się odwołał, nakładając na inwestora obowiązek spełnienia wymogów wynikających z tej Oceny. Budynek mieszkalny nr (...) (budynek powoda, co potwierdza mapa z k. 95, opis nieruchomości z k. 96, mapa z k. 151v – 152, opinia na k. 131) powinien zostać przeznaczony na cele inne niż mieszkaniowe.

Powyższe, zdaniem Sądu orzekającego w tej sprawie świadczy o tym, że pomiędzy wydaniem ww. decyzji a zmniejszeniem wartości nieruchomości lokalowej powoda nie zachodzi normalny związek przyczynowy. Po pierwsze, powód nie wykazał, iż jego udział w tym postępowaniu spowodowałby, że organ zamieściłby w decyzji wymóg zachowania minimum 20 m lub też zabezpieczył interesy powoda (z uwagi na przewidywany hałas) w lepszy, pełniejszy sposób niż to uczynił. Wyżej powołane przepisy u.z.p. w zestawieniu z treścią spornej decyzji oraz Oceny oddziaływania (...) świadczą o tym, że interes powoda został zabezpieczony przez organ pozwanej w takim zakresie, w jakim organ ten był do tego uprawniony. Organ nie był władny – jak zdaje się chcieć tego powód (pozew, na k. 4) –

nakazać inwestorowi w kwestionowanej decyzji wywłaszczenie nieruchomości lokalowej powoda za odszkodowaniem lub przyznaniem nieruchomości zamiennej. Po drugie, zmniejszenie wartości nieruchomości wiąże się z budową obwodnicy, a to z kolei wynika przede wszystkim z wydania pozwolenia na budowę. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy (nawet gdyby decyzja ta, hipotetycznie przyjmując, nie zabezpieczała interesów powoda w takim stopniu, w jakim zabezpieczyłaby je gdyby wziął on udział w tym postępowaniu) miało wyłącznie charakter wstępny, nie uprawniało do rozpoczęcia budowy. Przyczynę szkody należałoby ewentualnie upatrywać w wydaniu pozwolenia na budowę lub budowie obwodnicy; czynności tych nie dokonała jednak pozwana. Sąd miał oczywiście na uwadze, że związek przyczynowy może mieć charakter wielocłonowy i pośredni (szerzej Sąd Najwyższy w wyroku z 17 lutego 2011 r., III CSK 136/10, LEX nr 1102862). Fakt, że bez uprzedniego wydania decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwe wydanie pozwolenia na budowę nie jest jednak wystarczający dla przyjęcia związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji z 28 sierpnia 1997 r., a budową obwodnicy – związek taki przerwałoby wydanie pozwolenia na budowę i niewyczerpanie przez powoda przysługujących mu środków prawnych pozwalających na wyeliminowanie decyzji o pozwoleniu na budowę z obrotu.

Wobec braku związku przyczynowego Sąd nie rozważał pozostałych przesłanek odpowiedzialności pozwanej, było to bezprzedmiotowe – powództwo i tak podlegało oddaleniu. W zaistniałej sytuacji dowód z przesłuchania powoda jako nie mający istotnego znaczenia w sprawie podlegał pominięciu.

Postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2013 r. Sąd oddalił wniosek pozwanej o wezwanie do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w S.. Podstawą faktyczną żądania powoda było wydanie przez Burmistrza W. wadliwej decyzji skutkującej szkodą, a nie działanie czy zaniechanie innego podmiotu. Artykuł 194 § 1 i 3 k.p.c. dotyczy wezwania do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanego osoby, przeciwko której nie zostało wytoczone powództwo. Wezwanie to doktryna i orzecznictwo określają terminem dopozwanie. Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 10 listopada 1970 r., II CZ 139/70, OSP 1971, z. 10, poz. 178.

Dopozwanie z § 1 stanowi sposób obrony pozwanego (składając wniosek, twierdzi on, że wyrok powinien zapaść przeciwko innej osobie), ale i środek umożliwiający powodowi uniknięcia wyroku oddalającego powództwo, gdy okaże się, że dotychczasowy pozwany nie jest w sprawie legitymowany biernie. W sprawie występuje jednak taka sytuacja, iż podmiot wskazany przez pozwanego nie ma zdolności sądowej, zatem wniosek zgłoszony w takiej formie nie mógł być uwzględniony i podlegał oddaleniu. Nadto stan zaawansowania sprawy (w dacie zgłoszenia tego wniosku w sprawie wydano już opinię i opinię uzupełniającą, upłynął też dla bieglego termin sporządzenia kolejnej opinii) nawet przy prawidłowym określeniu dopozwanego w realiach tej sprawy powinien zdecydować o tym, że wniosek ten należało oddalić.

