

Sygn. akt I ACa 326/17

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Krzysztof Chojnowski
Sędziowie	:	SA Irena Ejsmont - Wiszowata (spr.) SA Elżbieta Bieńkowska
Protokolant	:	Sylwia Radek-Łuksza

po rozpoznaniu w dniu 11 października 2017 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **A. R. (1) i S. R.**

przeciwko **Gminie S.**

### **o zapłatę**

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 13 lutego 2017 r. sygn. akt I C 718/16

#### **1. zmienia zaskarżony wyrok o tyle, że:**

a) **w pkt. I zasądza kwotę 53.768 (pięćdziesiąt trzy tysiące siedemset sześćdziesiąt osiem) zł z ustawowymi odsetkami od dnia 14.02.2015 r.;**

b) **w pkt. III zasądza od pozwanej na rzecz powodów solidarnie kwotę 8.233 zł, w tym 5.413 zł tytułem zwrotu części kosztów zastępstwa procesowego oraz od powodów solidarnie na rzecz pozwanej kwotę 1.804 zł tytułem zwrotu części kosztów zastępstwa procesowego;**

#### **2. oddala apelację w pozostałej części;**

3. **zasądza od powodów solidarnie na rzecz pozwanej kwotę 940 zł tytułem zwrotu części kosztów sądowych oraz kwotę 1.013 zł tytułem zwrotu części kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej;**

#### **4. zasądza od pozwanej solidarnie na rzecz powodów kwotę 3.037 zł tytułem zwrotu części kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.**

K. I. E. E. B.

sygn. akt I ACa 326/17

## **UZASADNIENIE**

**S. R.** prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...) wniósł o zasądzenie od Gminy S. kwoty 75.172,82 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 14 lutego 2015 r. - tytułem części odszkodowania za utracone korzyści, które wiązał z nieterminowym wydaniem decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo - usługowego wraz z infrastrukturą techniczną, parkingami i pylonem reklamowym. Wskazał, że fakt uchybienia terminowi załatwienia sprawy, a co za tym idzie bezprawności działania Gminy został dwukrotnie potwierdzony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. w orzeczeniach z: 22 października 2012 r. (sygn. sprawy: (...)) oraz 19 września 2013 r. (sygn. sprawy (...)). Podnosił też, że w związku z przewlekłością postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, został pozbawiony w tym okresie możliwości uzyskiwania dochodów z tytułu umowy najmu m.in. za okres od 7 grudnia 2013 r. do 8 marca 2014 r. (92 dni). W związku z tym poniósł szkodę w wysokości 75.172,82 zł (92 dni x 817,096 zł).

Pismem z dnia 13 grudnia 2016 r., powód wniósł o zawiadomienie o toczącym się procesie małżonki **A. R. (1)**, jako współwłaścicielki (na zasadzie wspólności majątkowej małżeńskiej) przedmiotowej nieruchomości. Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r. Sąd uwzględnił wniosek, a pismem z dnia 30 grudnia 2016 r. A. R. (1) oświadczyła, że przystępuje do sprawy w charakterze powoda.

**Gmina S.** wniosła o oddalenie powództwa. Podała, że postępowanie zmierzające do uzyskania warunków zabudowy jest jednym z etapów procesu budowlanego, którego zwińczeniem jest decyzja o pozwoleniu na użytkowanie. Tym samym nie jest możliwym wykazanie związku przyczynowo - skutkowego między poniesioną przez powoda szkodą, a działaniami Gminy. Powód bowiem nie wykazał, że szkoda nie pojawiłaby się, gdyby decyzja została wydana na czas. Twierdziła też, że ciąg opisanych w pozwie wydarzeń nie był w pełni zależny od niej, gdyż na przebieg postępowania oprócz konieczności rozpoznania wielokrotnych odwołań, wpłynęły również błędy organu II instancji oraz samego powoda (braki we wniosku).

