



Sygn. akt IV CSK 177/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 grudnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

w sprawie z powództwa M. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych
i Autostrad w W. Oddziałowi w B. i Gminie B.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 6 grudnia 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 20 października 2011 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa
kwotę 3600,- (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem kosztów
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 20 października 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda M. S. od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w B. i Gminie B. o solidarne zasądzenie kwoty 10 000 000 złotych z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Oddalając apelację Sąd drugiej instancji podzielił oceny prawne Sądu Okręgowego, który oddalił powództwo wskutek braku przesłanek odpowiedzialności pozwanych, przy czym w wyroku Sądu pierwszej instancji nastąpiło to z powołaniem się w uzasadnieniu na art. 415 k.c., a w wyroku Sądu Apelacyjnego uzasadnienie odwołuje się do niespełnienia przesłanek z art. 417 § 1 k.c.

Z ustalonego w toku postępowania stanu faktycznego, który był bezsporny i wynikał z niekwestionowanych przez strony dokumentów wynika, że powód był właścicielem nieruchomości w Gminie B. i w 2002 r. uzyskał pozwolenie na budowę jednorodzinnego budynku mieszkalnego, budynku handlowo-usługowego, wiaty na rośliny ozdobne oraz infrastruktury towarzyszącej. Ze względu na planowaną budowę drogi ekspresowej, pismem z dnia 12 września 2003 r., skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) przez Wójta Gminy B. zostały przedstawione plany powoda o chęci budowy Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP) wraz ze stacją paliw. Zostało to pozytywnie zaopiniowane przez GDDKiA pismem z dnia 5 listopada 2003 r. oraz w piśmie z dnia 15 czerwca 2004 r., według którego należało uzgodnić przedłożony projekt planu zagospodarowania przestrzennego. W pismach tych nie było zapewnienia powodowi bezpośredniego zjazdu z drogi ekspresowej do jego nieruchomości. W uchwalonym dnia 7 października 2004 r. przez Radę Gminy B. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego nieruchomość powoda, przewidziano wjazd na ten teren od drogi krajowej nr 5 i nr 10 (docelowo ekspresowej) i wyjazd z tego terenu na drogę krajową nr 5 i nr 10, w miejscach określonych na rysunku planu. Dnia 26 stycznia 2005 r. Wojewoda X. wydał

decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej dla zamierzenia polegającego na budowie drogi ekspresowej [...] i [...] na odcinku węzeł S. - węzeł B. Projekt budowlany budowy tych dróg Wójt Gminy B. opiniował niewiążąco dnia 2 kwietnia 2007 r. i nie wniósł zastrzeżeń co do skomunikowania działki powoda z drogą ekspresową. Dnia 24 lipca 2006 r. Wójt Gminy B. pozytywnie zaopiniował projekt wjazdu i wyjazdu na działkę powoda w miejscowości Z. w drogę gminną i dnia 18 kwietnia 2007 r. powód uzyskał pozwolenie na użytkowanie Stacji Paliw Płynnych i Gazu Płynnego Propan Butan zrealizowanej na jego działce. W maju 2006 r. w miejscowości Z. przeprowadzono konsultacje społeczne, w których zdecydowana większość mieszkańców opowiedziała się za dotychczasowym przebiegiem drogi gminnej obsługującej pas szybkiego ruchu równoległe do drogi ekspresowej. Decyzją z dnia 28 września 2007 r. Wojewoda zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę zadania „Budowa drogi ekspresowej [...] i [...] na odcinku Węzeł S.- Węzeł B. ”, który nie przewidywał bezpośredniego wjazdu i wyjazdu z nieruchomości powoda na drogę ekspresową; powód nie zaskarżył powyższej decyzji.

