



Sygn. akt I CSK 200/10

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 stycznia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa "B. " S.A.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 stycznia 2011 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 6 listopada 2009 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz
pozwanego 3600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem zwrotu
kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki „B.” Spółki Akcyjnej od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 16 kwietnia 2009 r., oddalającego jej powództwo skierowane przeciwko Miastu W. o zapłatę kwoty 14 658 300 zł tytułem odszkodowania obejmującego korzyści, jakich nie osiągnęła wskutek zwłoki w wydaniu decyzji środowiskowej oraz pozwolenia na budowę.

Rozstrzygnięcie to oparte zostało na następujących ustaleniach i wnioskach: Powódka w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w zakresie budownictwa, zamierzała zrealizować osiedle mieszkaniowe (Osiedle P.) w dzielnicy W., w obrębie ulic /.../ na określonych działkach gruntu. W ramach tej inwestycji wyodrębnionych było osiem zespołów mieszkaniowych (ZM) i budynek garażowy. W dniu 12 stycznia 2006 r. powódka złożyła wniosek o wydanie decyzji środowiskowej w odniesieniu do Zespołów Mieszkaniowych od 2 do 8 oraz budynku garażowego, a następnie w dniu 31 stycznia 2006 r. uzupełniła go stosowną dokumentacją. Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte w dniu 2 marca 2006 r. Postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2006 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, po rozpoznaniu wniosku pozwanego (Biura Ochrony Środowiska), wydał postanowienie o odstąpieniu od wymogu sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięcia polegającego na budowie osiedla mieszkaniowego wraz z zespołem parkingów. Prezydent Miasta postanowieniem z dnia 6 maja 2006 r. zobowiązał powódkę do sporządzenia raportu oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko, w szczególności na wody powierzchniowe, powietrze atmosferyczne i ochronę przyrody, przyjmując, że będzie miało miejsce negatywne oddziaływanie. W dniu 24 listopada 2006 r. powódka złożyła skargę na bezczynność Prezydenta Miasta do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które w dniu 31 stycznia 2007 r. wydało postanowienie nakazujące rozstrzygnięcie sprawy w terminie dwóch miesięcy od otrzymania go. W dniu 16 lutego 2007 r. została wydana decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na budowie osiedla mieszkaniowego wraz z zespołem parkingów. W odniesieniu do ZM nr 1 odstąpiono od wydania decyzji

środowiskowej, wobec braku wymagań. W dniu 21 czerwca 2007 r. powódka złożyła wniosek o wydanie pozwolenia na budowę ZM nr 1 i dróg dojazdowych do całej nieruchomości, a w dniu 26 lipca 2006 r. skorygowała numery działek. Postanowieniem z dnia 16 sierpnia 2006 r. Prezydent Miasta nałożył na powódkę obowiązek usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym, a następnie decyzją z dnia 1 września 2006 r. odmówił zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu i udzielenia pozwolenia na budowę. W wyniku rozpoznania odwołania powódki Wojewoda decyzją z dnia 11 stycznia 2007 r. uchylił decyzję Prezydenta i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania. Powódka ponownie została wezwana do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym, postanowieniem z dnia 21 lipca 2007 r., uznała je jednak za bezpodstawne i wezwała pozwanego, pismem z dnia 5 lipca 2007 r., do rozpoznania złożonego wniosku zgodnie z wytycznymi zawartymi w decyzji Wojewody. Decyzją z dnia 21 grudnia 2007 r. Prezydent pozwanego odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę, które powódka zaskarżyła. Odnośnie Zespołów Budowlanych od 2 do 8 i budynku garażowego powódka złożyła w dniu 13 kwietnia 2007 r. osiem wniosków o wydanie pozwolenia na budowę. Po rozpoznaniu skargi powódki na bezczynność Prezydenta Miasta Wojewoda M. postanowieniem z dnia 4 października 2007 r. wyznaczył Prezydentowi 14 dniowy termin do rozpatrzenia złożonych wniosków. W odniesieniu do ZM nr 4 wydana została w dniu 15 listopada 2007 r. decyzja zatwierdzająca projekt budowlany, projekt zagospodarowania Osiedla P. i udzielająca pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych, wielorodzinnych. Następnego dnia wydane zostały decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające zezwolenia na budowę odnośnie ZM nr 2,6,8. Inwestycja nie została jednak zrealizowana, nie doszło do złożenia oferty sprzedaży żadnego mieszkania, co z resztą nie było możliwe z uwagi na brak towarzyszącej infrastruktury. Powódka nie otrzymała pozwoleń tego dotyczących, w szczególności na budowę kanalizacji i podłączenie do kanalizacji. Wystąpienie o uzyskanie pozwolenia na budowę poszczególnych elementów infrastruktury nie było uzależnione od wyników postępowań w przedmiocie pozwolenia na budowę. Wnioski dotyczące ZM nr 3, 5, i 7 nie zostały uwzględnione, powódka złożyła odwołania od odmownych decyzji, a