Pozwana Gmina nie poniosła żadnych kosztów procesu. Nieuiszczone koszty sądowe stanowią opłatę sądową od pozwu i koszty przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych (postanowienia: k. 280, 344, 373, 343). Powód był zwolniony od kosztów sądowych w całości (postanowienie: k. 27) i przegrał sprawę w całości (a contrario art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 r., t.j. Dz. U. z 2010, Nr 90, poz. 594) stąd orzeczenie jak w pkt 2 wyroku.

Powyższy wyrok w całości zaskarżył apelacją powód, zarzucając mu

I. Błędy w ustaleniach faktycznych polegające na zaniechaniu ustalenia skutków wynikających dla powoda z nieprzyznania mu statusu strony w postępowaniu w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...), w tym zaniechanie poczynienia ustaleń co do wpływu tej decyzji na ochronę interesów powoda oraz na fakt, iż na dalszych etapach realizacji inwestycji powód nie był traktowany jako strona, a w konsekwencji - błędnym przyjęciu, iż brak jest związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji przez Burmistrza W. z dnia 28 sierpnia 1997 r. nieprzyznającej S. i B. P. statusu strony w postępowaniu administracyjnym a doznaną przez powoda szkodą;

II. Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. Art. 361 § 1 k.c. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż brak jest adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji przez Burmistrza W. z dnia 28 sierpnia 1997 r. nieprzyznającej S. i B. P. statusu strony w postępowaniu administracyjnym a doznaną przez powoda szkodą;

2. art. 420¹ § 1 k.c. w zw. z art. 153 § 1 k.p.a. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż powód obowiązany był do wykazania winy funkcjonariusza przy wydawaniu decyzji;

3. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że jednostka samorządu terytorialnego działająca z naruszeniem prawa nie musi naprawić szkody powoda wynikłej ze swojego działania, a co za tym idzie — dopuszczalne jest naruszenie prawa powoda do poszanowania jego mienia

4. art. 43 ust. 1 ustawy- z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że odległość pomiędzy drogą a budynkami wskazana w przepisie nie musi być zachowana w przypadku sytuowania drogi względem istniejącego już budynku, ale jedynie w przypadku sytuowania budynku względem istniejącej drogi;

5. art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana w przedmiotowej sprawie była jedynie decyzją wstępną, nie zawierającą dokładnego przebiegu inwestycji, a zatem nie miała ona wpływu na uprawnienia powoda;

6. art. 5 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane poprzez ich niezastosowanie.

III. Naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.:

1. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niepełną i dowolną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności brak jakichkolwiek rozważań skutków wynikających dla powoda z nieprzyznania mu statusu strony w postępowaniu w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzące do błędnych ustaleń faktycznych polegających na przyjęciu, iż powód nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy nieuwzględnieniem go jako strony w postępowaniu administracyjnym a poniesioną przez niego szkodą oraz przyjęciu, że taki związek nie zachodzi.

Powód wniósł o: - zmianę wyroku Sądu I instancji poprzez zasądzenie od pozwanej na rzecz powoda kwoty 150 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wytoczenia powództwa także zmianę wyroku w pkt II poprzez zasądzenie od pozwanej na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych a także przyznanie na rzecz powoda zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed sądem odwoławczym według norm przepisanych ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz orzeczenia o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu powód podniósł, że Sąd zakończył czynienie ustaleń na etapie wskazania, że powód nie miał statusu strony w postępowaniu dotyczącym ustalenia warunków zabudowy. W ogóle nie rozważył jaki miało to wpływ na dalsze losy powoda związane z tą inwestycją. O ile zatem poczynione ustalenia faktyczne zasadniczo nie budzą wątpliwości, o tyle poważne wątpliwości budzi zakres tych ustaleń, jako że z pewnością nie są to ustalenia pełne. Zaniechanie natomiast ustalenia, że gdyby powód występował jako strona w postępowaniu w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, miałyby wpływ na przebieg inwestycji w tym znaczeniu, że zostałyby potraktowane jako podmiot, na którego interesy inwestycja będzie miała wpływ oraz sam mógłby w wyniku podjętych czynności liczyć na zapewnienie mu alternatywnego lokalu mieszkalnego lub rekompensaty — ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Gdyby powodowi, jak innym mieszkańcom przyznano status strony — nie poniosłby szkody, gdyż mógłby bronić swoich interesów. Pozwana zamknęła mu do tego drogę. Powód podejmując działania w postępowaniu zapewniłby sobie rekompensatę pieniężną wynikającą z obniżenia wartości nieruchomości lub inny lokal mieszkalny w zamian za dotychczasowy, co do którego jak słusznie wskazał Sąd - planowana była zmiana przeznaczenia na niemieszkalne.