Dokonując oceny prawnej stwierdzono, że projekt budowy drogi ekspresowej [...] i [...] oparty był na przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm., j.t. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm., dalej jako u.sz.z.i.d.p.), według której w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc pozwany GDDKiA i projektanci drogi ekspresowej nie byli związani planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez Radę Gminy B. Z tego wywiedziony został brak przesłanki niezgodności z prawem w wydaniu decyzji przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 328 § 2 k.p.c. przez niedokonanie oceny naruszenia przez pozwanych przepisów prawa wskazanych przez powoda; art. 382 i art. 244 § 1 k.p.c. przez pominięcie ustalonych faktów, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz dokonanie wykładni dokumentu urzędowego

w sposób sprzeczny z jego treścią. Naruszenie przepisów prawa materialnego dotyczy art. 417 k.c. przez błędną wykładnię w zakresie pojęcia „niezgodność z prawem”; art. 10 u.sz.z.p.r.i.d.p. poprzez błędną wykładnię w zakresie pojęcia „lokalizacja dróg” przez przyjęcie, że chodzi również o etap realizacji inwestycji drogowej, podczas gdy należy to pojęcie rozumieć jedynie jako etap lokalizacji inwestycji drogowej. Powód wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uwzględnienie powództwa z zasądzeniem kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Skarb Państwa - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wniósł oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana sprawa należy do kategorii tych, w których niewystarczająca dbałość o własne interesy może prowadzić w subiektywnie słusznej sprawie zainteresowanego, do uprawomocnienia się niekorzystnych dla niego w skutkach decyzji administracyjnych, a następnie do oddalenia powództwa przez Sąd pierwszej instancji, oddalenia apelacji wyrokiem Sądu drugiej instancji i oddalenia skargi kasacyjnej.

Powód, wnosząc o zasądzenie na jego rzecz 10 mln złotych odszkodowania powoływał się na wyrządzoną mu szkodę wskutek niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej. Wprawdzie z przytoczeniem odmiennej podstawy prawnej, ale Sądy rozpoznające roszczenie w dwóch instancjach nie dopatrzyły się spełnienia przez pozwanych wobec powoda koniecznej przesłanki bezprawności. Jednakże powód w skardze kasacyjnej stara się dowieść, że postępowanie pozwanych miało charakter bezprawny, rodzący odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. Zdaniem skarżącego pierwotne działania pozwanych pozwalały mu przypuszczać, że planowane przez niego zadanie inwestycyjne w postaci Miejsca Obsługi Podróżnych, ulokowanego na stanowiącej jego własność nieruchomości będzie bezpośrednio skomunikowane z budowaną drogą ekspresową.

Przed przystąpieniem do rozpatrzenia zarzutów naruszenia prawa materialnego należy najpierw rozważyć zarzuty odnoszące się do naruszenia przez

zaskarżony wyrok przepisów postępowania cywilnego. Skarżącemu chodzi o art. 328 § 2 oraz o art. 382 i 244 § 1 k.p.c. Pierwszy z tych przepisów odnosi się do treści uzasadnienia wyroku, którego braki uniemożliwiają, zdaniem skarżącego kontrolę kasacyjną wydanego orzeczenia. Powołane przez niego orzeczenia Sądu Najwyższego na poparcie tej tezy są trafne, ale nie mają zastosowania w rozpoznawanej sprawie, gdyż uzasadnienie tego zarzutu sprowadza się przez skarżącego do wad w ustaleniu przesłanki bezprawności z art. 417 k.c., a więc obraca w kierunku zarzucanych naruszeń prawa materialnego. Podobny wyraz mają zarzuty dotyczące kolejnych przepisów k.p.c., w których mowa o orzekaniu na podstawie całokształtu materiału dowodowego zebranego w instancjach sądowych i co do którego błędnie dokonana została, zdaniem powoda wykładnia jednego z dokumentów. W sformułowaniu zarzutu (s. 2 skargi) jest mowa o postanowieniu Wójta Gminy B. z dnia 24 lipca 2006 r., a w uzasadnieniu zarzutu (s. 5-6 skargi) jest przywoływane już tylko pismo skarżącego z dnia 1 grudnia 2010 r. Niezasadność podniesionych zarzutów procesowych dowodzi twierdzenie w uzasadnieniu skargi (s. 6), że zaniechanie Sądu Apelacyjnego w tym zakresie (nie podane, w jakim) „skutkuje niemożnością przeprowadzenia kontroli kasacyjnej prawidłowości oceny przez ten Sąd przesłanki bezprawności, która jest fundamentalną przesłanką odpowiedzialności uregulowanej w art. 417 k.c.”.

