

Sygn. akt I ACa 196/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	<i>SSA Hanna Nowicka de Poraj (spr.)</i>
Sędziowie:	<i>SSA Jerzy Bess</i> <i>SSA Robert Jurga</i>
Protokolant:	st.sekr.sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2015 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa ***I. P.***

przeciwko ***Powiatowi (...)***

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Tarnowie

z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt I C 835/11

oddala apelację.

I ACa 196/15

UZASADNIENIE

Powódka I. P. domagała się zasądzenie na jej rzecz od Powiatu (...) kwoty 200 000 zł z ustawowymi odsetkami od 1 sierpnia 2008 r.

W uzasadnieniu podała, że powyższej kwoty dochodzi tytułem odszkodowania za szkodę wywołaną bezczynnością pozwanego, której pozwany dopuścił się przy wydaniu na rzecz powódki pozwolenia na budowę (art. 417¹ § 3 k.p.c.). W konsekwencji doszło do opóźnienia procesu inwestycyjnego polegającego na budowie części podziemnej budynku usługowego, zlokalizowanego na działce nr (...) w B., o 19 miesięcy i 14 dni. Szkada powódki wynika ze znacznego wzrostu kosztów budowy pomiędzy rokiem 2005 a 2007. Powódka poniosła także dalszą szkodę w postaci utraconych zysków z tytułu najmu lokali użytkowych, które znajdują się w/w obiekcie. Powódka wezwała pozwanego do zapłaty odszkodowania w kwocie 370.000 zł, jednak jej żądanie nie zostały uwzględnione.

Pozwany Powiat (...) wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc – w pierwszej kolejności – zarzut przedawnienia roszczenia. Zarzucił nadto, że powódka nie wykazała poniesienia szkody majątkowej pozostającej w związku przyczynowym z opóźnieniem w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Wskazał ponadto, że przedmiotowa decyzja administracyjna została wydana w terminie określonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w wyroku z 9 listopada 2006 r, przy czym pozwanego nie można obciążać odpowiedzialnością za opóźnienie wynikające z konieczności oczekiwania na zwrot akt z tego sądu.

Sąd Okręgowy w Tarnowie wyrokiem z dnia 10 grudnia 2014 r, sygn. akt IC 835/11, uwzględnił powództwo w całości.

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy ustalił, że w dniu 1 czerwca 2005 roku powódka złożyła w Starostwie Powiatowym w B. wniosek o wydanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalno – usługowego położonego w B. na działce nr (...) w B., wraz z infrastrukturą. W dniu 4 lipca 2005 roku otrzymała wezwanie do uzupełnienia braków złożonego wniosku poprzez uściślenie wniosku o pozwolenie na budowę, przedłożenie czterech egzemplarzy kompletnego projektu budowlanego, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zaświadczenia o przynależności do odpowiednich izb wszystkich projektantów, przedłożenie warunków przyłączenia obiektu do sieci elektroenergetycznej, przedłożenie czterech egzemplarzy dokumentacji projektowej branży elektrycznej oraz instalacji piorunochronnej, przedłożenie czterech egzemplarzy dokumentacji projektowej rozwiązań technicznych odprowadzenia wód opadowych, ekspertyzy technicznej, ostatecznej decyzji (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wykonanie prac budowlanych, ostatecznej decyzji (...) w K., a także oryginałów przedłożonych dokumentów - w terminie siedmiu dni od daty otrzymania wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

W dniu 11 lipca 2005 roku mąż powódki złożył pismo, w którym ustosunkował się do przesłanego wezwania, a także przedłożył informację Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w B., odpis księgi wieczystej, decyzję o warunkach zabudowy z 20 sierpnia 2004 roku, warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w K. z 15 września 2003 roku, decyzję Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w K. z 16 maja 2005 roku, zezwolenie na wejście w teren wydane przez Gminę M. B., decyzję Burmistrza Miasta B. z 5 listopada 2003 roku, oświadczenie właścicieli sąsiednich nieruchomości o wyrażeniu zgody na realizację inwestycji.

Pismem z 2 sierpnia 2005 roku poinformowano powódkę, iż jej wniosek o wydanie pozwolenia na budowę został pozostawiony bez rozpoznania, gdyż przedłożone pismo z 11 lipca 2005 roku z załącznikami nie spełnia wymogów nałożonych w wezwaniu, które zostało wystosowane do powódki.