Powyższe oznacza, że Sąd Okręgowy pobieżnie ocenił materiał dowodowy i wyciągnął z niego niewłaściwe wnioski. Zgromadzona w sprawie dokumentacja przedstawiała dokładnie przebieg wydarzeń związanych z budową obwodnicy w świetle sytuacji powoda. W sposób nie budzący wątpliwości wynika z niej proces dążenia powoda do podważenia decyzji pierwotnej, w której nie przyznano mu statusu strony co skutkowało pozbawieniem go tego statusu na dalszym etapie budowy. Sąd nie rozważając ww. kwestii naruszył art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niepełną i dowolną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Sąd zarzucił też niewykazanie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji a szkodą. Uznał, że powstała szkoda nie była normalnym następstwem wydania decyzji przez pozwaną.

W ocenie powoda wydanie decyzji nr (...) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bez jego udziału jako strony miało istotny wpływ na dalszy etap inwestycji polegającej na budowie obwodnicy S3 w świetle jego interesów. Zgodnie z ustawą decyzja ta określa między innymi rodzaj inwestycji oraz wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3 września 1997 r. decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinna wytyczyć podstawowe kierunki ukształtowania projektowanej inwestycji budowlanej w sposób wiążący projektanta obiektu budowlanego, jak również organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę lub zatwierdzającą projekt budowlany. Podkreślić należy, iż zgodnie z „Oceną oddziaływania na środowisko dla budowy obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...)” z kwietnia 1997 r., nieruchomość zamieszkiwana przez powoda miała zostać przeznaczona na cele niemieszkalne. Ochrona interesu osób trzecich występuje nie tylko w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę, lecz już na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zarówno decyzja o ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania jak i o pozwoleniu na budowę nie mogą naruszać uzasadnionych interesów osób trzecich. Odmawiając powodowi prawa do bycia stroną w postępowaniu dotyczącym inwestycji uniemożliwiono mu obronę jego indywidualnych interesów. Powód będąc niewątpliwie osobą zainteresowaną planowaną budową, nie został powiadomiony przez inwestora o jego zamierzeniach i nie mógł zająć stanowiska bądź zgłosić zastrzeżeń do projektu, nie miał również w sposób oczywisty wpływu na „dopilnowanie” by zgodnie z „Oceną oddziaływania na środowisko. ...” z kwietnia 1997 r. budynek, w którym mieszkał został przeznaczony na cele niemieszkalne w zamian za rekompensatę pieniężną lub przekazanie innego lokalu.

Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, że powód nie kwestionował planu zagospodarowania przestrzennego, co mogłoby mieć wpływ na przebieg drogi względem jego lokalu. Ze stanowiskiem tym nie sposób zgodzić się. Powód w swoich działaniach nie dążył do zaniechania budowy obwodnicy miasta czy wytyczenia innego jej przebiegu. Powód nie kwestionował planu zagospodarowania przestrzennego bo nie przypuszczał, że planowana inwestycja, z którą się co do zasady zgadzał, zostanie zrealizowana bez jego udziału jako strony. Zdaniem Sądu Okręgowego, również gdyby powód podniósł okoliczność zbyt bliskiej odległości drogi od budynku w toku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w którym bezprawnie nie brał udziału, nie byłoby to przeszkodą do jej wydania, a zatem w ten sposób powód nie mógł uniknąć powstania szkody. Jest to stanowisko o tyle niezasadne, że fakt nieprzyznania statusu strony „ciągnął się” za powodem na kolejnych etapach realizacji inwestycji, zaś on sam nie był traktowany jako osoba w jakimkolwiek stopniu zainteresowana realizacją inwestycji. Organy władzy publicznej mają natomiast obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Bez wątpliwości wydanie decyzji sprzecznej z ustawą takim działaniem nie jest.