Zgadając się ze skarżącym co do znaczenia spełnienia przesłanki bezprawności dla odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej należy rozważyć argumenty powoda opowiadającego za wystąpieniem tej przesłanki w niniejszej sprawie. Sprowadzają się one do twierdzenia, że o bezprawności po stronie pozwanych stanowiła sprzeczność ich zachowań z zasadami współżycia społecznego. Skarżący przyznaje więc rację wyrokowi Sądu Apelacyjnego do uzasadnienia braku w ramach ustalonego stanu faktycznego możliwości postawienia zarzutu pozwanym co do naruszenia przez nich konkretnych przepisów prawa materialnego. Z tego względu odwołuje się już tylko do szerokiej koncepcji bezprawności w prawie cywilnym, obejmującej także naruszenie zasad słuszności.

W orzecznictwie i w doktrynie prawa występują na gruncie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej dwojaki poglądy

odnoszące się do możliwości zarzucenia bezprawności. Według wąskiego rozumienia bezprawności chodzi wyłącznie o niezgodność zachowania z konstytucyjnie określonymi źródłami prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2000 r., II CKN 293/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 209 oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256), co może być poszerzone według doktryny na zasady współżycia społecznego tylko w przypadku odesłania do tych zasad (podobnie do dobrych obyczajów) przez przepisy prawa. Szerokie znaczenie bezprawności występuje w prawie cywilnym pod postacią niezgodności zachowania z porządkiem prawnym, do którego zalicza się naruszenie przepisów prawa i sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, coraz częściej utożsamianych ze znanymi kodeksowi zobowiązań zasadami słuszności i współcześnie - z dobrymi obyczajami. Szerszy punkt widzenia na rozumienie bezprawności jest dość powszechny w doktrynie oraz obecny w orzecznictwie (między innymi w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2009 r., II CSK 423/08, Lex nr 527191 oraz z dnia 10 lutego 2010 r., V CSK 287/09, OSP 2012, nr 10, poz. 95).

Na gruncie rozpoznawanej sprawy nie ma potrzeby rozstrzygać ogólnego problemu bezprawności w prawie cywilnym na gruncie art. 417 k.c. Jeżeli nawet przyjmie się szersze rozumienie bezprawności, włączając w nie zasady współżycia społecznego, to i tak skarga kasacyjna nie może zostać uwzględniona. W skardze kasacyjnej powoda, poza aprobowaniem takiego szerszego rozumienia bezprawności i stwierdzenia, że Sąd Apelacyjny był gotów z tego powodu uwzględnić apelację, tylko że reprezentował odmienny, węższy pogląd w kwestii bezprawności, nic nie ma o tym, jakie to okoliczności wskazywałyby na naruszenie określonej zasady współżycia społecznego, przez kogo naruszonej i w czym się to naruszenie miało przejawiać.

Skarżący, opierał swoje przekonanie o możliwości budowy MOP wraz z całą infrastrukturą i bezpośrednim wjazdem z drogi ekspresowej, na niemających żadnego znaczenia prawnego obietnicach wstępnych, zapoczątkowanych wymianą pism między Wójtem Gminy, a GDDKiA od 12 września 2003 r. Jednakże żadnej decyzji na rzecz inwestycji powoda nigdy nie było, wręcz przeciwnie, decyzje administracyjne, zwłaszcza mająca ostateczny charakter decyzja Wojewody z dnia