**Wyrokiem z dnia 13 lutego 2017 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku** zasądził od pozwanej na rzecz S. R. i A. R. (1) solidarnie kwotę 67.876,82 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 14 lutego 2015 r.; oddalił powództwo w pozostałym zakresie; zasądził od pozwanej na rzecz powodów solidarnie kwotę 9.926,02 zł tytułem zwrotu należnej im części kosztów procesu, w tym 6.531,87 zł kosztów zastępstwa procesowego oraz zasądził na rzecz pozwanej od powodów solidarnie kwotę 698,83 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Orzeczenie to zostało wydane w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

W 2008 r. S. R. nawiązał współpracę z (...) S.A. w celu znalezienia nieruchomości pod wybudowanie sklepu sieci (...). Taką nieruchomość znalazł w S., zaś D. Ekspansji spółki zatwierdził tę lokalizację. Ustalono, że powód zakupił przedmiotową nieruchomość i wybuduje na niej pawilon handlowy, który następnie zostanie wynajęty przez J. M. w celu prowadzenia sklepu sieci (...).

W 2010 r. powód wraz z małżonką A. R. (1) nabyli nieruchomość położoną w S. przy ul. (...), o łącznej powierzchni 5.688 m<sup>2</sup>, dla której Sąd Rejonowy w Sokółce prowadzi księgę wieczyste: (...) oraz (...).

W dniu 22 czerwca 2011 r. S. R. zawarł z (...) SA. w K. umowę najmu. Ustalono w niej, że na nieruchomości w S. powód wybuduje do dnia 30 sierpnia 2012 r. budynek o pow. użytkowej ok. 1.087 m<sup>2</sup>, w tym z salą sprzedaży ok. 750 m<sup>2</sup>, w stanie „pod klucz” zgodnie ze standardem wykonania sklepu (...), a następnie odda go w najem dla celów

prowadzenia na nim sklepu w branży spożywczej wraz z alkoholem, artykułów przemysłowych i chemii gospodarczej i drobnych usług. Najemca zobowiązał się płacić miesięczny czynsz netto w wysokości 31,00 zł/m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku.

W dniu 7 września 2011 r. powód wystąpił do Burmistrza S. z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo - usługowego wraz z infrastrukturą techniczną, parkingami i pylonem reklamowym.

W dniu 29 listopada 2011 r. Sekretarz Gminy S. działając z upoważnienia Burmistrza S. wydał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy (znak (...)).

W dniu 1 grudnia 2011 r. G. Ź. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...), a także (...) B., K. i H. Ź. sp.j. złożyli wniosek o udostępnienie do wglądu i wydanie wybranych dokumentów z akt sprawy dotyczącej ustalenia warunków zabudowy dla R. S. R.. Pismem z dnia 7 grudnia 2011 r. zostali poinformowani przez Urząd Miejski w S., że w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy sporządzono wykaz stron biorących udział w postępowaniu, z którego wynika, że firma (...) oraz spółka (...) nie są jego stronami.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzjami z dnia 22 marca 2012 r.: umorzyło postępowanie odwoławcze z odwołania G. Ź. od decyzji z dnia 29 listopada 2011 r. o ustaleniu warunków zabudowy oraz uchyliło zaskarżoną decyzję o warunkach zabudowy i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji, wskazując, że (...) B., K. i H. Ź. sp.j. powinna mieć status strony postępowania.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. zwróciło się do Burmistrza S. o dostarczenie akt sprawy w związku z wniesieniem przez G. Ź. skargi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego.

Postanowieniem z dnia 21 września 2012 r. Burmistrz S. zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Uznał, że wydanie decyzji uzależnione jest od uprzedniego rozpoznania skargi wniesionej przez G. Ź. do WSA. Na skutek rozpoznania zażalenia powoda na to postanowienie, w dniu 17 października 2012 r. SKO uchyliło postanowienie o zawieszeniu i umorzyło postępowanie w kwestii zawieszenia postępowania administracyjnego.