W dniu 28 października 2005 roku powódka złożyła skargę do Wojewody (...) na blokowanie inwestycji przez Starostwo Powiatowe w B.. Wojewoda (...) w piśmie z 5 stycznia 2006 roku uznał skargę za nieuzasadnioną. Powódka złożyła również skargę do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w W., ale jej interwencja w tym organie również okazała się nieskuteczna.

Powódka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. na bezczynność Starosty Powiatu (...). Sąd ten wyrokiem z dnia 9 listopada 2006 roku zobowiązał Starostę do wydania w terminie jednego miesiąca aktu administracyjnego w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem organu administracji, jakoby w sprawie zaistniały podstawy do pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Ustalił, że braki formalne wniosku zostały uzupełnione przez powódkę w określonym terminie. Powódka przedłożyła bowiem 4 egzemplarze projektu budowlanego i brakujące zaświadczenia o przynależności projektantów do odpowiednich izb. Dostarczyła również zgodę właścicieli okolicznych nieruchomości na realizację inwestycji i ostateczną decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji. Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, że wezwanie skierowane do powódki nie zostało zredagowane w sposób poprawny. Obejmowało bowiem nie tylko braki formalne ale także braki merytoryczne, co na gruncie art. 64 k.p.a. nie jest dopuszczalne. Sąd Administracyjny

podkreślił, że pkt 1 wezwania skierowanego do powódki nie miał takiej treści, która by pozwalała na określenie zakresu obowiązków nałożonych na wnioskodawczynię. Nie pozwalał na stwierdzenie, na czym uściślenie treści wniosku o pozwolenie na budowę ma polegać ani też na czym polegały rozbieżności pomiędzy treścią wniosku a przedłożoną dokumentacją projektową. W wezwaniu nie określono również, których to dokumentów wymaganych określonymi przepisami brakuje i w związku z tym zachodzi konieczność ich uzupełnienia. Sąd stwierdził, że wezwanie miało w istocie charakter pozorny. W tej sytuacji nie została wyczerpana przesłanka pozwalająca na pozostawienie podania bez rozpoznania.

Akta sprawy zostały zwrócone Starostwu Powiatowemu dnia 1 marca 2007 roku. Dnia 14 marca 2007 roku Starosta (...) wydał postanowienie, w którym zobowiązał powódkę do przedłożenia projektu budowlanego doprowadzonego do zgodności z decyzją Burmistrza Miasta B. o warunkach zabudowy z 25 sierpnia 2004 roku, uzupełnieniem opisu technicznego o informacje uwzględniające powiązania instalacji obiektu budowlanego z sieciami zewnętrznymi, przedłożenia strony tytułowej projektu architektoniczno - budowlanego uzupełnionej o imiona i nazwiska wszystkich projektantów, opatrzenie numerami kart projektu budowy, uzupełnienie części rysunkowej projektu w zakresie oznaczenia wejść i wjazdów, uzupełnienie projektu o opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, przedłożenie aktualnej opinii (...), wskazanie, która z wersji projektu budowlanego ma podlegać zatwierdzeniu, przedłożenie uzgodnienia projektu z rzeczoznawcą ds. bezpieczeństwa przeciwpożarowego - terminie do 26 marca 2007. W dniu 26 marca 2007 roku projektant M. K. przedłożyła postanowienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 12 marca 2007 roku, a dzień później zespół uzgadniania dokumentacji projektowej dokonał uzgodnienia projektu budowy przyłącza gazowego, wodociągowego i kanalizacji sanitarnej, (...) Spółka (...) podtrzymała zapewnienie dostawy gazu dla realizowanej inwestycji. Pozwolenie na budowę zostało wydane w dniu 29 marca 2007 r.

Budowa została rozpoczęta 2 maja 2007 roku wytyczeniem budynku. Prace budowlane trwały do 15 kwietnia 2008 roku. Pozwolenie na użytkowanie obiektu zostało wydane w dniu 17 czerwca 2008 roku.

Normalny tok procesu inwestycyjnego obejmującego budowę budynku, który był objęty pozwoleniem na budowę z 29 marca 2007 roku wraz z okresem uzyskania decyzji na o pozwoleniu na użytkowanie i jej uprawomocnieniem winien trwać około trzynastu miesięcy.