Powód poniósł szkodę majątkową w wyniku wybudowania obwodnicy miasta W. w postaci zmniejszenia wartości jego nieruchomości o kwotę 51 500 zł. Nadto powód od chwili oddania inwestycji do użytkowania dotkliwie odczuwa bliskość drogi. Stale ponosi szkody niematerialne związane z zamieszkiwaniem w budynku, który nie powinien być wykorzystywany na cele mieszkalne. Bliskość drogi wpływa na wysoki poziom hałasu, pogorszenie naświetlenia i pogorszenie się stanu technicznego nieruchomości. Bezpośrednio za oknami znajduje się nasyp drogi i posadowione są ekrany akustyczne, co pogorszyło widok z oknem i sprawia, że w okresie letnim z rosnących traw do mieszkania dostaje się duża ilość owadów. Wszystko to sprawia, że zamieszkiwanie w lokalu jest niezmiernie uciążliwe dla powoda. Nie ma on jednak środków, by zakupić inny lokal, przedmiotowy zaś, z uwagi na ww. niedogodności, jest w zasadzie niemożliwy do sprzedania.

Rzeczywista szkoda majątkowa poniesiona przez powoda wynosi więc około 55 000 zł. W myśl art. 361 § 2 k.c. naprawieniu w całości podlega wszelka wyrządzona szkoda, w tym szkoda niemajątkowa na osobie. Szkodę niemajątkową powód ocenił na kwotę 100 000 zł, co stanowi kwotę niewygórowaną biorąc pod uwagę, że inwestycja istnieje ponad 10 lat, zaś dokładnie 10 lat jest użytkowana i przez ten czas powód stale odczuwa jej negatywne skutki.

W przekonaniu powoda, Sąd Okręgowy naruszył art. 42 ust 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana w przedmiotowej sprawie była jedynie decyzją wstępną, nie zawierającą dokładnego przebiegu inwestycji, a zatem nie miała ona wpływu na uprawnienia powoda, podczas gdy decyzja ta, zgodnie z ustawą określa między innymi rodzaj inwestycji oraz wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Gdyby powód miał prawo do występowania w postępowaniu i zaskarżenia ww. decyzji, mógłby dopilnować, aby decyzja ta uwzględniała jego interesy. Powód podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2008 r.(II SA/Gd 116/07), iż stronami postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być - w zależności od okoliczności sprawy - także właściciele nieruchomości nie sąsiadujących bezpośrednio z terenem zaplanowanej inwestycji.

Sąd nie wziął też pod uwagę, iż w toku budowy pozwana naruszyła również art. 5 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Sąd Okręgowy błędnie uznał też, że art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych nie dotyczy lokalizacji drogi publicznej wobec istniejących obiektów budowlanych, lecz dopuszczalności usytuowania obiektów budowlanych przy istniejących już drogach publicznych.

Wbrew twierdzeniom Sądu Okręgowego, wykładnia powołanego przepisu nie przemawia za tym, że dotyczy on wyłącznie sytuowania budynków w sąsiedztwie istniejących dróg publicznych. Nie wynika to ani z jego brzmienia ani funkcji, jaką pełni ten przepis. Powodowi znane są orzeczenia Sądów Administracyjnych, na które powołał się Sąd Okręgowy w uzasadnieniu orzeczenia. Powód nie zgadza się z nimi o tyle, że nowe inwestycje lokalizuje się w sąsiedztwie istniejących budynków w odległości pozwalającej na realizację norm określonych w art. 5 ust 2 pkt 3 ustawy o prawie budowlanym. Ochrona osób trzecich przez hałasem, wibracjami itd. nie może być zachowana gdy droga, w szczególności jak w niniejszej sprawie droga ekspresowa, biegnie w zbyt małej odległości od istniejącego budynku mieszkalnego.

SĄD APELACYJNY ZWAŻYŁ CO NASTĘPUJE:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Wbrew stanowisku strony powodowej Sąd Okręgowy w sposób kompleksowy ustalił stan faktyczny na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ocena dokonana na podstawie zebranych dowodów jest logiczna i spójna. Nie doszło więc do naruszenia normy z art. 233 §1 k.p.c. Sąd Apelacyjny w pełni aprobuje i przyjmuje za własne ustalenia dokonane przez sąd pierwszej instancji.