W dniu 28 września 2012 r. S. R. złożył zażalenie na bezczynność Burmistrza S.. Pismem tym dokonał również zmiany wniosku o warunkach zabudowy z dnia 7 września 2011 r.

Postanowieniem z dnia 22 października 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. uznało zażalenie powoda za uzasadnione, wyznaczyło dodatkowy termin załatwienia sprawy do 23 listopada 2012 r. oraz zarządziło wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych naruszenia przepisów o załatwieniu spraw w terminie. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazało, iż od dnia wydania przez Kolegium decyzji w przedmiocie uchylenia decyzji organu I instancji w całości i przekazania jej do ponownego rozpoznania, tj. od dnia 22 marca 2012 r., Burmistrz S. nie podjął w sprawie żadnych czynności procesowych, aż do dnia 21 września 2012 r., w którym wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania (sygn. (...)).

Pismem z dnia 5 listopada 2012 r. Burmistrz S. wezwał powoda do uzupełnienia wniosku poprzez dostarczenie wskazanych w nim dokumentów geodezyjnych i innych danych. Pismem z dnia 6 listopada 2012 r. powód uzupełnił wniosek o wydanie warunków zabudowy.

W dniu 23 listopada 2012 r. Burmistrz S. wydał drugą decyzję o warunkach zabudowy, uznając jednocześnie (...) B., K. i H. Ź. sp. j. za stronę postępowania.

W wyniku rozpoznania odwołania wniesionego przez (...) B., K. i H. Ź. sp.j., w dniu 4 lutego 2013 r. SKO uchyliło decyzję z dnia 23 listopada 2012 r. o warunkach zabudowy i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu wskazało na uchybienia w przeprowadzonej analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, m.in. w zakresie: ustalenia granic terenu analizowanego, zaistnienia przesłanek z art.

61 ust. 1 ustawy oraz ustalenia parametrów inwestycji takich jak: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz geometrii dachu, kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych. Końcowo - odnosząc się do pism wnioskodawcy i jego wniosków co do nie uwzględnienia w postępowaniu jako strony skarżącej spółki - skład orzekający SKO wyjaśnił, że prezentuje odmienne stanowisko od wyrażonego w orzeczeniu SKO nr. (...).

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. wywiódł powód zarzucając, że została skierowana do osoby nie będącej stroną sprawy (P. sp.j.).

W dniu 14 marca 2013 r. Gmina S. wydała trzecią decyzję o warunkach zabudowy. Decyzja ta również została zaskarżona przez (...) B., K. i H. Ż. sp.j.

W dniu 10 czerwca 2013 r. SKO ponownie uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Wskazało, że ustalenia analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu nie dają się pogodzić z jej wynikami. Uzasadnienie przyjętych w analizie i decyzji rozwiązań w kwestii parametrów inwestycji koliduje z przepisami rozporządzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. wyrokiem z dnia 25 czerwca 2013 r. uchylił decyzję SKO w B. z dnia 4 lutego 2013 r. nr (...) w przedmiocie uchylenia decyzji ustalającej warunki zabudowy i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia (sygn. akt (...)). Wskazał, że brak wskazania przez skarżącą spółkę (...), przepisu prawa materialnego, który mógłby stanowić uzasadnienie stanowiska o oddziaływaniu planowanej inwestycji na działkę należącą do tej spółki i z którego Spółka ta mogłaby wywieść swój interes prawny, czyni tą Spółkę podmiotem nielegitymowanym do wniesienia odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej

W dniu 29 lipca 2013 r. powód ponownie złożył zażalenie na niezgodne z prawem działania Burmistrza S. oraz na jego bezczynność w sprawie.

Wezwał też Burmistrza S. do usunięcia naruszenia prawa poprzez: 1. Wykluczenie z postępowania P. sp.j., która nie może wykazać się interesem prawnym, a jedynie interesem faktycznym; 2. Nie wydawanie decyzji podmiotom, które nie są stronami postępowania, przez co rozstrzygnięcie może skutkować stwierdzeniem nieważności tych decyzji zgodnie z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.; 3. Zaprzestania prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób wskazujący na stronniczość organu w postępowaniu, przez przyznawanie podmiotu stronie, która nie ma interesu prawnego, oraz łamanie podstawowych zasad praworządności i wspieranie działań osób, które pragną za wszelką cenę zablokować inwestycję.

Postanowieniem z dnia 19 września 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. uznało zażalenie powoda za uzasadnione; wyznaczyło organowi dodatkowy 14-dniowy termin do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji; zarządziło wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawy w terminie oraz stwierdziło, że niezakończona sprawy w terminie nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa (sygn. sprawy (...)).

W dniu 11 października 2013 r. Burmistrz S. – po raz czwarty - wydał decyzję o warunkach zabudowy na działce powoda. Została ona zaskarżona przez (...) B., K. i H. Ż. sp.j. Decyzją z dnia 13 stycznia 2013 r. SKO w B. umorzyło postępowanie odwoławcze uznając iż (...) B., K. i H. Ż. sp.j. nie przysługuje status strony. Doprowadziło to do uprawomocnienia się decyzji z dnia 11 października 2013 r., która nabyła walor ostateczności 17 stycznia 2014 r.

Starosta (...) decyzją nr (...) z dnia 18 kwietnia 2014 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę: budynku handlowo - usługowego o pow. 1.260,20 m<sup>2</sup>, parkingu na 27 miejsc postojowych w tym dwa miejsca dla osób niepełnosprawnych i pylonu reklamowego o wysokości 9,0 m.

W oparciu o te decyzje, powód rozpoczął realizację inwestycji, którą ukończył w dniu 16 października 2014 r. Wówczas też obiekt został oddany do użytkowania.

Od dnia 30 października 2014 r. budynek został wynajęty (...) S.A. w K..

W związku z brakiem dojazdu do sklepu (...), czynsz najmu został pomniejszony do kwoty 24 zł za metr kwadratowy (24.512,88 zł netto miesięcznie).

Powód ubezpieczył przedmiotową nieruchomość na okres od 18 września 2014 r. do 17 września 2015 r. za kwotę 1.654 zł, zaś za okres od 18 września 2015 r. do dnia 17 września 2016 r. za kwotę 1.514 zł.

S. R. pismem z dnia 6 listopada 2014 r. wezwał Gminę S. do zapłaty kwoty 1.386.000 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści, w związku z niewydaniem w terminie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo-usługowego. Pozwana gmina odmówiła wypłaty odszkodowania. W dniu 18 marca 2015 r. Powód złożył wniosek o zawiązanie do próby ugodowej, jednak prowadzone postępowanie nie doprowadziło do zawarcia ugody.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w znacznej części.

Stwierdził, że materiał dowodowy zebrany w sprawie pozwalał na przyjęcie, że wskutek opóźnienia (przewlekłości) w wydaniu decyzji administracyjnej (warunków zabudowy) przez Gminę S., S. R. poniósł szkodę podlegającą naprawieniu w trybie art. 417<sup>(1)</sup> § 3 k.c. Podkreślił, że uchybienie terminowi załatwienia sprawy, a co za tym idzie, fakt bezprawności działania organu administracji, został potwierdzony przez SKO w B. (orzeczenia z 22 października 2012 r., sygn. (...) oraz z 19 września 2013 r., sygn. (...)).

Zdaniem Sądu to, że sprawa dotycząca wydania warunków zabudowy została ostatecznie pozytywnie załatwiona, a inwestycja zrealizowana i oddana w najem, świadczy o tym, iż pozwana ponosi odpowiedzialność za zaistniałe opóźnienie i utratę przez powoda dochodów z najmu. Zauważył przy tym, że gdyby nie stwierdzona bezczynność pozwanej, ostateczna decyzja o warunkach zabudowy zostałaby wydana ponad 10 miesięcy wcześniej. W związku z tym za zasadne uznał żądanie przez powoda odszkodowania za utracony czynsz za okres od 7 grudnia 2013 r. do 8 marca 2014 r. (92 dni x 817,096 zł). Dodał, że zysk z najmu (a więc i szkoda powoda) winien być pomniejszony o wydatki, których powód uniknął do momentu oddania inwestycji do użytkowania (nieopłacona składka na ubezpieczenie 418 zł oraz podatek od nieruchomości – 6.878 zł). Dlatego też ostatecznie zasądził odszkodowanie w kwocie 67.876,82 zł (75.172,82 zł - 7.296 zł).

Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazał art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., art. 361 § 2 k.c. i art. 481 § 1 i 2 k.c.

O kosztach procesu postanowił zgodnie z art. 100 k.p.c., rozdzielając je między stronami stosownie do wyniku sprawy (roszczenie powodów zostało uwzględnione w 90,294 %).

Apelację od tego wyroku wniosła pozwana, która zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie:

1. art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. przez przyjęcie, że zostały spełnione przesłanki do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy;
2. art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez przyjęcie, że terminowe wydanie decyzji o warunkach zabudowy doprowadziłoby do rezultatu w postaci uzyskania dochodów przez powoda z tytułu najmu przedmiotu inwestycji;
3. art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. przez poczynienie błędnych ustaleń faktycznych i przyjęcie, że to Gmina, a nie sam powód, ponosi winę za powstałą szkodę;
4. art. 328 § 2 k.p.c. przez niewyjaśnienie podstawy prawnej wyroku;

5. art. 195 k.p.c. przez dopuszczenie do wzięcia udziału w sprawie w charakterze powoda także A. R. (1), pomimo że dochodzone pozwem odszkodowanie nie należy do majątku wspólnego małżonków.

Wnosiła o zmianę wyroku przez oddalenie powództwa w całości, albo uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

**Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

**Apelacja zasługiwała jedynie na częściowe uwzględnienie.**

Z uwagi na to, że do naruszenia przepisów prawa materialnego może dojść jedynie w razie poczynienia prawidłowych ustaleń faktycznych (błąd subsumcji) w pierwszej kolejności należało odnieść się do zarzutu obrazy przepisów procesowych. Tu zaś wskazać należało, że skuteczne postawienie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wymagało od autora apelacji przede wszystkim wykazania, że sąd uchybił zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego, to bowiem jedynie może być przeciwstawione uprawnieniu sądu do dokonywania swobodnej oceny dowodów. Tymczasem pozwana w apelacji ograniczyła się do polemiki z ocenami Sądu pierwszej instancji, nie stawiając im konkretnych zarzutów mogących stać się podstawą uznania rozumowania Sądu Okręgowego za nielogiczne, bądź niezgodne z zasadami doświadczenia życiowego, a przez to wadliwe. Wobec tego, nie podzielając zarzutu naruszenia art. 233 §1 k.p.c., Sąd Apelacyjny nie znalazł także podstaw do zakwestionowania poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych.

Z tych zaś przede wszystkim wynikało, że dniu 7 września 2011 r. S. R. wystąpił do Burmistrza S. z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla działek nr (...) w S., dla inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo - usługowego wraz z infrastrukturą techniczną parkingami i pylonem reklamowym. Ostatecznie decyzja taka została wydana dopiero w dniu 11 października 2013 r., zaś nabrała walor ostateczności w dniu 17 stycznia 2014 r.

W takcie postępowania toczącego się z wniosku S. R., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. dwukrotnie (postanowieniem z dnia 22 października 2012 r., sygn. (...)) oraz z dnia 19 września 2013 r., sygn. sprawy(...)) uwzględniła zażalenia powoda na niezgodne z prawem działania Burmistrza S. oraz na jego bezczynność w sprawie, stwierdzając m.in., że w prawie stosowne decyzje nie zostały wydane w ustawowych terminach.

Ustalenia te mają istotne znaczenia z punktu widzenia stawianych przez pozwaną zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Odnosząc się do tych zarzutów przede wszystkim podkreślić należy, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wyraża konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną, jednak nie wskazuje, jaka szkoda podlega naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności i na jakiej drodze ma nastąpić realizacja uprawnienia odszkodowawczego. Te kwestie pozostawione są kompetencji ustawodawcy, który m.in. w kodeksie cywilnym w sposób szczególny uregulował odpowiedzialność: za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w art. 417 k.c. oraz za szkody spowodowane wydaniem aktu normatywnego lub orzeczenia - w art. 417<sup>1</sup> k.c.

W sytuacji, gdy dochodzone pozwem roszczenie odszkodowawcze powód wiązał ze zdarzeniem polegającym na zbyt znacznym – w jego ocenie - opóźnieniu w wydaniu decyzji administracyjnej w przedmiocie warunków zabudowy, podstawy prawnej dochodzonego roszczenia należało upatrywać w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji szczegółowo odniósł się do przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej jednostki samorządu terytorialnego (niewydanie orzeczenia lub decyzji; uzyskanie prejudykatu, to jest stwierdzenia tej niezgodności z prawem ostatecznej decyzji we właściwym postępowaniu; istnienie szkody; istnienie adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji a powstaniem szkody). Rozważania te Sąd Apelacyjny w pełni akceptuje, uznając że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni przepisu prawa, ale i prawidłowej subsumcji stanu faktycznego do jego treści.

Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej nie wystarczy zatem sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz należy uzyskać stwierdzające to uchybienie postanowienie organu administracyjnego, bądź orzeczenie sądu administracyjnego. Co więcej z omawianego przepisu wynika, że wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może więc samodzielnie ustalić niezgodności z prawem takiej decyzji, lecz musi dysponować prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, była nieważna lub wydana z naruszeniem prawa.

W okolicznościach niniejszej sprawy, bezspornym jest, że takimi orzeczeniami o charakterze prejudycjalnym były postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia 22 października 2012 r., sygn. (...) oraz z dnia 19 września 2013 r., sygn. sprawy (...), uwzględniające zażalenia powoda na niezgodne z prawem działania Burmistrza S. oraz na jego bezczynność w sprawie. W orzeczeniach tych została stwierdzona bezczynność pozwanej Gminy przy rozpoznawaniu wniosku powoda o wydanie warunków zabudowy, w okresach od 22 marca do 22 października 2012 r. oraz od 10 czerwca do 19 września 2013 r. Sądy rozpoznające sprawę w postępowaniu cywilnym nie posiadają prawnie przewidzianych podstaw do oceniania tych zagadnień w inny sposób. Prowadziłoby to do niedopuszczalnego wkraczania w kompetencję zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego i do pozbawionej ustawowego umocowania kontroli przez sąd powszechny decyzji administracyjnych. Powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 k.p.c. i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji także w idei podziału władz (art. 10) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Sądy rozpoznające niniejszą sprawę, nie były więc uprawnione do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i były nią związane.

Wbrew zarzutom apelacji, oprócz przesłanki z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w postaci prejudykatu, spełnione zostały także pozostałe przesłanki odpowiedzialności pozwanej Gminy, to jest powstanie po stronie powoda szkody będącej następstwem nieterminowego wydania decyzji o warunkach zabudowy, jak i wysokość tej szkody oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy niewydaniem decyzji, co do której stwierdzono we właściwym postępowaniu jej niezgodność z prawem, a powstaniem szkody w majątku powoda.

Niewątpliwie wykazany został związek przyczynowy pomiędzy wydaniem decyzji przez pozwaną, której nieważność została stwierdzona, a szkodą powoda. Za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia. Podkreśla się, że celem takiego ujęcia koncepcji przyczynowości adekwatnej jest wyznaczenie zgodnie z zasadami słuszności granicy między skutkami, które można przypisać pozwanemu, a tymi, których przypisać mu nie można (por. wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2002 r., II CKN 1216/00, OSNC 2003, nr 4, poz. 58). Każdorazowo, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/03 - OSNC 2004/1/4).

W związku z tym zauważyć trzeba, że warunkiem zgodnego z prawem podjęcia czynności inwestycyjnych związanych z wykonaniem inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo - usługowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, było uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych, w tym przede wszystkim o warunkach zabudowy. Dopiero wówczas, inwestor mógł przystąpić do kolejnych czynności, w tym m.in. wykonania projektu budowlanego oraz ubiegania się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Materiał dowodowy zebrany w sprawie jednoznacznie jednak wskazuje, że to właśnie opóźnienie (stwierdzone w dwóch postanowieniach Samorządowego Kolegium

Odwoławczego) w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, opóźniło rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, a w konsekwencji spowodowało utratę przez niego dochodów z tytułu najmu.

Przypomnieć należy, że S. R. z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy wystąpił do Burmistrza S. już w dniu 7 września 2011 r., zaś ostatecznie do wydania decyzji doszło dopiero w dniu 11 października 2013 r. W tym czasie Burmistrz S., co najmniej dwukrotnie dopuścił się bezprawnej bezczynności (w okresach od 22 marca do 22 października 2012 r. oraz od 10 czerwca do 19 września 2013 r.), co niewątpliwie skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia procesu inwestycyjnego. Zauważyć też należy, że po uzyskaniu warunków zabudowy, powód decyzją Starosty (...) już w dniu 18 kwietnia 2014 r. uzyskał pozwolenia na budowę, którą ukończył w dniu 16 października 2014 r. oddając obiekt do użytkowania. Już samo porównanie terminów bezczynności pozwanej Gminy, z czasem trwania całej inwestycji, dawało asumpt do przyjęcia, że pomiędzy szkodą powoda, a nieterminowym wydaniem przez pozwaną wskazanej decyzji zaistniał normalny związek przyczynowy, o którym mowa w art. 361 § 1 i 2 k.c.

Dalej wskazać należy, że powód utrzymywał, iż następstwem niewydania decyzji w przepisany terminie było poniesienie szkody w postaci nieosiągnięcia dochodu z najmu obiektu handlowego. W związku z tym wyjaśnić trzeba, że dopuszczający możliwość dochodzenia wyrównania szkody w postaci *lucrum cessans* przepis art. 361 § 2 k.c. wymaga określenia hipotetycznego przebiegu zdarzeń i ustalenia wysokiego prawdopodobieństwa utraty korzyści. Nie zostały określone kryteria budowania takiej hipotezy, a zatem należy to, do opartych na okolicznościach konkretnej sprawy, wiedzy i doświadczenia życiowego sądu. Żądającego naprawienia tego rodzaju szkody obciąża obowiązek wykazania jej realności, z tak dużym prawdopodobieństwem, które prowadzi do wniosku, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła, jako typowe następstwo zdarzeń, w zaistniałym układzie stosunków i warunków oraz zwyczajnym biegu rzeczy. Na takie rozumienie art. 361 § 2 KC w zakresie szkody obejmującej utracone korzyści wskazują liczne wypowiedzi Sądu Najwyższego, znajdujące zastosowanie w rozpoznawanej sprawie (por. wyroki z dnia 3 października 1979 r., II CR 304/79, OSNC 1980/9/164, z dnia 18 października 2000 r., V CKN 111/00, z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004/1/3, z dnia 28 kwietnia 2004 r., III CK 495/02, z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 19/08). Obowiązkowi temu powód podolał przedkładając umowę najmu budynku zawartą z (...) S.A. już w dniu 22 czerwca 2011 r., a której wykonywanie stało się możliwe dopiero od dnia 16 października 2014 r. Słuszna była zatem konkluzja, że gdyby nie trwająca 10 miesięcy i 9 dni bezczynność pozwanej Gminy, inwestycja mogła zostać ukończona najpóźniej w dniu 7 grudnia 2013 r. i od tego momentu mógłby uzyskiwać umówiony czynsz najmu (817,10 zł dziennie).

Uwadze Sądu Apelacyjnego, nie mogło jednak umknąć i to, że w dniu 19 lutego 2014 r. S. R. złożył wniosek o zmianę ostatecznej decyzji Burmistrza S. o warunkach zabudowy. Tą decyzją bezspornie sam także wpłynął na czas realizacji procesu wydawania decyzji, a co za tym trwania całej inwestycji. W związku z tym należne powodowi odszkodowanie, powinno być ograniczone o kwotę stanowiącą równowartość potencjalnego czynszu o okres od daty złożenia wniosku do dnia 7 marca 2013 r. (tj. 19 dni x 817,096 zł) oraz wysokość świadczeń publiczno-prawnych za ten okres. W ostatecznym rozrachunku, odszkodowanie należne powodowi z mocy art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. winno wynieść 53.768 zł.

W konsekwencji roszczenie powoda zostało uwzględnione w ok. 72 % (53.768 zł / 75.173 zł), co skutkowało także potrzebą korekty rozstrzygnięcia o kosztach postępowania pierwszoinstancyjnego, stosownie do treści art. 100 k.p.c. W efekcie tego, proporcjonalnie do ostatecznego wyniku sprawy należało zasądzić od pozwanej na rzecz powodów solidarnie kwotę 8.233 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 6.413 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego, zaś od powodów solidarnie na rzecz pozwanej kwotę 1.804 zł tytułem tych kosztów.

Końcowo zaś wskazać należy, że nie uzasadnione były także zarzuty skierowane w stosunku do decyzji Sądu Okręgowego o dopuszczeniu do udziału w sprawie w charakterze powódki A. R. (1). Wbrew argumentom skarżącej, kluczowe znaczenie w tej kwestii miała okoliczność, że nieruchomości położona w S. przy ul. (...), o dla której w Sądzie Rejonowym w Sokółce prowadzone są księgi wieczyste: (...) oraz (...), objęta była wspólnością ustawową majątkową małżeńską, a nadto dochód jaki miała generować i generuje w ramach prowadzonej przez powoda działalności gospodarczej, także wchodził w skład majątku wspólnego (art. 31 § 2 pkt 1 k.r.o.). Tym samym nie sposób było doszukać się jakiegokolwiek wadliwości w decyzji Sądu Okręgowego w Białymstoku, który uwzględnił wniosek powoda, wydając



postanowienie na podstawie art. 195 § 1 k.p.c., w którym zawiadomił o toczącym się procesie osoby A. R. (2), jako osobę której udział w sprawie po stronie czynnej był konieczny.

Z tych też względów Sąd Apelacyjny na mocy art. 386 § 1 k.p.c. i art. 385 k.p.c., orzekł jak w pkt 1 i 2 sentencji wyroku.

O kosztach procesu w instancji odwoławczej rozstrzygnięto zgodnie z art. 100 k.p.c. i 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 6 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804), przy uwzględnieniu wygranej pozwanej w ok. 25%. W następstwie stosunkowego rozdzielenia kosztów procesu poniesionych przez strony, zasądzono od powodów na rzecz pozwanej 25% poniesionej przez nią kosztów postępowania apelacyjnego (25% x 4.050 zł – wynagrodzenie pełnomocnika i 25% x 3.759 zł – opłata od apelacji), zaś od Gminy na rzecz powodów 75% kwoty wynagrodzenia pełnomocnika, t.j. 3.307 zł (75% x 4.050 zł).

(...)