Gdyby budowa tego budynku rozpoczęła się we wrześniu 2005 roku jej koszt wyniósłby 344.338,21 zł. Budowa, która rozpoczęła się w pierwszej połowie 2007 roku wymagała wydatkowania środków pieniężnych w kwocie 493.984,08 zł. Ówczesne panujące warunki rynkowe powodowały, że mało prawdopodobnym byłoby wynajęcie lokalu pod koniec 2006 roku. Prawdopodobnym jest natomiast i to w wysokim stopniu, że powódka znalazłaby najemcę lokalu przed następnymi świętami wielkanocnymi, które wypadły w dniu 8 kwietnia 2007 roku. Wysoce prawdopodobnym jest więc, że powódka uzyskiwałaby dochody z najmu lokalu począwszy od 1 kwietnia 2007 roku.

Dochód, który powódka mogłaby uzyskać przez 9 miesięcy 2007 roku to kwota 56.837,76 zł. Natomiast dochód z najmu lokalu za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2008 roku mógł wynieść 41.997,53 zł.

W dniu 1 lipca 2008 roku powódka skierowała do strony pozwanej żądanie wypłaty odszkodowania za szkodę wynikającą z nieterminowego wydania pozwolenia na budowę w wysokości 370.000 zł. Pismem z 17 lipca 2008 roku Starosta (...) odmówił wypłaty odszkodowania.

W dniu 31 lipca 2008 roku powódka złożyła w Sądzie Rejonowym w Bochni wniosek o zawezwanie Powiatu (...) do próby ugodowej. Domagała się, aby w strona pozwana wypłaciła jej odszkodowanie w wysokości 370.000 zł z uwagi na wzrost kosztów budowy oraz ze względu na utracone dochody, które byłyby możliwe do osiągnięcia z tytułu najmu lokalu. Posiedzenie sądu odbyło się w dniu 7 października 2008 roku. Strona pozwana odmówiła zawarcia ugody i na tym postępowanie sądowe zostało zakończone.

Oceniając powyższe ustalenia Sąd Okręgowy uznał, że powództwo zasługuje na uwzględnienie w całości.

Na wstępie Sąd Okręgowy, odwołując się do przepisów art. 442 k.c. i art. 442¹ § 1 k.c. oraz do art. 124 § 1 k.c., uznał za bezzasadny podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczeń powódki. W ocenie Sądu, zgromadzony materiał dowodowy prowadzi do wniosku, że powódka o szkodzie jak i podmiocie obowiązany do jej naprawienia wiedziała najpóźniej w dniu 1 lipca 2008 roku. W tym dniu bowiem skierowała do Starostwa Powiatowego żądanie wypłaty odszkodowania w wysokości 370.000 zł, wskazując jako elementy szkody wzrost kosztów budowy oraz utracone zyski z najmu lokalu. Bieg przedawnienia został jednak w niedługim czasie przerwany poprzez złożenie wniosku do Sądu Rejonowego w Bochni o zawiązanie strony pozwanej do próby ugodowej, co nastąpiło w dniu 31 lipca 2008 roku. Ponowny bieg terminu przedawnienia rozpoczął się zatem z chwilą zakończenia postępowania pojednawczego, co nastąpiło 7 października 2008 roku. W tej sytuacji roszczenie powódki uległoby przedawnieniu w dniu 7 października 2011 roku; pozew wpłynął w dniu 4 października 2011.

Kolejno Sąd Okręgowy wskazał, że zasada odpowiedzialności pozwanego nie budzi wątpliwości w świetle przepisów art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 3 k.c., które przytoczył. Szkada powódki została wyrządzona przez niewydanie w odpowiednim czasie decyzji administracyjnej, mimo, iż obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa.

Przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało, że zwłoka w działaniu organu administracji publicznej, skutkująca znacznym opóźnieniem w wydaniu pozwolenia na budowę, była działaniem bezprawnym. Art. 35 § 3 k.p.a. przewiduje, że sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego powinny być załatwione w terminie jednego miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane w terminie dwóch miesięcy, przy czym do terminów tych nie wlicza się okresów beczynności wynikających z winy strony lub z przyczyn niezależnych od organu. Choć przepis szczególny zawarty w art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane przewiduje 65 dniowy termin, po upływie którego organ wyższego stopnia wymierza karę pieniężną za każdy dzień zwłoki, to przyjęć należy że do oceny prawidłowości działania organu administracyjnego zastosowanie znajduje regulacja zawarta w art. 35 k.p.a.

W ocenie Sądu Okręgowego, przy założeniu prawidłowości działania organu administracji, decyzja o pozwoleniu na budowę powinna zostać wydana w okresie dwóch miesięcy od chwili wpływu wniosku. Powódka niezwłocznie bowiem reagowała na wezwania kierowane do niej i uzupełniała braki, w terminie wyznaczonym przez pozwanego. Gdyby wezwanie powódki o uzupełnienie braków zostało sformułowane prawidłowo i zawierało tygodniowy termin na ich uzupełnienie zasadnym jest ustalenie, że braki te w wyznaczonym terminie byłyby uzupełnione. Jak bowiem wynika z uzasadnienia wyroku WSA z 9 listopada 2006 r. powódka uzupełniła w terminie braki formalne wniosku, a po drugim wezwaniu, skierowanym do niej przez stronę pozwaną już po zwrocie akt przez WSA, przedłożyła także pozostałe brakujące dokumenty. Dlatego też przy założeniu że postępowanie administracyjne dotyczyło kwestii bardziej skomplikowanych niż przeciętnie pojawiające się w praktyce Starostwa przyjęć należy, że decyzja powinna zostać wydana najpóźniej z końcem lipca 2005 roku. W takiej sytuacji do rozpoczęcia budowy mogłoby dojść już we wrześniu 2005 roku, a może nawet w sierpniu tego roku. T. okres realizacji inwestycji zakończyłyby się więc najpóźniej w październiku 2006 roku. Dlatego też zasadne jest przyjęcie, że powódka miałaby możliwość osiągania dochodów z tytułu najmu lokalu od kwietnia 2007 roku. Pewne teoretycznie możliwe opóźnienia, które mogłyby się pojawić na etapie budowy nie spowodowałyby aż tak dużego przesunięcia prac, które uniemożliwiłyby wynajęcie lokalu od początku drugiego kwartału 2007 roku.

Błędy w działaniu organu administracji publicznej – wywodzi dalej Sąd Okręgowy – spowodowały znaczne wydłużenie procesu inwestycyjnego. Pozwolenie na budowę zostało wydane dopiero w dniu 29 marca 2007 roku. Bezprawny charakter zaniechania organu administracji został stwierdzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 9 listopada 2006 roku. Orzeczenie to musi być uznane za stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c.

Zdaniem Sądu Okręgowego stronę pozwaną należy obciążyć odpowiedzialnością za cały okres opóźnienia. Gdyby bowiem organ administracji działał właściwie brak byłoby potrzeby kierowania skargi na beczynność do WSA, a tym samym przeprowadzenia postępowania sądowo-administracyjnego, które dodatkowo wydłużyło okres oczekiwania na wydanie decyzji. Z drugiej strony, gdyby do złożenia skargi nie doszło, w dalszym ciągu istniałby stan

pozostawiania podania powódki bez dalszego biegu. Działanie powódki było więc racjonalne i nie można obciążyć ją współodpowiedzialnością za wydłużenie czasu postępowania administracyjnego ponad okres dwumiesięczny określony w art. 35 § 3 kpa.

Zwłoka w działaniu organu administracji musi być uznana za źródło szkody majątkowej poniesionej przez powódkę. Związek przyczynowy pomiędzy działaniem organu administracji publicznej a szkodą poniesioną przez powódkę wynika z ustaleń poczynionych na podstawie opinii biegłego sądowego. Ten środek dowodowy pozwolił na ustalenie, że znaczne opóźnienie w rozpoczęciu budowy pociągnęło za sobą zwiększenie jej kosztów. Powódka zmuszona była wydatkować znacznie większą kwotę pieniężną na realizację inwestycji niż na, która zostałaby wydana, gdyby inwestycja rozpoczęła się we wrześniu 2005 roku. Różnica pomiędzy tymi kwotami to szkoda rzeczywista poniesiona przez powódkę. Nie ma przy tym znaczenia, że inwestycja realizowana była systemem gospodarczym. Wysokość kosztów budowy – podobnie jak wartość nieruchomości – ma charakter obiektywny i ustalana jest według danych rynkowych zbieranych przez biegłego. Opiera się na kategorii prawdopodobieństwa i odzwierciedla przeciętną, typową sytuację rynkową. Oczywiście nie można wykluczyć, że w konkretnym przypadku koszty budowy mogły różnić się od przeciętnych, ale zwrócić należy uwagę, że biegły w sposób możliwie najbardziej dokładny dokonał analizy tych kosztów uwzględniając odstępstwa od projektu, które powodowały obniżenie kosztów i pomijając te, które zwiększały te koszty. Wynikająca z opinii wysokość szkody rzeczywistej nie może więc być kwestionowana.