na skutek skargi na decyzję Wojewody uchylone zostały decyzje obu organów nieprawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2009 r. Natomiast odmowna decyzja Prezydenta z dnia 8 października 2008 r., dotycząca ZM nr, 1 została uchylona decyzją Wojewody z dnia 6 października 2009 r.

Złożone przez powódkę wnioski dowodowe nie zmierzały do ustalenia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sporu.

Sąd Apelacyjny uznał, że postępowanie wszczęte w trybie art. 37 k.p.a. spełnia przesłanki „właściwego postępowania”, o jakim mowa w art. 417¹ § 3 k.p.c., a zatem uchybienie terminowi załatwienia sprawy można zakwalifikować jako stwierdzenie niezgodności z prawem, to samo dotyczy wadliwości pozostawienia wniosków bez rozpoznania. Nie jest wiążąca ocena tego zaniechania zamieszczona w uzasadnieniu postanowienia Wojewody. Samo uwzględnienie zażaleń w trybie art. 37 k.p.a., przez wyznaczenie terminów do wydania decyzji, przesądza o ich zasadności i powinno być traktowane jako spełnienie przesłanki z art. 417¹ § 3 k.c. Nie ma znaczenia nieprzyznanie organowi prawa do zaskarżenia wydanych postanowień, wobec stwierdzenia upływu wyznaczonych terminów. Przyjęta w pozwie konstrukcja szkody opiera się na wyliczeniu, które zakłada rozpoczęcie inwestycji niezwłocznie po uzyskaniu pozwolenia na budowę, zakończeniu jej po kilkunastu miesiącach (od 12 do 18) oraz sprzedaż lokali w określonym przez powódkę czasie, liczonym od uzyskania pozwolenia na budowę. Zaprzeczeniem tego jest sytuacja, która zaistniała w sprawie, w ramach której powódka, mimo upływu dwóch lat od uzyskania w dniach 15 i 16 listopada 2007 r. pozwoleń na budowę ZM 2 do 8, nie sprzedała żadnego lokalu, ani nawet nie wprowadziła oferty sprzedaży na rynek z przyczyn niezależnych od pozwanego i opóźnienia w załatwieniu sprawy. Nie ma także związku przyczynowego pomiędzy zakupem przez powódkę nieruchomości a późniejszym sposobem procedowania w sprawach wydania decyzji środowiskowej i pozwoleń na budowę oraz niemożnością osiągnięcia zysku ze sprzedaży wybudowanych lokali. Zakończenie postępowania administracyjnego, w ramach którego doszło do stwierdzenia przewlekłości postępowania w początkowym okresie, z której strona wywodzi skutki odszkodowawcze, nie jest wymagane dla uwzględnienia powództwa opartego na

art. 417¹ § 3 k.c. Jednakże skuteczność roszczenia zależy od okoliczności powołanych dla uzasadnienia twierdzenia o powstaniu szkody. Jeżeli okoliczności, z którymi strona łączy szkodę są związane z wydaniem decyzji ostatecznej, to żądanie naprawienia szkody przed jej wydaniem jest przedwczesne. Nie można przyjąć, że zaistnieje zdarzenie (wydanie pozwolenia na budowę), które powódka uznaje jako istotne w łańcuchu zdarzeń prowadzących do powstania szkody. Odmowa udzielenia pozwolenia na budowę nie mogłaby być źródłem szkody, której naprawienia się domaga, skoro nie doszłoby do sprzedaży mieszkań, niezależnie od daty zakończenia postępowań, co z kolei uniemożliwiłoby ulokowanie środków ze sprzedaży w sposób przynoszący dochód.

Powódka powołała w skardze kasacyjnej obie podstawy objęte art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie przepisów prawa materialnego łączy z niezastosowaniem art. 140 k.c., chociaż doszło do naruszenia jej uprawnień właścicielskich oraz w związku z § 8 ust. 4 pkt 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu W., przyjętego uchwałą nr LVIII/842/02 z dnia 27 września 2002 r. pomimo, że przewidywał on sposób i wysokość zabudowy, jaką zamierzała ona realizować, a nadto z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, bo pozbawiono ją możliwości korzystania z mienia zgodnie z jego przeznaczeniem i pobierania pożytków. Błędna wykładnia § 8 ust. 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez niewłaściwe rozumienie zwrotu "obszar" i dążenie do dostosowania przez powódkę projektu do istniejącej zabudowy, a w konsekwencji odmowy udzielenia pozwolenia na budowę. Niewłaściwe zastosowanie art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 3 ust.1, art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 6 ust 1 i 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym było przyczyną przyjęcia braku związku przyczynowego pomiędzy decyzją o zakupie nieruchomości i planowaną inwestycją, zgodną z planem zagospodarowania przestrzennego a szkodą, wywołaną późniejszym sposobem procedowania przez pozwanego, uniemożliwiającym powódce korzystanie z nieruchomości. Niewłaściwe było zastosowanie art. 361 § 2 k.c. przez uznanie, że bezprawne zachowanie pozwanego nie wywołało szkody w postaci utraty korzyści, które powódka mogła osiągnąć, gdyby nie blokowanie przez pozwanego realizacji inwestycji, drogą

licznych postępowań administracyjnych. Błędna wykładnia art. 417¹ § 3 k.c. polega na przyjęciu, że roszczenie odszkodowawcze związane z niewydaniem decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę), może być dochodzone dopiero po uzyskaniu decyzji ostatecznej, podczas gdy brak prawidłowej, ostatecznej decyzji, nawet odmownej, wyklucza podjęcie działań inwestycyjnych, dostosowanych do niej, skoro już zaniechanie i sama przewlekłość załatwiania sprawy prowadzi do powstania szkody. Sposób rozstrzygnięcia sprawy może jedynie wpływać na wysokość szkody. Niezastosowanie art. 7 ust.1 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków było przyczyną obciążenia jej skutkami niewprowadzenia na rynek oferty sprzedaży lokali, chociaż to pozwany, wbrew obowiązkowi zaopatrywania w wodę, kanalizację i odprowadzanie ścieków, opóźnił wydanie decyzji w przedmiocie podłączenia planowanej inwestycji do kanalizacji, czym przyczynił się do dalszego opóźnienia inwestycji i powiększenia szkody. Niezastosowanie i pominięcie konsekwencji art. 77 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do realizacji prawa do odszkodowania. Podstawa naruszenia przepisów postępowania dotyczy art. 227 w związku z art. 217 k.p.c. przez pominięcie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, które doprowadziło do zaniechania wyjaśnienia i ustalenia okoliczności wskazanych we wnioskach dowodowych. Odnosiły się one do bezprawnego zachowania pozwanego, celowego niewydawania decyzji, przyczyn uchybienia terminowi oraz wywierania nacisków celem zmiany projektów, jak też określenia wysokości szkody. Niezastosowanie art. 322 k.p.c. mimo stwierdzenia, że została wykazana podstawa odpowiedzialności pozwanego. Skarżąca domagała się uchylenia wyroków Sądów obu instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie mają usprawiedliwionej podstawy zarzuty naruszenia przepisów postępowania. W sprawie cywilnej przedmiotem dowodu, zgodnie z art. 227 k.p.c., są fakty istotne dla rozstrzygnięcia sporu, przy czym chodzi o fakty, które mają znaczenie prawne, zaś zgłaszane dowody muszą nadawać się do ustalenia tych faktów. Selekcji

przedstawianych dowodów dokonuje sąd, po przeprowadzeniu oceny istotności okoliczności faktycznych, których wykazaniu mają one służyć. O tym, jakie okoliczności, jako istotne, wymagają wyjaśnienia, decydują przepisy prawa materialnego, które powinny być zastosowane w rozpoznawanej sprawie. Wobec tego do naruszenia art. 227 w związku z art. 217 § 2 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c., który nie został powołany, mogłoby dojść, gdyby Sąd odmówił przeprowadzenia dowodów na fakty, mające istotne znaczenie w sprawie, wadliwie oceniając, że nie mają takiego charakteru. Taka sytuacja nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie. Nie ma racji skarżąca, że istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia miały okoliczności celowego „blokowania” postępowania, przyczyn niewydania decyzji w terminie i wywierania nacisków na nią celem zmiany projektów budowlanych części zespołów mieszkaniowych Osiedla P. Sąd Apelacyjny uznał, że opisane postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego i Wojewody Mazowieckiego należy ocenić jako stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania przez pozwanego decyzji w przepisany terminie, co spełnia przesłankę jego odpowiedzialności, przewidzianą art. 417¹ § 3 k.c. Wobec tego powódka była zobowiązana do wykazania, że objęta tymi postanowieniami zwłoka była źródłem szkody w postaci utraconych korzyści, która rzeczywiście zaistniała, jako normalne jej następstwo oraz wysokości tej szkody. Inne okoliczności powołane w skardze kasacyjnej nie były istotne dla wyjaśnienia tych podstaw sporu. Podkreślić trzeba, że niezakończenie postępowań administracyjnych oraz brak wypowiedzi uprawnionych podmiotów co do zasadności czasu ich trwania, uniemożliwia stwierdzenie istnienia odpowiedzialności pozwanego, związanej także z przedłużającym się postępowaniem, w odniesieniu do tego rodzaju szkody, której wyrównania powódka dochodzi. Nie mogły zatem odnieść zamierzonego rezultatu wnioski powódki zmierzające do oceny przez Sąd prawidłowości działania pozwanego w ramach tych postępowań. Odmowa prowadzenia postępowania dowodowego dla określenia wysokości utraconych korzyści, również nie uchybiała powołanym przepisom, skoro powódka nie sprostała powinności udowodnienia powstania szkody.

Nie było podstaw do zastosowania przez Sąd Apelacyjny przepisu art. 322 k.p.c. Warunkiem zasądzenia odpowiedniej sumy, według oceny sądu, opartej na

rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy, jest ustalenie, w oparciu o ogólne reguły dowodowe i przepisy prawa materialnego, zasady odpowiedzialności pozwanego, powstania szkody i związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem stanowiącym podstawę odpowiedzialności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2000 r., V CKN 919/00, niepubl.). Rozważenie przyjęcia za podstawę orzeczenia o wysokości szkody art. 322 k.p.c. może mieć miejsce jedynie w przypadku jednoznacznego ustalenia, że szkoda w ogóle wystąpiła (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2007 r., V CSK 261/07, niepubl. i z dnia 23 stycznia 2008 r., V CSK 388/07, niepubl.). To ugruntowane w orzecznictwie stanowisko znajduje również zastosowanie w rozpoznawanej sprawie i wyłącza możliwość odniesienia zasad określania wysokości szkody, objętych art. 322 k.p.c., do ustalenia jej zaistnienia.

Nie zasługiwały na podzielenie zarzuty naruszenia prawa materialnego. Należy zgodzić się ze skarżącą, że zwłoka w wydaniu decyzji administracyjnych, od których uzależniona jest możliwość założonego sposobu korzystania z nieruchomości stanowi element ograniczenia prawa własności, który może być przyczyną powstania szkody. Nie jest to jednak jednoznaczne z wykazaniem przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, obejmujących zaistnienie szkody, związku przyczynowego pomiędzy nią i zdarzeniem, które ją wywołało oraz jej wysokości. Nietrafnie skarżąca naruszenie uprawnień właścicielskich traktuje, jako niezależne od zwłoki w wydaniu decyzji, źródło szkody, skoro pierwsze jest konsekwencją drugiego. Przyjęcie przez Sąd Apelacyjny istnienia przesłanki odpowiedzialności pozwanego przewidzianej art. 417¹ § 3 k.c. uwzględnia podstawowe zasady ochrony własności, zawarte w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 1 Protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Nie było podstaw do stosowania przez Sąd w rozpoznawanej sprawie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu W., skoro ocena zgodności z nimi projektów budowlanych leży w zakresie kompetencji organów administracji. Nie należy do kognicji sądu w sprawie cywilnej rozważanie prawidłowości wykładni prawa dokonywanej przez organy administracji publicznej i

sądy administracyjne, z uwagi na wiążącą moc decyzji administracyjnych i odrębność drogi sądowej, dotyczącej ich kontroli.

Wbrew stanowisku skarżącej nie doszło w drugoinstancyjnym postępowaniu do niewłaściwego zastosowania art. 361 § 1 k. c. Przewidziany w tym przepisie zakres odpowiedzialności zobowiązanego do odszkodowania ograniczony jest do normalnych powiązań kauzalnych pomiędzy jego działaniem lub zaniechaniem a szkodą. Kryterium normalnego następstwa konkretnego zdarzenia spełnia skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy, jest konsekwencją tego zdarzenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CSK 130/08, niepubl.). Ustalenie, czy skutek w postaci szkody jest normalnym następstwem, opiera się na całokształcie okoliczności sprawy oraz zasadach doświadczenia życiowego. W rozpoznawanej sprawie zdarzeniem jest zwłoka w wydaniu wymaganych decyzji, a skutkiem, według twierdzeń powódki, niemożność rozpoczęcia i zrealizowania inwestycji w założonym czasie oraz niezyskanie spodziewanych korzyści. Podjęcie starań o wydanie wymienionych decyzji musiało być poprzedzone, między innymi, nabyciem nieruchomości, na której inwestycja miała być prowadzona. Wydatki z tym związane stanowią składnik kosztów inwestycji i odzyskane być mogły po jej zrealizowaniu i zbyciu lokali wraz z udziałem w prawie własności tej nieruchomości. Konsekwencją określenia przez powódkę szkody przewidzianej art. 361 § 2 k.c. jako korzyści, które mogłaby osiągnąć, gdyby nie opóźnienie w wydaniu decyzji, jest przyjęcie, że korzyść to różnica pomiędzy ceną uzyskaną ze sprzedaży lokali a wydatkami poniesionymi na przeprowadzenie inwestycji, w tym nabycie nieruchomości. Wobec tego wyodrębnienie jako samodzielnej szkody zysku, który mogłaby osiągnąć, korzystając z nieruchomości było bezzasadne, zwłaszcza w sytuacji, gdy korzystanie to obejmowało budowę osiedla mieszkaniowego. Nietrafnie zatem skarżąca konstruuje związek przyczynowy pomiędzy celowym zakupem nieruchomości a szkodą. Bezpodstawnie utrzymuje, że gdyby nie zwłoka, to mogłaby pieniądze wydane na zakup nieruchomości korzystnie ulokować, a brak dochodów z tego tytułu jest następstwem opóźnienia w wydaniu decyzji.

Nie zasługiwał na podzielenie zarzut niewłaściwego zastosowania art. 361 § 2 k.c. Powódka utrzymywała, że normalnym następstwem niewydania decyzji

w przepisany terminie było poniesienie szkody w postaci nieosiągnięcia dochodu ze sprzedaży lokali w budynkach, które zostałyby wzniesione po upływie około 18 miesięcy od uzyskania decyzji zezwalającej na budowę zespołów mieszkaniowych i garaży. 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 k.c. 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, niepubl., z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004/1/3, z dnia 28 kwietnia 2004 r., III CK 495/02, niepubl., z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 19/08, niepubl.). Powódka nie wykazała, że dochodzona przez nią szkoda rzeczywiście powstała, skoro mimo uzyskania pozwoleń na budowę zespołów mieszkaniowych nr 2, 4, 6, 8, w dniach 15 i 16 listopada 2007 r., zamierzonej inwestycji nie zrealizowała, a nawet nie rozpoczęła. Wbrew jej oczekiwaniom, nie można było poprzestać na teoretycznych wyliczeniach, zawartych w opracowanej na jej zlecenie ekspertyzie, skoro założona w niej sytuacja w rzeczywistości nie zaistniała.

Nie ma racji skarżąca, kwestionując przyjętą przez Sąd Apelacyjny wykładnię art. 417¹ § 3 k.c., stwierdzającą, że spełnione zostały przesłanki tym przepisem objęte, w odniesieniu do odpowiedzialności pozwanego za skutki opóźnienia w wydaniu powołanych decyzji co do zespołów budowlanych, dla których decyzje pozwalające na budowę stały się ostateczne. Nie ma podstaw do uznania, że taka sama sytuacja ma miejsce w stosunku do pozostałych wniosków o zatwierdzenie projektów budowlanych i udzielenie pozwoleń na budowę, których

rozpoznanie nie zostało zakończone ostatecznymi decyzjami. Prawdopodobieństwo rzeczywistego powstania w tych przypadkach szkody w postaci utraconych korzyści, związanych ze sprzedażą lokali, nie może być uznane za typowe następstwo opóźnienia na początkowym etapie postępowania, skoro brakuje istotnego ogniwa w przebiegu zdarzeń, jakim jest wydanie ostatecznej decyzji uwzględniającej złożone wnioski. Nie można wykluczyć powstania szkody w przypadku negatywnej decyzji ostatecznej, ale nie będzie to szkoda związana z tak określonym *lucrum cessans*, niezależnie od tego, że ewentualna przewlekłość później prowadzonego postępowania powinna być stwierdzona w postępowaniu administracyjnym.

Skarżąca nie wykazała, że niezrealizowanie inwestycji w zakresie zespołów mieszkaniowych nr 2, 4, 6, 8 było spowodowane niewłaściwym działaniem pozwanego. W sprawie cywilnej nie jest możliwa ocena, czy decyzja dotycząca podłączenia planowanej inwestycji do kanalizacji wydana została z opóźnieniem. Również w tym względzie istniał wymóg stwierdzenia opóźnienia we właściwym postępowaniu, co podyktowane jest odrębnością postępowania administracyjnego, w tym także sądowego. Związanie sądu w postępowaniu cywilnym decyzjami administracyjnymi i orzeczeniami sądu administracyjnego, wyłącza rozpoznawanie w tym postępowaniu kwestii zastrzeżonych do drogi postępowania administracyjnego (art. 2 k.p.c.). Wstrzymanie się przez powódkę z rozpoczęciem prac inwestycyjnych, chociaż podłączenie do sieci kanalizacyjnej następuje na etapie oddawania budynków do użytku, z obawy przed ryzykiem negatywnej decyzji pozwanego, nie może być uznane za normalne następstwo opisanego opóźnienia. Niesłuszny był zatem zarzut obrazy przez Sąd przepisów ustaw o samorządzie gminnym oraz o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Powódka nie wykazała, że pozwany w zakresie obowiązków przewidzianych tymi regulacjami dopuścił się działania lub zaniechania niezgodnego z prawem.

Przepisy art. 417 do art. 417² k.c. przewidują samodzielne podstawy odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone działaniem niezgodnym z prawem, stanowiąc skonkretyzowanie tej odpowiedzialności, objętej prawem powszechnym, przysługującym każdemu, o jakim traktuje art. 77 ust. 1 Konstytucji. Sąd Apelacyjny uznał, że pozwany ponosi odpowiedzialność za szkody

związane z niewydaniem w terminie decyzji środowiskowej oraz decyzji w przedmiocie zatwierdzenia projektów budowlanych i udzielenia pozwoleń na budowę, przyjmując, że zostały spełnione przesłanki z art. 417¹ § 3 k.c. Oddalenie powództwa uznał za zasadne, ponieważ powódka nie wykazała, że powstała szkoda w postaci utraconych korzyści, co nie zostało skutecznie podważone. Powoływanie się na konstytucyjną regulację oraz prawo do sądu, przewidziane także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie może zastąpić wypełnienia procesowego obowiązku wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności, zaistnienia szkody i związku przyczynowego pomiędzy działaniem niezgodnym z prawem a szkodą. Nie może budzić wątpliwości, że skorzystanie z prawa przysługującego każdemu, łączy się z koniecznością udowodnienia, że służy konkretnemu podmiotowi w odniesieniu do konkretnej szkody.

Z powyższych względów pozbawiona uzasadnionych podstaw skarga kasacyjna została oddalona, w oparciu o art. 398¹⁴ k.p.c. Na zasadzie odpowiedzialności za wynik sporu na etapie postępowania kasacyjnego, obowiązkiem ponoszenia kosztów procesu obciążona została powódka, z mocy art. 98 § 1 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.