28 września 2007 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę była niekorzystna dla powoda, nie przewidując bezpośredniego wjazdu i wyjazdu z jego nieruchomości na drogę ekspresową. Mimo tego, powód nie zaskarżył tej decyzji i fakt ten jest tylko stwierdzony, bez żadnej próby nawet wytłumaczenia, dlaczego powód z tą decyzją się zgodził, a obecnie uważa, że został wprowadzony w błąd, albo że organy administracji publicznej działały wobec niego nieuczciwie, a może ma na myśli, że nadużyły jego zaufania. Nie wiadomo tylko byłoby, do czego zaufanie do władz publicznych miałoby być naruszone, skoro wszystkie okoliczności w sprawie, podnoszone jako niesporne były uczestnikom tego postępowania przez cały czas wiadome, a proces przygotowania i budowy drogi ekspresowej trwał kilka lat.

Z treści dokumentów przedstawionych w sprawie, które wbrew twierdzeniom skargi wszystkie były znane i oceniane przez Sądy w toku instancji nie wynika, by mogły dawać pewność powodowi co do zamierzeń pozwanych, zwłaszcza GDDKiA, gdyż pozwana Gmina nie miała żadnej roli decyzyjnej w budowie drogi ekspresowej i dostępu do niej z przyległych nieruchomości. W dokumentach tych, zwłaszcza początkowo widoczne jest stanowisko przychylne planom powoda, ale ta przychylność nigdy nie weszła w fazę projektowania i realizacji inwestycji drogowej. Budzi to przekonanie, że powód chcąc zrealizować poważną inwestycję budowlaną o dużej wartości sam zaniedbał elementarnych zasad troski o własne interesy. Można odwołać się w przypadku zachowań powoda do dawnej paremii, że kto nie dba o swoje interesy prawne nie zasługuje na ich ochronę. W niniejszej sprawie ma się, niestety do czynienia z taką właśnie sytuacją, odnosząc to również do bardzo pobieżnego i zupełnie nieprzekonującego podniesienia zarzutów skargi kasacyjnej. W orzecznictwie i doktrynie jest utrwalone od lat stanowisko, że nie wystarczy powołać się na naruszenie zasad współżycia społecznego, lecz należy starannie wykazać, jakie zasady, przez kogo i w jakim zakresie zostały naruszone. To nie zostało uczynione i dlatego zarzut naruszenia art. 417 k.c. ze względu na nieuwzględnienie naruszenia zasad współżycia społecznego przez władzę publiczną w zaskarżonym wyroku jest bezzasadny.

Bezzasadność należy również odnieść do zarzutu naruszenia przez zaskarżony wyrok nieobowiązującego już art. 10 u.sz.z.p.r.i.d.p. Skarżący, poza

argumentami opartymi na wykładni językowej i systemowej tego przepisu, które są wadliwe, nie przedstawił żadnych merytorycznych racji, które podważałyby konkluzje Sądu Apelacyjnego co do objęcia tym przepisem również etapu realizacji inwestycji. Przepis ten przez cały okres obowiązywania stanowił, że „w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się”. Posłużenie się wykładnią językową i systemową jest nieskuteczne, ponieważ gdyby przyjąć poglądy skarżącego, to doszłoby do absurdu. Trudno bowiem przyjąć, aby stosowanie przepisów o planach zagospodarowania przestrzennego nie było możliwe w toku realizowania inwestycji, przy której lokalizacji przepisy te miałyby z kolei zastosowanie. Ustawodawcy nie można przypisywać nieracjonalnego zachowania z założenia, a odmienny punkt widzenia nie został wykazany. W zmianach powołanej u.sz.z.p.r.d.p. w miejsce dotychczasowego art. 10 został wprowadzony art. 11 i ust. 2, zgodnie z którym „w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Poza zmienionym sformułowaniem nie doprowadziło to do zmiany istoty samej regulacji.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. należało skargę kasacyjną oddalić, orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. Pozwanej Gminie koszty postępowania kasacyjnego nie zostały zasądzone ze względu na przekroczenie terminu określonego w art. 398⁷ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną.