



Sygn. akt II CSKP 385/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)
SSN Marcin Krajewski (sprawozdawca)
SSN Mariusz Łodko

w sprawie z powództwa B. J. i R. J.
przeciwko Gminie Miejskiej K.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 25 lutego 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od Gminy Miejskiej K. na rzecz B. J. kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 27 czerwca 2018 r. Sąd Okręgowy w K. zasądził od pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powodów B. J. i R. J. 62 209 zł z odsetkami.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powodowie są na zasadzie małżeńskiej wspólności ustawowej współwłaścicielami nieruchomości położonej w K. przy ulicy P., oznaczonej jako działki ewidencyjne nr 51/3 oraz 52. Decyzją z 29 sierpnia 2001 r. Prezydent Miasta K. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego na sąsiedniej nieruchomości. Następnie, decyzją z 1 sierpnia 2002 r. Wojewoda (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę, jednak wyrokiem z 29 lipca 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił tę decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z 8 marca 2004 r. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy z 29 sierpnia 2001 r., a następnie - w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy - decyzją z 11 maja 2004 r. utrzymało w mocy swoją poprzednią decyzję.

W dniu 19 maja 2004 r. została wydana decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, budynku mieszkalnego położonego na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością powodów. W tej samej dacie wydano decyzję o pozwoleniu na budowę odnoszącą się do prac wykończeniowych w wymienionym budynku. Decyzją z 16 lutego 2005 r. udzielono pozwolenia na jego użytkowanie.

Wyrokiem z 20 listopada 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. uchylił decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 8 marca i 11 maja 2004 r., wskazując, że decyzja z 29 sierpnia 2001 r. została wydana z rażącym naruszeniem art. 42 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.z.p.”). Decyzją z 14 sierpnia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność wymienionej decyzji.

Sąd Okręgowy ustalił również, że w związku z powstaniem budynku na nieruchomości sąsiedniej wartość nieruchomości powodów zmniejszyła się o 62 209 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał za zasadne roszczenie o zapłatę wymienionej kwoty tytułem odszkodowania należnego na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Sąd pierwszej instancji przyjął, że szkoda została wyrządzona powodom na skutek nieważnej decyzji Prezydenta Miasta K. z 29 sierpnia 2001 r. o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Organ wydający pozwolenie na budowę był związany tą decyzją stosownie do ówczynie obowiązującego art. 47 u.z.p., jak również art. 64 ust. 1 w zw. z art. 55 obecnie obowiązującej ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wyrokiem z 29 października 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego. Sąd drugiej instancji nie podzielił poglądu skarżącej, zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy nie może zostać uznana za decyzję wyrządzającą szkodę, gdyż realizacja inwestycji budowlanej na nieruchomości powodów wymagała jeszcze uzyskania pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalone w decyzji wiązały organ wydający pozwolenie na budowę. W konsekwencji należało stwierdzić, że istnieje adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. między wydaniem nieważnej decyzji z 23 sierpnia 2001 r. a szkodą powodów. Wnioskowi temu nie sprzeciwia się pośredni charakter związku. Gdyby organ pozwanej nie wydał decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, inwestor nie uzyskałby pozwolenia na budowę i inwestycja nie zostałaby zrealizowana. Wybudowanie wielokondygnacyjnego budynku mieszkalnego w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości powodów spowodowało obniżenie jej wartości.

Odnosząc się do zarzutu pozwanej, zgodnie z którym dla stwierdzenia normalnego związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą konieczne jest zbadanie, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, Sąd Apelacyjny wskazał, że pozwana nie sprostowała ciężarowi dowodu w tym zakresie. Przedstawiony zarzut jest związany z koncepcją tzw. „przyczyny rezerwowej”, a to pozwana wiązała z istnieniem takiej przyczyny skutki prawne. W rozpoznawanej sprawie pozwana nie wykazała, że szkoda w majątku powodów powstałaby niezależnie od faktu wydania wadliwej decyzji. Bez znaczenia jest przy tym, że przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji było naruszenie art. 42

w zw. z art. 41 ust. 1 u.z.p. przez objęcie jedną decyzją więcej niż jednego terenu. Nie jest bowiem wiadome, czy w przypadku usunięcia ewentualnych uchybień przez inwestora decyzja pozytywna zostałaby w ogóle wydana.

W konkluzji Sąd Apelacyjny wskazał, że żądanie powodów było uzasadnione na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.

Pozwana Gmina zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając mu naruszenie:

1. art. 417¹ § 2 w zw. z art. 417 § 1 k.c. oraz art. 47 u.z.p., polegające na:

- przyjęciu, że szkoda powodów jest skutkiem wydania decyzji z 23 sierpnia 2001 r. o warunkach zabudowy, podczas gdy wymieniona decyzja nie jest „ostateczną decyzją, której wydanie wyrządziło szkodę”, a budowa w sąsiedztwie nieruchomości powodów została zrealizowana na podstawie ważnej decyzji o pozwoleniu na budowę, co wyklucza element bezprawności,
- przyjęciu, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przesądza o warunkach realizacji inwestycji budowlanej, podczas gdy decyzją pozwalającą na realizację inwestycji jest ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę,
- wadliwym ustaleniu zakresu związania organu wydającego pozwolenie na budowę decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

2. art. 361 § 1 k.c. przez nieprawidłowe przyjęcie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między nieważną decyzją z 23 sierpnia 2001 r. a szkodą powodów, a także, że w sprawie nie zachodzi przyczyna zewnętrzna rezerwowa (*causa superveniens*) prowadząca do skutecznego przerwania związku przyczynowego.

Pozwana wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę powód B. J. wniósł o jej oddalenie w całości i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zarówno w zaskarżonym wyroku Sądu Apelacyjnego, jak i w poprzedzającym go wyroku Sądu Okręgowego błędnie zidentyfikowano podstawę prawną roszczenia. Artykuł 417¹ § 2 został dodany do Kodeksu cywilnego 1 września 2004 r. na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Artykuł 5 wskazanej ustawy nowelizującej przewidywał, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie należy stosować art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym uprzednio. Ponieważ decyzja o warunkach zabudowy została wydana przed 1 września 2004 r., a jedynie jej nieważność stwierdzono po tej dacie, oznacza to, że podstawą roszczenia odszkodowawczego mógł być art. 160 k.p.a., a nie art. 417¹ § 2 k.c. (zob. uchwałę pełnej izby Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75).

Kwestia, czy powyższy błąd co do podstawy prawnej roszczenia miał wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia, nie podlega jednak ocenie przez Sąd Najwyższy, gdyż nie została ona objęta żadnym z zarzutów skargi kasacyjnej. Zgodnie natomiast z art. 398¹³ zd. 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach podstaw. W związku z tym jedynie na marginesie można nadmienić, że przyjęcie prawidłowej podstawy roszczenia w postaci art. 160 k.p.a. *prima facie* nie wydaje się mieć zasadniczego znaczenia dla kierunku rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ani aktualności argumentacji przedstawionej poniżej.

Oba zarzuty skargi kasacyjnej w rzeczywistości zmierzają do zanegowania istnienia normalnego związku przyczynowego między wyrządzoną szkodą a decyzją Prezydenta Miasta K. z 29 sierpnia 2001 r. ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Zarzut naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. opiera się na rozumowaniu, zgodnie z którym przyczyną powstania budynku na nieruchomości sąsiedniej, a zatem również przyczyną szkody po stronie powodów, było wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, co miałoby wykluczać z zakresu przyczyn decyzję z 29 sierpnia 2001 r.

Powyższy sposób rozumowania nie może zostać uznany za prawidłowy, gdyż opiera się na błędnym założeniu, że szkoda może pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym tylko z jednym zdarzeniem. W rzeczywistości każde zdarzenie pozostaje wynikiem wielu przyczyn i wiele z nich jest także powiązanych ze szkodą normalnym związkiem przyczynowym. W orzecznictwie w odniesieniu do związku normalnego uznaje się często, że może on mieć postać wielocłonowego łańcucha zdarzeń i nie ma rozstrzygającego znaczenia, czy przyczyna pozostaje w bezpośrednim, czy też pośrednim związku z następstwem (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09; uchwałę Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60; wyroki Sądu Najwyższego: z 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16; z 6 września 2012 r., I CSK 27/12; z 4 października 2012 r., I CSK 665/11; z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 7-8, poz. 99). Jedynym testem normalności powiązania przyczynowego określonych zdarzeń powinno być to, czy zdarzenie rozpatrywane jako potencjalna przyczyna w normalnych okolicznościach zwiększa prawdopodobieństwo powstania określonego skutku. Dla oceny tej kwestii nie ma natomiast znaczenia, czy do jego powstania konieczne są jeszcze inne zdarzenia.

Przenosząc powyższe uwagi ogólne na stan faktyczny niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo wybudowania budynku na nieruchomości gruntowej objętej tą decyzją, a zatem również prawdopodobieństwo wyrządzenia szkody polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości sąsiedniej. Bez znaczenia jest przy tym, że do wybudowania budynku konieczne było także uzyskanie pozwolenia na budowę, jak również nastąpienie jeszcze innych licznych zdarzeń, które niekoniecznie muszą wiązać się odpowiedzialnością odszkodowawczą jakiegokolwiek podmiotu (jak np. uzyskanie kredytowania inwestycji, zawarcie umowy o roboty budowlane itd.). Konieczność zajścia takich zdarzeń nie podważa wniosku o istnienie normalnego związku przyczynowego między wydaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu a szkodą w postaci obniżenia wartości nieruchomości.

Dla ustalenia istnienia normalnego związku przyczynowego bez większego znaczenia jest podnoszona w skardze kasacyjnej kwestia, czy organ administracji publicznej wydający pozwolenie na budowę był bezwzględnie związany decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy też - jak sugeruje skarżąca - był uprawniony do weryfikacji tej decyzji w jakimś zakresie. Związanie wymienioną decyzją wynikało wprost z art. 47 u.z.p.; nawet jednak gdyby tak nie było, nie podważałoby to wniosku o istnieniu związku przyczynowego w konkretnych okolicznościach faktycznych, w których weryfikacji takiej nie podjęto. Istotne w tej mierze pozostaje jedynie, że decyzję o pozwoleniu na budowę wydano na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 29 sierpnia 2001 r. W prawie cywilnym obowiązuje zasada, zgodnie z którą przyczyna przyczyny szkody jest uznawana za przyczynę samej szkody (*causa causae est etiam causa causati*). Oznacza to, że nawet jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę pozostaje w bliższym (bardziej bezpośrednim) związku przyczynowym z poniesioną szkodą, nie wyklucza to uznania za przyczynę szkody także wcześniejszej decyzji o warunkach zabudowy.

Powyższy wniosek sprawia, że za bezzasadny należało również uznać zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c., w zakresie, w którym skarżąca zarzuca ogólnie brak związku przyczynowego między decyzją z 23 sierpnia 2001 r. a powstałą szkodą. W ramach zarzutu naruszenia tego przepisu skarżąca przedstawia jednak również argument, zgodnie z którym Sąd Apelacyjny, oceniając, czy doszło do wyrządzenia szkody, powinien porównać stan zaistniały wskutek wydania wadliwej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ze stanem, który by powstał, gdyby decyzja była zgodna z prawem. Zdaniem skarżącej prawidłowa decyzja byłaby treściowo identyczna z decyzją, której nieważność stwierdzono, a różnica znalazłaby wyraz jedynie w załączniku graficznym.

Rozumowanie pozwanej w odniesieniu do tej kwestii odwołuje się do koncepcji tzw. "hipotetycznej przyczynowości alternatywnej" określanej też mianem "przyczynowości wyprzedzającej". Zgodnie z nią, przy szacowaniu wysokości szkody (lub według alternatywnego stanowiska - przy ocenie związku przyczynowego) należy wziąć pod uwagę, że szkoda w całości lub w części powstałaby także bez zdarzenia skutkującego odpowiedzialnością, gdyż

wywołałoby ją inne zdarzenie (tzw. przyczyna rezerwowa, zapasowa, *causa superveniens*), za które druga strona odpowiedzialności nie ponosi. Zastosowanie tego rozumowania, które może być uzasadnione w konkretnych okolicznościach faktycznych, wymaga jednak ustalenia, że przyczyna rezerwowa rzeczywiście by nastąpiła.

Do przyjęcia takiego ustalenia brak jest jednak podstaw w stanie faktycznym sprawy, a wydanie zgodnej z prawem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a zwłaszcza treść takiej decyzji, pozostają czystą spekulacją. Jak podkreśla się w literaturze, uwzględnienie przyczyny rezerwowej jest możliwe jedynie wtedy, gdy zdarzenie uznane za przyczynę rezerwową na pewno (nie zaś tylko prawdopodobnie) wystąpiłoby, gdyby nie zaszło zdarzenie szkodzące (M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, rozdz. III, § 1, s. 417-418, z odwołaniem się do wyroku Sądu Najwyższego z 4 marca 2010 r., I CSK 380/09).

Jedynie na marginesie należy wskazać, że pewnym uproszczeniem jest stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym dowód wystąpienia przyczyny rezerwowej spoczywał na pozwanej zgodnie z art. 6 k.c., a pozwana temu ciężarowi nie sprostała. Zgodnie z wymienionym przepisem ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Do kategorii faktu odwołuje się również art. 227 k.p.c., zgodnie z którym przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Wystąpienie przyczyny rezerwowej, a więc - przynajmniej w realiach niniejszej sprawy - pewnego zdarzenia, które nie nastąpiło, a jedynie mogłoby hipotetycznie nastąpić, gdyby nie zdarzenia, które wystąpiły w rzeczywistości, nie należy do sfery faktów mogących być przedmiotem dowodu w sprawie. Byłoby to raczej poczynienie pewnego założenia (przyjęcie określonej hipotezy) przez sąd orzekający. Założenie takie powinno być przyjęte na podstawie wykazanych okoliczności faktycznych, zasad logicznego rozumowania, doświadczenia życiowego i wiedzy o powiązaniach zdarzeń występujących w rzeczywistości. W związku z tym art. 6 k.c. w stosunku do wykazania istnienia przyczyny rezerwowej nie może być stosowany wprost, a co najwyżej na zasadzie analogii. Zasadniczy tok rozumowania Sądu drugiej instancji, zgodnie z którym w niniejszej sprawie

pozwana ponosi negatywne konsekwencje niemożliwości przyjęcia, że wystąpiłoby zdarzenie stanowiące przyczynę rezerwową, zasługuje jednak na akceptację.

Z tych przyczyn skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. Kwota zwrotu kosztów jest równa wynagrodzeniu radcy prawnego wynikającemu z § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 6 oraz § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.