Nie budzi wątpliwości, że powódka poniosła też dalszą szkodę w postaci utraconych dochodów (*lucrum cessans*). Gdyby inwestycja została zakończona pod koniec 2006 roku powódka miałaby możliwość osiągnięcia dochodów z najmu lokalu co najmniej od drugiego kwartału 2007 roku. Opóźnienie procesu budowlanego spowodowało, że pozwolenie na użytkowanie obiektu zostało wydane dopiero w czerwcu 2008 roku. Z tego względu powódka uzyskała możliwość wynajęcia lokali użytkowych najwcześniej począwszy od lipca 2008 roku. Zasadne jest więc przyjęcie, że powódka utraciła dochody z tytułu najmu lokalu co najmniej za okres od 1 kwietnia 2007 roku do 30 czerwca 2008 roku, a więc za 15 miesięcy.

Łączną wysokość szkody poniesionej przez powódkę składa się z dwóch elementów: kwoty odzwierciedlającej wzrost kosztów budowy oraz dochodu, jaki mógł zostać uzyskany za okres od kwietnia 2007 do czerwca 2008 r. Jak wynika z poczynionych ustaleń powódka na realizację inwestycji zmuszona była wydatkować kwotę wyższą niż w przypadku inwestycji realizowanej od września 2005 roku o 149.645 zł 87 gr. Utracone dochody z tytułu najmu lokalu za 9 miesięcy roku 2007 to 56.837 zł i 76 gr. Natomiast utracone dochody za pierwsze 6 miesięcy 2008 roku to 41.997 zł 53 gr. Suma powyższych kwot przekracza już kwotę dochodzoną pozwem. Z tego względu powództwo musiało zostać u uwzględnione w całości.

Uzasadnione było także roszczenie o odsetki. Roszczenie powódki stało się wymagalne z datą wezwania pozwanego o zapłatę (art. 455 kc). Powódka wezwanie o zapłatę odszkodowania skierowała w dniu 1 lipca 2008 roku. Jej roszczenie zostało negatywnie rozpatrzone pismem starosty z 17 lipca 2008 roku. W tej sytuacji przyjęć należy że powódka miała prawo naliczania odsetek za opóźnienie co najmniej od dnia 1 sierpnia 2008 roku, a to na podstawie art. 481 k.c.

Jako podstawę orzeczenia o kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na zasadzie art. 98 § 1 k.p.c. i art. 83 ust. 2 ustawy z 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Wyrok Sądu Okręgowego **zaskarżył w całości apelacją pozwany**, zarzucając:

1/ naruszenie art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie implicite przez Sąd Okręgowy istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy opóźnieniem w wydaniu pozwolenia na budowę a przyjętym wzrostem kosztów budowy obiektu budowlanego o co najmniej 35% w ciągu zaledwie 1 roku, co przecież, w świetle zasad doświadczenia życiowego, normalnie się nie zdarza, a także bezprawności zaniechania wydania pozwolenia na budowę przez pozwanego przez okres ponad jednego roku, mimo, iż znalazło ono akceptację organów nadrzędnych i mimo, że pozwany wydał decyzję pozytywną dla skarżącej niezwłocznie po zwrocie mu akt sprawy z WSA, który dokonał odmiennej oceny sprawy niż pozwany i organy nadrzędne;

2/ niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy a w szczególności rzeczywistych kosztów budowy poniesionych przez powódkę, a także rozbieżności między podanym przez biegłego wzrostem kosztów budowy o co najmniej 35 % a danymi GUS, z których wynika wzrost w granicach 7%-11%, co przedstawił pełnomocnik pozwanego w piśmie z dnia 18 czerwca 2014 r,

3/ błędne ustalenie, że powódka mogłaby wynająć lokal od 1 kwietnia 2007 r do 30 czerwca 2008 r albowiem oparte na czysto spekulacyjnym założeniu, że za ledwie w kilka miesięcy po hipotetycznym odebraniu budynku nastąpiło by wynajęcie lokalu.

Podnosząc powyższe zarzuty pozwany domagał się zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenia powództwa oraz zasądzenia od powódki na rzecz pozwanego kosztów procesu za obie instancje.

SĄD APELACYJNY ZWAŻYŁ CO NASTĘPUJE.

Apelacja jest bezzasadna.

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny, w zakresie istotnym dla oceny zasadności powództwa. Zarzuty apelującego, które zmierzają do podważenia faktycznej podstawy rozstrzygnięcia są bezzasadne.

W szczególności Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił przebieg postępowania administracyjnego, w trakcie którego powódka ubiegała się o udzielenie jej pozwolenia na budowę, trafnie przyjmując, że zasadnicze znaczenie w sprawie ma wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 listopada 2006 r, którym zobowiązano Starostę do wydania w terminie jednego miesiąca aktu administracyjnego, w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu tego orzeczenia WSA wyraźnie wskazał, że wbrew stanowisku Starosty nie było żadnych podstaw do pozostawienia wniosku powódki bez rozpoznania; w takim zakresie, w jakim braki formalne wniosku zostały w wezwaniu o ich uzupełnienie określone, zostały przez powódkę w terminie uzupełnione. Mało tego WSA stwierdził, że skierowane do powódki wezwanie o uzupełnienie braków miało w istocie charakter pozorny, nie nadano mu bowiem takiej treści, która w sposób dokładny pozwalała na realizację obowiązków koniecznych do wykonania przez powódkę. Będący podstawą skargi zarzut bezczynności Starosty (...), WSA uznał za uzasadniony (k. 32). Oceną tą Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie jest związany, zwłaszcza w sytuacji, gdy w jej konsekwencji WSA nakazał Staroście wydanie pozwolenia na budowę na rzecz powódki.

Kolejno, Sąd I instancji dokonał prawidłowych ustaleń, jak chodzi o fakt poniesienia przez powódkę szkody i jej rozmiar. Odezwa Sadu, skierowana do biegłego R. C. (k. 151) obejmowała wszystkie te, istotne dla rozstrzygnięcia problemu, zagadnienia, których wyjaśnienie wymagało wiadomości specjalnych. Biegły odpowiedział na wszystkie pytania Sądu w sposób, który pozwalał na ustalenie kiedy rozpoczęły się i zakończyła rozbudowa domu powódki, gdyby Starosta nie dopuścił się bezczynności i jaki był stopień wzrostu kosztów budowy przy założeniu jej rozpoczęcia we wrześniu 2005 r i w kwietniu 2007 r. Sąd Okręgowy przyjął za miarodajne wyjaśnienia biegłego w tym przedmiocie a stopień tego wzrostu (który następnie stanowił podstawę do wyliczenia wysokości szkody rzeczywistej) określił na 35%. Pozwany uznawał tę proporcję za zawyżoną, czemu dał wyraz w pismach procesowych z dnia 29 maja 2013 i 18 czerwca 2014 r. W tym ostatnim wystąpieniu pozwany odwołał się do danych GUS zgodnie z którymi – zdaniem pozwanego – wskaźnik wzrostu cen robót budowlanych w okresie I kwartał 2006 r – I kwartał 2007 r wynosił 7-11%. W opinii uzupełniającej z dnia 28 sierpnia 2014 r biegły podtrzymał swoje pierwotne stanowisko. Wyjaśnił, że wskaźnik GUS, do którego odwołuje się pozwany, nie może znaleźć zastosowania przy obliczaniu stopnia wzrostu cen materiałów budowlanych, gdyż służy zupełnie innym celom, a to waloryzacji spłat rat kredytów zaciągniętych z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane, wskaźnik ten nie odnosi się do zmiany cen rok do roku (dowód: opinia uzupełniająca k. 337). Biegły R. C. dodatkowo podtrzymał swoje stanowisko na rozprawie w dniu 31 października 2014 r, co czyni jego opinię stanowczą i konsekwentną. Pozwany wnosil co prawda o dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego, jednakże Sąd okręgowy trafnie wniosek ten oddalił na rozprawie w dniu 31 października 2014 r, której to decyzji pozwany zresztą nie oprotestował we właściwym trybie i terminie (art. 162 k.p.c.).

Kolejno stwierdzić należy, że Sąd Apelacyjny nie podziela tej części zarzutów pozwanego, która zmierza do zakwestionowania rozmiaru szkody rzeczywistej, którą Sąd Okręgowy, w oparciu o opinię biegłego R. C. ustalił na kwotę 149 645, 87 zł. Nie można zgodzić się z apelującym jakoby powódka nie przedstawiła rzeczywistych kosztów budowy, w szczególności by kosztów takich nie wskazywała opinia biegłego oraz by, w konsekwencji, wyrok Sądu był oparty na hipotetycznych założeniach. Ta ostatnia uwaga jest zresztą trafna. Powódka prowadziła rozbudowę domu jeden raz, tym samym co najmniej jedno z wyliczeń biegłego – oparte na założeniu, że powódka rozpoczęłaby budowę w roku we wrześniu 2005 r – ma, ze swej istoty, charakter hipotetyczny. Założenia Sadu Okręgowego były jednak prawidłowe. Przyjął on, że gdyby pozwany działał prawidłowo, to jest nie dopuściłby się bezczynności, powódka rozpoczęłaby budowę we wrześniu 2005 r. Jest to oczywiście założenie hipotetyczne, jednakże mające umocowanie w późniejszych faktach, co Sąd Okręgowy przekonująco wyjaśnił, wskazując, że decyzja o pozwoleniu na budowę mogła zostać wydana w terminie dwóch miesięcy od chwili wpływu wniosku. Postępowanie powódki, już po wydaniu wyroku przez WSA, polegające na natychmiastowym i prawidłowym uzupełnieniu wciąż istniejących braków wniosku, wskazuje na to, że powódka również w roku 2005 działałaby prawidłowo i niezwłocznie. Sąd Okręgowy wziął przy tym pod uwagę, że przedmiotowe postępowanie administracyjne dotyczyło kwestii ponadprzeciętnie skomplikowanych a termin jaki hipotetycznie ustalił na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (koniec lipca 2005 r) w żaden sposób nie narusza zasad logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego. W takiej sytuacji oczywistym jest, że do rozpoczęcia budowy mogło dojść już we wrześniu 2005 r, a do zakończenia inwestycji – najpóźniej w październiku 2006 r. Punktem odniesienia był tu rzeczywisty czas trwania budowy, przeprowadzonej przez powódkę ponad rok później oraz czasokres (pory roku) jej hipotetycznego prowadzenia. W konsekwencji przyjąć należy, że Sąd Okręgowy prawidłowo zlecił biegłemu R. C. opracowanie opinii, rzeczą której było wyliczenie wysokości budowy przy założeniu rozpoczęcia prac wariantowo, we wrześniu 2005 r i w kwietniu 2007 r. Różnica tych wartości to rzeczywista strata powódki, wynikająca ze wzrostu cen jednostkowych materiałów budowlanych i innych kosztów związanych z budową. Przedmiotowe wyliczenia mają oczywiście charakter szacunkowy, co wynika z wyjaśnień biegłego (k. 271). Biegły sporządził szczegółowe kalkulacje kosztorysowe, wskazując podstawę zawartych tam wyliczeń, a wśród nich: oględziny nieruchomości i pomiary inwentaryzacyjne, identyfikację rozwiązań technicznych, analizę stanu rzeczy „na budynku” i w dokumentacji projektowej, analizę czasu na realizację takich robót, analizę zmiany kosztów na przestrzeni ocenianego okresu. W oparciu o te dane biegły wyliczył kwotę, stanowiącą różnicę kosztów które powódka musiała ponieść w związku z tym, że pozwany nie wydał decyzji o pozwoleniu na budowę we właściwym terminie. Była to jedyna możliwa metoda, wyliczenia szkody powódki, która realizując inwestycję systemem gospodarczym, nie dysponowała szczegółowym kosztorysem powykonawczym. Sam fakt poniesienia szkody nie może jednak budzić wątpliwości a jej wysokość – jak trafnie wywiódł Sąd I instancji – ma charakter obiektywny i nadający się do wyliczenia.

Również i w tym przypadku pozwany wnosił o dopuszczenie dowodu z opinii kolejnego biegłego sądowego. Sad Okręgowy trafnie wniosek oddalił a pozwany nie zgłosił zastrzeżenia w trybie art. 162 k.p.c.

Bezasadny jest zarzut wadliwego ustalenia przez Sąd I instancji, jakoby powódka wykazała, że w okresie kilku miesięcy od zakończenia budowy mogłaby wynająć lokale w nowo wzniesionym obiekcie. Sąd Okręgowy ustalił powyższe w oparciu o opinię biegłego, opartą na analizie rynku wynajmu lokali użytkowych w B.. Żadnych argumentów dla obalenia prawidłowości powyższego ustalenia pozwany nie podniósł w uzasadnieniu apelacji, stąd też omawiany zarzut uznać należy za gołosłowny.

Wszystkie powyższe uwagi potwierdzają przedstawioną na wstępie pozytywną ocenę ustaleń faktycznych Sądu I instancji, które Sad Apelacyjny uznał za prawidłowe i wystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd Apelacyjny nie podziela wyeksponowanego w uzasadnieniu apelacji zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 361 § 1 k.p.c przez bezasadne, zdaniem apelującego, przyjęcie, że pomiędzy bezprawnym zaniechaniem przez pozwanego wydania na rzecz powódki pozwolenia na budowę, a szkodą, polegającą na poniesieniu wyższych kosztów budowy, istnieje adekwatny związek przyczynowy. Jak wynika z treści art. 361 § 1 k.c, zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Kryterium adekwatności, jakie zostało przyjęte w w/w przepisie, odwołuje się więc do „normalnych”

następstw działania i zaniechania wywołującego szkodę. Adekwatne są „normalne” następstwa działania i zaniechania, z którego szkoda wynika. Odpowiedzialność za szkodę nie może więc obejmować wszelkich następstw, które pozostają w ogólnym związku przyczynowym z danym zdarzeniem – często mogą to być następstwa odległe w czasie i przestrzeni.

Przy dokonywaniu oceny normalności nie jest konieczne ustalenie, że każdorazowemu zaistnieniu danej przyczyny towarzyszy badany skutek (por. wyrok SN z dnia 28 lutego 2006 r., III CSK 135/05, LEX nr 201033). Nie jest też konieczne stwierdzenie, że jest to skutek typowy, zazwyczaj występujący. Wystarczy stwierdzenie, że zwiększa się prawdopodobieństwo jego wystąpienia. W konkretnych okolicznościach nawet wysoce prawdopodobny skutek nie musi wystąpić, będzie jednak normalnym następstwem, jeżeli zaistnieje. Także stosunkowo rzadko występujące następstwo może zostać uznane za normalne; por. też wyrok SN z dnia 20 października 2011 r., III CSK 351/10, LEX nr 1103011, a także wyrok SN z dnia 7 marca 2013 r. (II CSK 364/12, LEX nr 1303229), gdzie stwierdzono, że normalność następstw nie jest pochodną ich typowości, lecz raczej kwestią zdatności przyczyny do wywołania określonego rodzaju skutków. Szkoda poniesiona przez poszkodowanego nie musi też być bezpośrednią konsekwencją zdarzenia sprawczego (wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2012 r, I ACa 721/12, lex nr 1289514).

Odnosząc te uwagi natury ogólnej do realiów rozpoznawanej sprawy, przyjąć należy, że – wbrew zarzutom pozwanego – zaskarżony wyrok nie narusza art. 361 § 1 k.p.c. Pomiędzy zaniechaniem wydania przez pozwanego dla powódki, w lipcu 2015 roku, pozwolenia na budowę a szkodą powódki istnieje adekwatny związek przyczynowy. Możliwość wzrostu cen danego rodzaju towarów i usług jest zjawiskiem, które może mieć miejsce w warunkach gospodarki rynkowej wskutek upływu czasu – kiedy to zaniechano wydania pozwolenia na budowę. Dlatego przywołany w apelacji pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w zupełnie odmiennych realiach ekonomicznych, w wyroku z dnia 16 czerwca 1976 r, nie stanowi punktu odniesienia w rozpoznawanej sprawie. Przydatne jest natomiast stanowisko zaprezentowane w uchwale Sadu Najwyższego (7) z dnia 28 września 1990 r (III CZP 33/90, OSNC 1991 nr. 1, poz. 3), gdzie przyjęto, że zwłoka właściwego organu w załatwieniu sprawy sprzedaży lokalu mieszkalnego, w terminie określonym przepisem art. 35 § 2 k.p.a., może uzasadniać odpowiedzialność za szkodę wynikłą ze wzrostu ceny lokalu (art. 417 k.c.). Sąd Okręgowy trafnie wywiódł, że bezprawne zaniechanie wydania przez pozwanego pozwolenia na budowę doprowadziło do przesunięcia w czasie procesu budowlanego, a co za tym idzie do zwiększenia jego kosztów. Pozwany ponosi odpowiedzialność za cały okres opóźnienia. Gdyby organ administracji działał poprawnie powódka nie musiałaby wdrażać procesu odwoławczego, w tym do WSA, co znacząco przesunęło w czasie budowę. Nie zostało wykazane, by postępowanie przed organami nadzorczymi względem Starosty, czy też przed WSA cechowała bezprawna przewlekłość postępowania, to jest, by trwało ono dłużej niż było to konieczne dla rozpoznania skargi powódki a co za tym idzie stanowiło samoistną przyczynę szkody i miało wpływ na zakres odpowiedzialności pozwanego.

Mając powyższe na względzie Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Powiatu (...), jako bezzasadna, biorąc za podstawę przepis art. 385 k.p.c.