Sąd pierwszej instancji nie zanegował w żaden sposób faktu, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do naruszenia prawa powoda, gdyż jednoznacznie wynika to z decyzji ostatecznej Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 7 grudnia 2007 r. Jednakże słusznie zauważył, że decyzja o warunkach zabudowy, przy wydaniu której doszło do naruszenia praw powoda została wydana przed 17 sierpnia 1997 r., a więc przed wejściem w życie Konstytucji RP. W tym czasie odpowiedzialność organów samorządowych kształtowała się w sposób odmienny niż obecnie. Obowiązywały zarówno art. 420¹ k.p.c. jak i art. 418 k.p.c., a art. 153 §1 k.p.a. odsyłał w ramach obowiązków odszkodowawczych organu administracyjnego do uregulowań kodeksu cywilnego. Utrata mocy obowiązującej art. 418 k.c., uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, nastąpiła bowiem dopiero od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (17 października 1997 r.), a zatem przepis ten ma zastosowanie do zdarzeń, które zaszły wcześniej. Zgodnie z art. . 420¹ k.p.c jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu

terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Przepisy art. 418, 419 i 420 stosuje się odpowiednio. Natomiast art. 418 k.p.c. stanowił, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wyłączał odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, jeżeli wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stoi na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie. W ramach odpowiedniego stosowania tego organu do jednostek samorządowych należy stwierdzić, że w identyczny jak Skarb Państwa sposób odpowiedzialne były Gminy w tym pozwana.

W judykaturze utrwalił się pogląd, iż użyte w art. 418 k.c. określenie "orzeczenie lub zarządzenie" należało rozumieć w sposób ścisły, a nie rozszerzający. Hipotezą tego przepisu były więc objęte akty organów państwowych wydane przy zachowaniu określonej procedury z zapewnieniem toku postępowania i możliwości odwołania do wyższej instancji (por. uchwałę Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNCP 1971, nr 4, poz. 59). Kodeks cywilny przejął podstawowe unormowania ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243), a wprowadzając ten akt prawny ustawodawca użył określenia funkcjonującego wtedy na gruncie postępowania administracyjnego. Wprawdzie Kodeks postępowania administracyjnego zmienił tę terminologię dzieląc orzeczenia na decyzje (art. 97-105 k.p.a.) i postanowienia (106-109 k.p.a.), jednak w wyniku tego nie zmieniła się geneza przepisu wyraźnie wskazująca, że chodzi o rozstrzygnięcia podejmowane w związku z załatwieniem spraw.

Decyzje to akty władcze o określonej formie i treści (art. 107 k.p.a.). Wprawdzie art. 14 § 2 k.p.a. dopuszcza rzeczywiście załatwianie spraw administracyjnych nawet w formie ustnej, niemniej jako przepis ogólny jest on wyłączony przez unormowania szczególne dotyczące decyzji.

Niewątpliwie decyzja o warunkach zabudowy wydana przez pozwaną Gminę spełniała kryteria orzeczenia w powyższym znaczeniu wskazanym przez Sąd Najwyższy.

W niniejszej jednak sprawie poza orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego stwierdzającym wydanie przez pozwaną decyzji z naruszeniem prawa, powód nie przedłożył żadnego orzeczenia karnego bądź dyscyplinarnego stwierdzającego winę funkcjonariusza samorządowego. Nie naprowadził także żadnych dowodów na okoliczność, iż istniała jakakolwiek przeszkoda do wszczęcia takiego postępowania lub kontynuowania go, która pozwoliłaby zastosować paragraf drugi powyższego artykułu. Już tylko ta przesłanka powoduje brak podstaw do uwzględnienia roszczenia. Tym bardziej, iż rację trzeba przyznać stronie pozwanej, że poglądy w kwestii kręgu osób mających interes prawny w udziale w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy ewoluowały w czasie. Sam powód w apelacji powołuje się w tej kwestii na Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2008 r. (II SA/Gd 116/07), a więc wydany ponad dziesięć lat po wydaniu przez pozwaną decyzji. Już sam ten fakt wskazuje, że pojęcie strony w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy budziło kontrowersje zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie. Trudno w chwili obecnej przypisać winę funkcjonariuszowi Gminy za wadliwą interpretację norm prawnych, skoro w momencie podejmowania przez niego decyzji podejmował ją zgodnie z aktualną w tym czasie linią orzecniczą. Oczywiście nie powoduje to przesłanki negatywnej do stwierdzenia po upływie kilku lat, że interpretacja ta była wadliwa i doszło do naruszenia interesu powoda w tym postępowaniu, co ostatecznie zostało przesądzone, jednak ma wpływ na ocenę odpowiedzialności Gminy z art. 418 k.c. za ewentualną szkodę. Skoro w art. 418 k.c. jest mowa o uznaniu winy sprawcy szkody jako o równorzędnym z wyrokiem karnym lub dyscyplinarnym orzeczeniem, to musi to być uznanie zbliżone w swej treści do tych orzeczeń. Uznanie zatem winy sprawcy szkody przez organ przełożony nad sprawcą szkody musiało określać konkretnie zarówno osobę sprawcy, jak i czyn decydujący o winie sprawcy szkody. To oznacza, że ogólnikowego stwierdzenia naruszenia prawa bez wskazania osoby i okoliczności świadczących o winie

niepodobna potraktować jako uznanie winy przewidziane w art. 418 k.c. Nie zostały więc spełnione przesłanki z art. 420⁽¹⁾ § 1 k.c. w zw. z art. 153 § 1 k.p.a. pozwalające na przyjęcie odpowiedzialności pozwanej.

Jednakże rację także należy przyznać Sądowi Okręgowemu, że główną przesłanką oddalenia powództwa jest niewykazanie przez powoda, iż właśnie wadliwa decyzja pozwanej ostatecznie wywołała szkodę w majątku powoda bądź umożliwiła powstanie tej szkody. Należało bowiem rozważyć jedną podstawową kwestię, a mianowicie czy uczestnicząc w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania warunków zabudowy, powód miałby możliwość uzyskać większą ochronę swojej własności niż w decyzji z 1997 r. Sprowadza się to do rozważenia trzech wariantów tj. czy powód miałby możliwość, broniąc swoich interesów zapobiec wydaniu decyzji w takim kształcie jaka zapadła, bądź czy miał możliwość uzyskania dodatkowych zapisów, które w sposób zindywidualizowany broniłyby jego interesów, ewentualnie czy jego wiedza o trwaniu i zakończeniu tego postępowania mogłaby pozytywnie wpłynąć na jego sytuację prawną w dalszych postępowaniach administracyjnych, przede wszystkim w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę.

Żaden z powyższych wariantów nie pozwala jednak na udzielenie odpowiedzi twierdzącej w zakresie postawionej tezy. Sąd Apelacyjny w tym składzie w pełni podziela utrwalone w tej materii i to już także pod rządami obecnej Konstytucji stanowisko Sądów Administracyjnych, m.in. zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 2 września 1999 r. sygn. akt: IV SA 573/98, zgodnie z którym w niewielkim stopniu wymogi dotyczące zabezpieczenia przed szkodliwym oddziaływaniem projektowanej inwestycji na tereny do niej przylegające i sąsiednie mogą być rozstrzygane w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Szczegółowe techniczne i technologiczne wymogi w tym zakresie należą do kompetencji i obowiązków organów budowlanych w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę (art. 35 w związku z art. 5 Prawa budowlanego). Organ właściwy w sprawach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może odmówić uwzględnienia wniosku inwestora o wydanie pozytywnej dla niego decyzji, jeżeli zamierzenie inwestycyjne nie jest sprzeczne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) i - co za tym idzie - ocena zgodności inwestycji z planem miejscowym je zasadniczą funkcją decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, natomiast szczegółowe kwestie rozwiązań technicznych, w tym dotyczące ochrony przed niedozwolonymi uciążliwościami inwestycji dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, winny zostać rozstrzygnięte w decyzji o pozwoleniu na budowę. Analogiczne stanowisko zajął obecnie działający Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 czerwca 2008 sygn. akt: II OSK 690/07 oraz w wyroku z dnia 10 marca 2008 r. sygn. akt: II OSK 208/07. Sąd ten podziеляjąc pogląd wskazany wyżej stwierdził jedynie, że w decyzji o warunkach zabudowy można brać pod uwagę jedynie takie zagrożenia dla nieruchomości sąsiednich, które wynikają z decyzji środowiskowych. Pozostałe kwestie rozstrzyga organ wydający pozwolenie na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest decyzją, która stanowiłaby podstawę rozpoczęcia robót budowlanych, nie przesądza też o prawach cywilnych tj. nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Decyzja taka kończy pierwszy etap procesu inwestycyjnego - poprzedzający postępowanie dotyczące wydania pozwolenia na budowę. Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu - art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) - może mieć miejsce tylko w takim zakresie, w jakim nie wkracza w kognicję organów administracji architektoniczno-budowlanej. Jeżeli plan zagospodarowania przestrzennego nie wprowadza zakazu lokalizacji obiektów uciążliwych, to kwestia uciążliwości planowanej inwestycji podlega w tym przypadku ocenie na etapie pozwolenia na budowę. Nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2006 r. sygn. akt: II OSK 629/05. Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) może nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim sprawa nie jest objęta przepisami prawa budowlanego, a więc w granicach określonych ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 ze zm.) - vide:

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r. sygn. akt: IV SA 1584/96. Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 42 ust. 1 pkt 5 u.z.p.) może następować tylko w takim zakresie, w jakim nie jest objęta przepisami prawa budowlanego, a więc w granicach określonych ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, czy - w razie braku planu - przepisów szczególnych (przy czym przez przepisy szczególne określone w art. 40 ust. 1 u.z.p. należy rozumieć ustawy inne niż ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczące problematyki mającej zastosowanie w zagospodarowaniu przestrzennym.). Skoro bowiem celem decyzji, która zapada w tym postępowaniu, jest przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego (przepisami szczególnymi), to ochrona interesów osób trzecich może być rozważana w tych właśnie granicach. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.) wydane zostało w oparciu o przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.). Przepisy wymienionego rozporządzenia znajdują zatem zastosowanie dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę – vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2006 r. sygn. akt: II SA/Po 109/05. Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy może następować więc tylko w takim zakresie, w jakim sprawa nie jest objęta regulacjami Prawa budowlanego. Ochrona interesów osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może być zapewniona całościowo i przejmować działań właściwych ochronie interesów osób trzecich na etapie pozwolenia na budowę, wobec czego nie może być tak konkretna i szczegółowo określona, jak w pozwoleniu na budowę. Nie powinna rozstrzygać o odległościach między budynkami sąsiednimi i o innych warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu określa się warunki wynikające z ochrony środowiska, ochrony sanitarnej i warunki wynikające z ochrony osób trzecich, jednak wydając decyzje organ nie przesądza o usytuowaniu obiektu w określonym ściśle na planie realizacyjnym miejscu, w tym nie przesądza o dopuszczalności realizacji inwestycji z uwagi na jej odległość od już istniejących obiektów. Wszelkie zagadnienia w tym względzie są rozstrzygane w postępowaniu o pozwolenie na budowę i organ administracji wydający pozwolenie na budowę ocenia, czy planowana inwestycja z uwagi na przepisy normujące odległość między obiektami budowlanymi może być wzniesiona w miejscu wskazanym przez inwestora w planie zagospodarowania działki. Orzekający w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu organ nie powinien wkraczać w kompetencje organu wydającego decyzje o pozwolenie na budowę, którego rzeczą jest zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 1994 r. - Prawo budowlane ocena, czy projektowany obiekt z uwagi na jego usytuowanie nie będzie stanowił uciążliwości dla nieruchomości sąsiedniej w stopniu naruszającym zasady wynikające z odpowiednich przepisów prawa budowlanego – vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2002 r. sygn. akt: II SA/Gd 185/00 i z dnia 30 listopada 1999 r. sygn. akt: II SA/Gd 2256/97 oraz w Warszawie z dnia 27 października 1999 r. sygn. akt: IV SA 1731/97.

Przenosząc powyższe rozważania teoretyczne na kanwę niniejszej sprawy należy stwierdzić, że niesporną w niniejszej sprawie była okoliczność, że na terenie Gminy W. w chwili wydawania decyzji o warunkach zabudowy istniał ważny miejscowy plan zagospodarowania terenu, a działka objęta warunkami zabudowy była przeznaczona pod drogę. Tym samym nawet udział powoda w postępowaniu administracyjnym nie pozwoliłby pozwanej na wydanie decyzji negatywnej. Skoro zaś w decyzji o warunkach zabudowy nie zastrzega się konkretnych uprawnień osób trzecich, na których grunty bądź obiekty może oddziaływać przyszła inwestycja, brak jest podstaw do ustalenia, że działania powoda jako strony postępowania administracyjnego, mogłyby doprowadzić do zobligowania inwestora do jakichkolwiek działań ochronnych wobec powoda. Tym bardziej, że – co wskazuje sam powód, dokumentacja środowiskowa przedstawiona pozwanej w tym postępowaniu, a przede wszystkim „Ocena oddziaływania na środowisko dla budowy obejścia miasta W. w ciągu drogi krajowej nr (...)” z kwietnia 1997 r.” czyli ta, z którą każda ze stron mogła się zapoznać, była korzystna dla powoda. W warunkach zabudowy nie określa się także minimalnych odległości planowanej inwestycji od sąsiadujących obiektów, gdyż to jest zastrzeżone do decyzji organu wydającego pozwolenie na budowę. Z powyższych przyczyn brak jest podstaw do przyjęcia, iż powód dysponował w tym postępowaniu administracyjnym konkretnymi instrumentami prawnymi pozwalającymi na zapobieżeniu szkodzie w jego majątku.

Z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ani też z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, obowiązujących w czasie zakończenia postępowania o wydanie warunków zabudowy, nie wynika także w żaden sposób, aby przymiot osoby zainteresowanej był tożsamy. Tym samym udział powoda jako strony w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w żaden sposób nie gwarantował mu udziału w dalszej fazie procesu inwestycyjnego tj. w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Nie sposób też nie zauważyć, iż z powodu braku uczestnictwa powoda w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę decyzja ostateczna w tym przedmiocie nigdy nie została uchylona, nie stwierdzono jej nieważności, ani też nie wznowiono postępowania, mimo starań powoda. W związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że jego uczestnictwo w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy miało by jakiegokolwiek wpływ na jego uprawnienia w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Jeżeli natomiast powód został w tej fazie procesu inwestycyjnego bezpodstawnie pominięty, odpowiedzialność nie spada na pozwaną, lecz na organ, który to postępowanie prowadził i na którego działania pozwana nie miała jakiegokolwiek wpływu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd odwoławczy stwierdził, że zarzuty naruszenia art. 5 ust. 1 pkt. 9 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych są chybione, ponieważ normy te jako adresowane do organu wydającego pozwolenie na budowę, a więc innego niż pozwana, w ogóle w ramach postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie miały zastosowania i nie miały wpływu na treść tej decyzji. Tym samym pozwana swoimi działaniami nie mogła ich ani naruszyć, ani w ramach prowadzonego postępowania zastosować. Nie mógł więc także oceniać ich niezastosowania Sąd Okręgowy w niniejszym procesie. Natomiast interpretacja art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym została przeprowadzona przez Sąd Okręgowy zgodnie z obowiązującą linią orzecznictwa i poglądami doktryny i jako logiczna oraz spójna z obowiązującym systemem prawnym w zakresie projektowania, przygotowania i realizacji procesu budowlanego jest w pełni aprobowana przez Sąd Apelacyjny.

Konkludując należy stwierdzić, iż wbrew stanowisku powoda sam fakt, iż doszło do pozbawienia go prawa strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez pozwaną nie miał jakiegokolwiek wpływu na doznaną przez powoda szkodę, tym samym naruszenie prawa jakiego bez wątpienia dopuściła się Gmina nie pozostaje w żadnym związku przyczynowym z tą szkodą. To powoduje także bezzasadność zarzutu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. i art. 361 k.c., gdyż skoro szkoda nie wynika z bezprawnego działania pozwanej, nie jest ona obowiązana do jej naprawienia, chociażby w ramach swojego imperium wydała wadliwe proceduralnie orzeczenie. Do naprawienia szkody zobowiązany jest bowiem jedynie ten, kto ją wywołał, a nie jakakolwiek osoba, która uczestniczyła w określonym procesie inwestycyjnym, choćby jej działania były dotknięte bezprawnością. Powód zdaje się nie dostrzegać nawet na etapie apelacji, iż jego interesy powinny być zabezpieczone w decyzji o pozwoleniu na budowę, którego jednak nie wydaje Gmina. Jeżeli zaś do takiego zabezpieczenia nie doszło, odpowiedzialność ponosi wyłącznie organ wydający pozwolenie na budowę.

Wobec powyższego na podstawie art. 385 k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

E. Skotarczak E. Buczkowska-Żuk A. Sołtyka