



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

Protokolant Arkadiusz Połaniecki

po rozpoznaniu na rozprawie 30 listopada 2023 r. w Warszawie

skargi kasacyjnej gminy miasta M.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z 1 września 2021 r., I ACa 197/21,

w sprawie z powództwa L. O.

przeciwko gminie miasta M.

o zapłatę,

**uchyła zaskarżony wyrok w pkt I. w części oddalającej apelację gminy miasta M. oraz w pkt II. i przekazuje sprawę w tej części Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z 1 września 2021 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie oddalił apelacje obu stron wniesione od wyroku Sądu Okręgowego w Radomiu z 10 grudnia 2020 r., którym zasądzono od gminy miasta M. na rzecz L. O. 996 975,56 zł z bliżej określonymi odsetkami, oddalając powództwo w pozostałej części.

Sąd Apelacyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Rada Miejska w M. podjęła 21 lipca 2006 r. uchwałę nr [...] w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M. (dalej: „MPZP”). Nieruchomość oznaczona jako działka ewidencyjna nr [...] o powierzchni 4894 m<sup>2</sup> była położona według postanowień tego planu w strefie H.1.1. Zgodnie z § 32 uchwały dla terenów H.1.1. plan dopuszczał m.in. funkcje usługowe z zakresu handlu detalicznego z wyjątkiem stacji paliw. Ponadto § 32 ust. 1 pkt 3 uchwały dla strefy H.1.1. odsyłał do warunków i zasad zagospodarowania określonych w § 30 ust. 3 pkt 4 uchwały, dotyczącym istniejących budynków mieszkalnych.

W dniu 19 kwietnia 2010 r. powód otrzymał od burmistrza gminy i miasta M. wypis i wyrys z MPZP, dotyczący działki nr [...] z adnotacją, z której wynikało, że wybudowanie na tej nieruchomości budynku sklepu o powierzchni około 500 m<sup>2</sup> nie jest możliwe. Adnotacja ta nie odnosiła się bowiem do § 30 ust. 3 pkt 4 uchwały, ale do § 30 ust. 3 pkt 5 uchwały, z którego wynikał m.in. zakaz lokalizowania w strefie H.1.1. wolnostojących budynków usługowych, a maksymalna powierzchnia zabudowy poszczególnych budynków nie mogła przekraczać 300 m<sup>2</sup>.

W dniu 21 kwietnia 2010 r. L. O. i E. O. zawarli warunkową umowę sprzedaży, a 6 maja 2010 r. nabyli za fundusze pochodzące z majątku wspólnego nieruchomość stanowiącą działkę nr [...] w celu wybudowania budynku sklepowego dla sieci „B.” i wynajęcia go J. S.A. w K. (dalej: „J.”). Powód uzgodnił z J. wysokość czynszu najmu na 30 zł za m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. Umowa miała zostać zawarta na 10 lat.

Rada Miejska w M. podjęła 23 czerwca 2010 r. uchwałę numer [...] dotyczącą zmiany uchwały z 21 lipca 2006 r. Zmieniono m.in. § 32 ust. 1 pkt 1 ppkt 2 tej uchwały

i dla terenów H.1.1. dopuszczono funkcję usługową z zakresu handlu detalicznego (za wyjątkiem stacji paliw) o powierzchni sprzedaży do 16 m<sup>2</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność tej uchwały wyrokiem z 15 lutego 2012 r., wskazując, że uchwała zmieniająca MPZP została podjęta bez zastosowania wymaganego trybu postępowania i bez przeprowadzenia czynności wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”).

W dniu 9 lutego 2012 r. L. O. złożył ponowny wniosek o wydanie wyrysu i wypisu z MPZP dotyczącego działki numer [...]. W dniu 14 lutego 2012 r. burmistrz wydał taki dokument, z adnotacją o ograniczeniu dopuszczalności funkcji usługowej z zakresu handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 16 m<sup>2</sup> oraz z ograniczeniami jak w wypisie i wyrysie z 19 kwietnia 2010 r., w tym z zakazem lokalizowania wolnostojących budynków usługowych.

Powód nabył od J. projekt budynku sklepu, po uzyskaniu zapewnienia, że umowa najmu zostanie zawarta po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Wobec tego powód 10 sierpnia 2012 r. złożył do starostwa powiatowego w G. wniosek o pozwolenie na budowę budynku handlowo-usługowego na działce [...]. Następnie powód cofnął ten wniosek z uwagi na ograniczenia wynikające z wypisu i wyrysu MPZP, po czym złożył kolejny (drugi) wniosek już bez dołączania do niego wypisu i wyrysu z MPZP.

W dniu 10 września 2012 r. powód złożył kolejny (trzeci) wniosek o wydanie wyrysu i wypisu z MPZP. Dnia 17 września 2012 r. burmistrz wydał wypis i wyrys z ograniczeniami jak w wypisie i wyrysie z 19 kwietnia 2010 r., w tym z zakazem lokalizowania wolnostojących budynków usługowych.

Następnie 19 września 2012 r. powód złożył czwarty wniosek o wydanie wyrysu i wypisu, ale o treści zgodnej z postanowieniami MPZP, zaś 21 września 2012 r. złożył wniosek o wydanie decyzji o zatwierdzenie projektu budowlanego i ponowny (trzeci) wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę.

W dniu 24 września 2012 r. rada miejska w M. podjęła uchwałę numer [...]1 w sprawie sprostowania oczywistej omyłki w tekście MPZP, uchwalonego uchwałą z 21 lipca 2006 r. w ten sposób, że w § 32 ust. 1 pkt 3 zamiast odesłania do § 30 ust. 3

pkt 4 powinno być odesłanie do § 30 ust. 3 pkt 5. Starosta postanowieniem z 23 października 2012 r. zawiesił postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę do czasu wejścia w życie tej uchwały.

W dniu 29 października 2012 r. wojewoda mazowiecki stwierdził nieważność uchwały z 24 września 2012 r., wskazując, że sprostowanie prowadziło w istocie do merytorycznej zmiany MPZP. Skarga pozwanej gminy na to rozstrzygnięcie została 11 lutego 2013 r. ostatecznie odrzucona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Wobec tego wojewoda mazowiecki uchylił postanowienie starosty [...] o zawieszeniu postępowania. W konsekwencji starosta ten 8 lutego 2013 r. wydał powodowi decyzję o pozwoleniu na budowę obiektu sklepowego wielkopowierzchniowego. Wniosek burmistrza M. o stwierdzenie nieważności decyzji starosty został oddalony.

Następnie 21 lutego 2013 r. burmistrz M. wydał powodowi wypis i wyrys z MPZP z ograniczeniami jak w wypisie i wyrysie z 19 kwietnia 2010 r., m.in. z zakazem lokalizowania wolnostojących budynków usługowych.

W dniu 17 czerwca 2013 r. powód zawarł z J. umowę, na mocy której zobowiązał się do wybudowania do 15 listopada 2013 r. budynku o powierzchni 500 m<sup>2</sup>, uzyskania pozwolenie na użytkowanie i przekazania z dokumentacją do 6 grudnia 2013 r. celem użytkowania. Strony ustaliły czynsz na 35 zł netto plus podatek od towarów i usług za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku. Ostateczny termin na wydanie obiektu został ustalony na 15 grudnia 2013 r. Faktycznie wydanie nastąpiło 17 grudnia 2013 r. Od tego dnia powód otrzymuje uzgodniony czynsz. Inwestycja kosztowała powoda 3 000 000 zł, w tym 1 000 000 zł pochodziło z jego własnych środków, a na 2 000 000 zł uzyskał kredyt.

Sąd Apelacyjny nie podzielił w pełni motywów rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego. Oceniał, że MPZP pozwalał na zlokalizowanie na działce powoda sklepu o powierzchni 500 m<sup>2</sup>, o czym przesądziła prawomocna decyzja starosty [...] z 8 lutego 2013 r., zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę. Sąd drugiej instancji uznał, że ta decyzja wyznacza datę, kiedy powód dowiedział się o szkodzie i osobie za nią odpowiedzialnej w rozumieniu art. 442<sup>1</sup> § 1

k.c. W tym momencie powód dowiedział się bowiem o istniejącej możliwości wybudowania sklepu, a także o tym, że wydawane wcześniej wypisy i wyrisy z MPZP były niezgodne z postanowieniami MPZP. Sąd Apelacyjny wskazał też, że – przy przyjęciu niekorzystnych dla powoda założeń – moment dowiedzenia się o szkodzie mógłby ewentualnie zostać powiązany z datą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2012 r., ewentualnie datą decyzji wojewody [...] z 29 października 2012 r. Zakwestionował stanowisko Sądu Okręgowego, że chwilą tą był 19 kwietnia 2010 r., a więc data wydania powodowi pierwszego wadliwego wypisu i wyrisu z MPZP.

Ubocznie Sąd drugiej instancji wskazał, że nawet w przypadku przyjęcia, iż nastąpiło przedawnienie roszczenia, to zarzut taki jest w okolicznościach sprawy sprzeczny z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego przepisy dotyczące współwłasności nie miały w sprawie zastosowania. Szkoda powoda nie była bowiem związana z przedmiotem jego współwłasności. Wywodziła się ona natomiast z faktu, że powód jako wynajmujący doznał uszczerbku polegającego na tym, iż na skutek bezprawnych działań/zaniechań pozwanej gminy pozbawiony był pożytków w postaci czynszu najmu. Czynsz ten otrzymywałby po wybudowaniu lokalu użytkowego i zawarciu umowy najmu, znacznie wcześniej niż to faktycznie miało miejsce. W tych okolicznościach obojętne było, jakim tytułem dysponował powód do samej nieruchomości.

W zakresie wysokości odszkodowania, Sąd drugiej instancji wskazał, że ustalając datę początkową, od której można mówić o pozbawieniu powoda możliwości otrzymywania czynszu najmu, należy przyjąć hipotetyczny, możliwy przebieg szerokokorozumianego procesu budowlanego, przy założeniu prawidłowego działania pozwanej gminy. W ocenie Sądu drugiej instancji, skoro powód kupił działkę 6 maja 2010 r., to rozsądnym i realnym terminem wydania pozwolenia na budowę były 2 miesiące, co daje 6 lipca 2010 r. Powód zawarł umowę z J. o wybudowanie sklepu 17 czerwca 2013 r., a zatem 4 miesiące po wydaniu pozwolenia na budowę (8 lutego 2013 r.). Wobec tego w modelu hipotetycznym, byłoby to na początku listopada 2011 r. Budowa sklepu faktycznie trwała 6 miesięcy, od 17 czerwca

2013 r. do 17 grudnia 2013 r., kiedy to powód wydał nieruchomości najemcy i zaczął otrzymywać czynsz najmu. Wobec tego budowa hipotetycznie zakończyłaby się w kwietniu 2011 r. (pół roku po zawarciu hipotetycznej umowy). Sąd Apelacyjny przyjął więc, że powód utracił czynsz najmu za okres kwiecień 2011 r. – 17 czerwca 2013 r., a więc za niemal 26 miesięcy.

Odnosnie do przyjętej stawki czynszu (35 zł za 1 m<sup>2</sup>) Sąd drugiej instancji miał na uwadze, że, prowadząc w 2010 r. rozmowy, powód „ostatecznie” uzgodnił z J. stawkę 30 zł za 1 m<sup>2</sup>. Jednakże już wówczas stawki obowiązujące w umowach zawieranych przez J. wynosiły, w zależności od wielkości miejscowości, od 30-35 zł za 1 m<sup>2</sup> do 42-46 zł za 1 m<sup>2</sup>. W czerwcu 2013 r. faktycznie zawarta umowa najmu określała czynsz na poziomie 35 zł za m<sup>2</sup>. Uprawnia to do przyjęcia, że umowa zawierana w kwietniu 2011 r. mogłaby ustalać taką samą stawkę.

Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw, by tak obliczony czynsz (pomniejszony o stosowny podatek) dalej obniżać o raty kredytu, czy też należne od niego odsetki. Wskazał, że odszkodowanie nie podlega opodatkowaniu, zatem nieuwzględnienie tej daniny skutkowałoby otrzymaniem przez powoda odszkodowania przewyższającego wysokość rzeczywistej szkody.

W skardze kasacyjnej pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części, oddalającej apelację pozwanego, wnosząc o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie apelacji pozwanego i oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwany zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie prawa materialnego:

1) art. 207 w zw. z art. 379 § 1 oraz w zw. z art. 417 § 1 k.c. przez ich niezastosowanie do oceny prawnej żądania pozwu, co skutkowało uznaniem, że powód jest uprawniony (legitymowany czynnie) do dochodzenia naprawienia szkody w 100% zamiast w odpowiedniej części;

2) art. 417 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię i uznanie, że źródłem legitymacji procesowej do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego jest stosunek najmu, który jednak nie istniał w chwili powstania szkody;

3) art. 442<sup>1</sup> § 1 w zw. z art. 417 § 1 oraz art. 117 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię w zakresie pojęcia „dowiedzenia się o szkodzie”, polegającą na przyjęciu, że termin przedawnienia rozpoczął bieg od daty prawomocnej decyzji, pozwolenia na budowę, starosty [...] (8 lutego 2013 r.), ewentualnie od daty wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2012 r.;

4) art. 5 w zw. z art. 6 oraz art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. przez jego (wadliwe) zastosowanie z urzędu i uznanie, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa podmiotowego;

5) art. 361 § 2 w zw. z art. 417 k.c. przez ich nieprawidłowe zastosowanie i uznanie, że pozwany wyrządził szkodę powodowi;

6) art. 361 § 1 w zw. z art. 417 k.c. przez ich nieprawidłowe zastosowanie i uznanie, że między działaniem pozwanego a szkodą zachodzi adekwatny związek przyczynowy;

7) art. 361 § 2 w zw. z art. 363 § 1 k.c. przez ich błędną wykładnię i zaniechanie uwzględnienia w obliczeniu wysokości szkody konieczności odliczenia rat kredytu, które powód obowiązany byłby uiszczać, gdyby nie doszło do rzekomego wyrządzenia mu szkody przez pozwanego (*compensatio lucri cum damno*);

8) art. 363 § 2 k.c. przez jego wadliwą wykładnię i dowolne przyjęcie chwili służącej za podstawę ustalenia istniejących cen na potrzeby obliczenia wysokości odszkodowania;

9) art. 362 k.c. przez jego niezastosowanie do oceny zaniechania złożenia przez powoda w okresie między 16 lutego 2012 r. a 7 sierpnia 2012 r. wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

1. Powód dochodzi od pozwanej gminy roszczenia odszkodowawczego, twierdząc, że na skutek działań gminy poniósł szkodę w postaci utraconych korzyści (art. 361 § 2 k.c.). Według powoda, gdyby nie bezprawne zachowanie gminy, to uzyskałby pozwolenie na budowę, wybudował budynek sklepu, a następnie zawarł umowę najmu ze spółką J. znacznie wcześniej niż nastąpiło to w rzeczywistości.

W konsekwencji otrzymywałby uzgodniony czynsz najmu za dłuższy okres (rozpoczęty wcześniej) niż miało to faktycznie miejsce, tj. od lipca 2010 r. Szkoda obejmuje wobec tego utracony czynsz najmu za okres poprzedzający 17 czerwca 2013 r., a więc datę faktycznego zawarcia umowy najmu.

Niekwestionowaną w okolicznościach sprawy podstawą odpowiedzialności pozwanej gminy jest art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Nie każde naruszenie prawa stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej gminy na gruncie art. 417 § 1 k.c., a jedynie takie, które stanowi warunek konieczny powstania uszczerbku poszkodowanego i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody (zob. m.in. wyroki SN z 17 lutego 2011 r., IV CSK 290/10; z 5 października 2012 r., IV CSK 165/12; z 31 marca 2016 r., IV CSK 343/15; z 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12; z 18 grudnia 2018 r., IV CSK 456/17).

Przypisanie odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej gminie wymaga zatem (1) zidentyfikowania zdarzenia szkodzącego, a więc takiego zachowania gminy związanego z wykonywaniem władzy publicznej, które wyrządziło szkodę, (2) oceny tego zachowania jako bezprawnego, (3) ustalenia, że między tym zachowaniem a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.), (4) określenia rozmiaru szkody, sprowadzającej się w okolicznościach sprawy do korzyści, które powód mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (art. 361 § 2 k.c.), co pozwala na przyznanie odszkodowania w odpowiedniej wysokości (art. 363 k.c.). Argumentacja Sądu Apelacyjnego na wszystkich tych płaszczyznach budzi zasadnicze zastrzeżenia. Nie pozwala to odeprzeć sformułowanych w skardze zarzutów naruszenia art. 361, 363 i 417 k.c.

2. Przede wszystkim nie jest jasne, jakie zachowanie (zachowania) pozwanej gminy zostało (zostały) uznane przez Sąd Apelacyjny za zdarzenie wywołujące szkodę. Sąd drugiej instancji nie podzielił w pełni motywów rozstrzygnięcia, na których oparty został wyrok Sądu Okręgowego. Jednak nie wskazał precyzyjnie, jaką

część argumentacji Sądu pierwszej instancji akceptuje, a w jakim zakresie dokonuje własnych ustaleń i ocen.

Sąd Okręgowy przyjął bowiem, że źródłem szkody jest niewydanie przez gminę prawidłowego wypisu i wyrysu z MPZP (nie zostało jednak wyjaśnione, o które z tych czterech zdarzeń chodzi) oraz podjęcie dwóch uchwał z 23 czerwca 2010 r. i 24 września 2012 r. (k.14 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Nie wiadomo jednak, czy Sąd pierwszej instancji potraktował każde z ww. zachowań jako odrębne zdarzenie szkodzące, czy uznał, że zdarzenie szkodzące było jedno, ale składało się na nie kilka zachowań gminy. Na tę drugą interpretację mogłoby wskazywać przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że chodzi o „ciąg zachowań skutkujących jedną szkodą” (k. 17 uzasadnienia). Przy czym w tym ostatnim wypadku nie wiadomo, czy wszystkie zachowania gminy były warunkami *sine qua non* powstania szkody, a więc wyeliminowanie któregośkolwiek z nich z łańcucha przyczynowo-skutkowego wykluczałoby powstanie szkody, czy też poszczególne zachowania takiego charakteru nie mają, a szkoda powstałaby także wówczas, gdyby wyeliminować z tego łańcucha jedno lub nawet kilka z nich.

Sąd Apelacyjny wskazał natomiast, że jedyną przyczyną długotrwałego procesu udzielania pozwolenia na budowę były wydane powodowi wadliwe wypisy i wyrisy z MPZP (k. 30-31 uzasadnienia). Mogłoby to prowadzić do wniosku, że uchwały z 23 czerwca 2010 r. i 24 września 2012 r. nie współtworzyły zdarzenia szkodzącego albo nie stanowiły odrębnych zdarzeń szkodzących, skoro kwestia prawidłowych wypisów i wyrysów była „jedyną” przyczyną opóźnienia w zawarciu przez powoda umowy najmu. Taki wniosek nie da się jednak pogodzić z wcześniejszymi wywodami Sądu Apelacyjnego odnoszącymi się do bezprawności tych uchwał i ich wpływu na przebieg postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (k. 23-24 uzasadnienia). Stanowisko Sądu drugiej instancji nie jest jednak w tej kwestii jednoznaczne.

Nie budzi natomiast wątpliwości, że prawidłowa identyfikacja i analiza (opis) zdarzenia szkodzącego ma fundamentalne znaczenie dla oceny bezprawności zachowania gminy (art. 417 § 1 k.c.), związku przyczynowego między ujętym w określony sposób zdarzeniem szkodzącym a szkodą (art. 361 § 1 k.c.),

a w konsekwencji rozmiaru szkody i odszkodowania (art. 361 § 2, art. 363 k.c.). Brak jednoznacznych ustaleń i ocen w zakresie zdarzenia szkodzącego (jego charakteru, rozciągłości w czasie itp.) znacznie utrudnia, a w pewnym zakresie wręcz uniemożliwia miarodajną ocenę ww. okoliczności.

3. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, niedostateczna jest też ocena bezprawności zachowania gminy. O ile w przypadku obu uchwał, ze względu na stwierdzenie we właściwych postępowaniach ich nieważności, sytuacja jest oczywista, o tyle w przypadku zachowania polegającego na wydaniu powodowi wadliwych wypisów i wyrysów z MPZP (błędnie utożsamianych z zaniechaniem wydania prawidłowych dokumentów) kwestia ta nie została przez Sądy *meriti* w ogóle wyjaśniona. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że wydanie powodowi wypisów i wyrysów z MPZP nastąpiło z naruszeniem prawa, ale w tym kontekście nie powołano żadnej normy prawnej, ani nawet aktu prawnego, z którym działanie gminy pozostawałoby niezgodne.

W tym kontekście wypada zwrócić uwagę, że drugi wypis i wyrys z MPZP z 14 lutego 2012 r. musiał uwzględniać postanowienia uchwały z 23 czerwca 2010 r., której nieważność została stwierdzona 15 lutego 2012 r. Już tylko z tej przyczyny ocena prawidłowości tego dokumentu powinna wyglądać odmiennie niż w przypadku wyrysu i wypisu z 17 września 2012 r., wydanego w innej sytuacji prawnej.

4.1. Zasadnicze wątpliwości budzą jednak rozważania Sądu Apelacyjnego dotyczące związku przyczynowego między bezprawnym zachowaniem gminy a szkodą w majątku powoda. Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła.

Sąd Apelacyjny wskazał, że jedyną przyczyną długotrwałego procesu udzielania pozwolenia na budowę były wydane powodowi wadliwe wypisy i wyrisy z MPZP oraz niezgodność tych dokumentów z „dokumentami znajdującymi się w zasobach Wydziału Budownictwa i Architektury” (jak się wydaje chodzi tu o urząd starosty). Przy czym, według Sądu drugiej instancji „[o]bojętną rzeczą dla niniejszego postępowania jest to, czy powód ostatecznie złożył prawidłowy wypis” (k.30-31

uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Taka ocena jest z kilku przyczyn niezrozumiała.

Według ustaleń faktycznych, którymi Sąd Najwyższy jest związany (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), powód złożył pierwszy wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę 10 sierpnia 2012 r. Wniosek ten jednak cofnął, a następnie jeszcze w sierpniu 2012 r. złożył kolejny. Losy tego wniosku nie zostały w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyjaśnione. Trzeci wniosek został złożony 21 września 2012 r. Do tego wniosku został dołączony wadliwy wypis i wyrys z MPZP. Mimo to 8 lutego 2013 r. starosta zatwierdził projekt budowlany i wydał decyzję o pozwoleniu na budowę.

4.2. Po pierwsze, nie wiadomo z jakich względów Sądy *meriti* w ogóle uznały, że przedstawienie przez powoda staroście niewadliwego wypisu i wyrysu z MPZP warunkowało uzyskanie pozwolenia na budowę. Nie została przytoczona argumentacja prawna, która mogłaby prowadzić do takiego wniosku. Natomiast przebieg zdarzeń przeczy istnieniu takiej zależności. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że powód uzyskał pozwolenie na budowę, mimo że nie dysponował „prawidłowym” wypisem i wyrysem z MPZP, a do ostatniego wniosku z 21 września 2012 r., który stanowił podstawą udzielenia pozwolenia na budowę, dołączył wadliwy dokument. Trudno o bardziej dobitny argument, że konkretna treść wypisu i wyrysu z MPZP, niezgodna z postanowieniami MPZP, nie miała znaczenia dla uzyskania pozwolenia na budowę.

Zresztą sam Sąd Apelacyjny ostatecznie deprecjonuje kwestię złożenia przez powoda w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę niewadliwego wypisu i wyrysu z MPZP, skoro stwierdza, że jest to okoliczność „obojętna (...) dla niniejszego postępowania” (k. 31 uzasadnienia). Jeżeli tak, to trudno jednocześnie uznać, że okoliczność „obojętna” pozostaje w związku przyczynowym ze szkodą w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. (jest warunkiem *sine qua non* jej powstania).

4.3. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że Sądy *meriti* w swoich rozważaniach całkowicie pominęły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: „pr.bud.”) obowiązujące w czasie składania przez powoda wniosku o pozwolenie na budowę. W szczególności art. 33 ust. 2 pr.bud. wskazujący, jakie dokumenty należy złożyć wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę, oraz art. 35 ust. 1 pkt 1a pr.bud.,

zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami MPZP i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu.

Trzeba mieć zatem na względzie, że MPZP jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a art. 35 ust. 1 pkt 1 pr.bud. nakłada na organ administracji architektoniczno-budowlanej bezwzględny obowiązek sprawdzenia, czy dokumentacja projektowa jest zgodna z ustaleniami tego planu, w taki sam sposób, jak sprawdzenia, czy dokumentacja projektowa jest zgodna z innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Organ administracji architektoniczno-budowlanej musi uwzględniać zarówno część tekstową, jak i część graficzną planu miejscowego (zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2023 r., VII SA/Wa 1190/23).

Niezależnie zatem od tego, czy do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę zostanie dołączony wypis i wyrys z MPZP i jaka jest treść tego dokument, organ wydający pozwolenie na budowę ma obowiązek zbadać zgodność zamierzonej inwestycji z postanowieniami MPZP i w tym zakresie nie opiera się tylko na treści dostarczonego przez stronę wypisu i wyrysu.

4.4. Po trzecie, z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że powód otrzymał czterokrotnie wadliwy dokument w postaci wypisu i wyrysu z MPZP (19 kwietnia 2010 r., 14 lutego 2012 r., 17 września 2012 r. i 21 lutego 2013 r.). Nie jest jasne, czy Sąd Apelacyjny dostrzega związek przyczynowy między szkodą w majątku powoda a (1) każdym z tych czterech zdarzeń ujmowanym z osobna, (2) wszystkimi z nich traktowanymi łącznie, (3) niektórymi z nich, (4) wszystkimi lub niektórymi z nich w powiązaniu jednak z innymi zdarzeniami. Kwestia ta jest ściśle powiązana z niedostatecznie precyzyjnym ujęciem zdarzenia szkodzącego, o czym była mowa wcześniej.

Jest to o tyle istotne, że pierwszy dokument z 19 kwietnia 2010 r. został wydany jeszcze zanim powód 8 maja 2010 r. nabył nieruchomość na własność. W związku z tym Sąd Apelacyjny zauważył, że w tym momencie „[n]ie można zatem mówić o jakiegokolwiek szkodzie spowodowanej niemożnością przeprowadzenia budowy”, skoro powód nie był właścicielem nieruchomości, ani nie miał innego tytułu do władania nią (k. 26 uzasadnienia).

Drugi dokument został wydany 14 lutego 2012 r., a więc w czasie, gdy obowiązywała uchwała z 23 czerwca 2010 r. (zob. art. 29 ust. 1 u.p.z.p.), której treść wykluczała budowę na nieruchomości sklepu o powierzchni 500 m<sup>2</sup>. Nieważność tej uchwały została stwierdzona (ze skutkiem *ex tunc*) 15 lutego 2012 r. Do tego czasu to treść uchwały z 23 czerwca 2010 r. wykluczała realizację planowanej przez powoda inwestycji, niezależnie od dysponowania przez powoda wypisem i wrysem z MPZP o takiej lub innej treści.

Jak się wydaje (uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie jest w tym zakresie jednoznaczne) trzeci dokument z 17 września 2012 r. został dołączony do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę z 21 września 2012 r., który zainicjował postępowanie zakończone uzyskaniem przez powoda 8 lutego 2013 r. pozwolenia na budowę.

Natomiast czwarty dokument został wydany 21 lutego 2013 r., a więc już po wydaniu przez starostę pozwolenia na budowę.

Wobec tego jedynie wydanie trzeciego w kolejności wypisu i wrysu z MPZP mogłoby zostać potencjalnie uznane za mające wpływ na przebieg postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę.

4.5. Po czwarte, należy zgodzić się z argumentacją pozwanego, że to nie pozwana gmina prowadziła postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, a więc, co do zasady, nie może ponosić konsekwencji wydania go z opóźnieniem. Jeżeli powód twierdzi, że działania pozwanej gminy miały wpływ na długotrwałość postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, to wymagało rozważenia, które zachowania gminy faktycznie na przebieg tego postępowania oddziaływały.

Nie ulega wątpliwości, że po nabyciu nieruchomości na własność 8 maja 2010 r. powód nie mógł uzyskać pozwolenia na budowę sklepu ze względu na podjęcie uchwały z 23 czerwca 2010 r. wykluczającej tego rodzaju inwestycję na nieruchomości powoda. Uchwała ta obowiązywała do 15 lutego 2012 r., kiedy to została stwierdzona jej nieważność. W konsekwencji, wystąpienie z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę było bezprzedmiotowe od 8 maja 2010 r. do 15 lutego 2012 r., czyli przez ponad 20 miesięcy.

Po tej dacie nie było już przeszkód, aby powód taki wniosek złożył. Jednak powód złożył taki wniosek dopiero 21 września 2012 r. Wymaga podkreślenia, że w okresie 15 lutego – 21 września 2012 r. w stanie faktycznym nie zaszły żadne zmiany, w szczególności powód nie dysponował niewadliwym wypisem i wyrysem z MPZP. Zatem w tym czasie powód mógł złożyć wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Jeżeli uzyskałby takie pozwolenie, to oczywiście ewentualna szkoda miałaby inny rozmiar. W przypadku, gdyby starosta w tym czasie odmówił udzielenia pozwolenia na budowę, możliwe są dwie sytuacje. Gdyby decyzja starosty była zgodna z prawem, nie sposób byłoby mówić o szkodzie wywołanej bezprawnym działaniem związanym z wykonywaniem władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Jeżeli natomiast decyzja starosty byłaby niezgodna z prawem, wówczas aktualizowałoby się odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji administracyjnej, w tym decyzji ostatecznej (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.), ale nie byłaby to odpowiedzialność pozwanej gminy, skoro to nie organ gminy odmówiłby wydania pozwolenia na budowę (art. 417 § 1 k.c.).

Natomiast po wszczęciu przez powoda postępowania o wydanie pozwolenia na budowę zapadła uchwała z 24 września 2012 r. prostująca oczywistą omyłkę w uchwale w sprawie MPZP, ale już 29 października 2012 r. wojewoda mazowiecki stwierdził jej nieważność. Pozwala to na przyjęcie, że uchwała z 24 września 2012 r. miała wpływ na postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę jedynie przez miesiąc. Co prawda postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę było zawieszone przez starostę [...] do 25 stycznia 2013 r., ale po 29 października 2012 r. nie było już podstaw do zawieszenia.

5.1. Nie można się także zgodzić z argumentacją Sądu Apelacyjnego dotyczącą rozmiaru szkody, a w konsekwencji i wysokości odszkodowania. Zgodnie z obowiązującą na gruncie przepisów odszkodowawczych dyferencyjną metodą ustalania wysokości szkody konieczne jest dla jej wykazania porównanie stanu majątku poszkodowanego, istniejącego w wyniku zdarzenia szkodzącego, z hipotetycznym stanem tego majątku w sytuacji, w której zdarzenie takie nie miało miejsca (zob. np. wyroki SN: z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 9/18; z 18 listopada 2021 r., V CSKP 85/21, OSNC 2022, nr 11, poz. 112; z 17 marca 2022 r., II CSKP 482/22). Chwilą właściwą do ustalenia przez sąd istnienia i rozmiaru szkody jest data zamknięcia rozprawy (wyrok SN z 21 października 2021 r., IV CSKP 54/21, OSNC 2022, nr 6, poz. 65).

Według art. 361 § 2 k.c. naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Ustalenie rozmiaru szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*) wymaga zbadania jak kształtowałby się stan majątku (praw i interesów poszkodowanego) w normalnym toku zdarzeń po wyłączeniu z łańcucha przyczynowo-skutkowego zdarzenia szkodzącego. Powód powinien więc wykazać, że w hipotetycznym przebiegu zdarzeń osiągnąłby korzyści w określonej wysokości, których faktycznie jednak nie uzyskał (zob. m.in. wyroki SN: z 3 października 1979 r., II CR 304/79, OSNCP 1980, nr 9, poz. 164; z 28 stycznia 1999 r., III CKN 133/98; z 21 czerwca 2002 r., IV CKN 382/00; z 28 kwietnia 2004 r., III CK 495/02; z 26 stycznia 2005 r., V CK 426/04; z 20 stycznia 2011 r., I CSK 200/10; z 11 kwietnia 2014 r., I CSK 291/13; z 27 sierpnia 2021 r., I CSKP 161/21). Powód dochodził odszkodowania kompensującego czynsz najmu, który otrzymywałby w okresie lipiec 2010 r. – czerwiec 2013 r., gdyby pozwana gmina nie podejmowała bezprawnych zachowań.

5.2. Sąd Apelacyjny przyjął, że powód zrealizowałby planowaną inwestycję i zawarłby umowę najmu wcześniej niż nastąpiło to w rzeczywistości, a więc uzyskałby czynsz najmu za dłuższy okres przed zamknięciem rozprawy niż faktycznie miało to miejsce. Według ustaleń faktycznych powód już w kwietniu-maju 2010 r. uzgodnił z J. zasady wybudowania i wynajęcia sklepu wybudowanego na jego nieruchomości w tym wysokość czynszu najmu (30 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej)

oraz okres zawarcia umowy (10 lat). Bezsporne jest, że powód zrealizował planowaną inwestycję, a następnie 17 czerwca 2013 r. zawarł z J. umowę najmu. Według Sądu drugiej instancji w hipotetycznym przebiegu zdarzeń sklep zostałby przekazany J. w kwietniu 2011 r., co oznacza, że powód utracił czynsz najmu za okres kwiecień 2011 r. – 17 czerwca 2013 r., a więc za niemal 26 miesięcy.

Rozumowanie Sądu Apelacyjnego jest jednak w tym zakresie niekonsekwentne. Skoro opiera się na założeniu, że powód otrzymywałby czynsz od kwietnia 2011 r., bo tak kształtowałby się hipotetyczny przebieg zdarzeń, to zdarzenia chronologicznie późniejsze, w tym wydanie powodowi wadliwych wypisów i wyrysów z MPZP z 14 lutego 2012 r., 17 września 2012 r. i 21 lutego 2013 r., a także uchwała z 24 września 2012 r. nie mogą mieć związku ze szkodą. Wystąpiłyby bowiem – w hipotetycznym przebiegu zdarzeń – już po zawarciu umowy i wybudowaniu sklepu. W tym kontekście ponownie widoczne wyraźnie są mankamenty w argumentacji Sądów *meriti* dotyczącej identyfikacji i objaśnienia charakteru i granic (także czasowych) zdarzenia szkodzącego.

5.3. Rozmiar szkody, a co za tym idzie i odszkodowania są wyznaczone przez dwa czynniki: 1) okres, za jaki powód utracił czynsz, 2) wysokość hipotetycznej stawki czynszu. Co do pierwszej kwestii długość okresu jest uzależniona od przyjęcia określonych założeń co do zdarzenia szkodzącego i ściśle z tym powiązanego zagadnienia hipotetycznego przebiegu zdarzeń.

W zakresie wysokości czynszu w hipotetycznym przebiegu zdarzeń Sąd Apelacyjny przyjął, że co prawda w 2010 r. powód uzgodnił z J. stawkę 30 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni, ale już wtedy inne umowy zawierane przez J. przewidywały stawkę 35 zł za 1 m<sup>2</sup> i taką stawkę uzgodniono w 2013 r., co „uprawnia do przyjęcia, że umowa zawierana w kwietniu 2011 r. mogłaby taką właśnie stawkę 35 zł/m<sup>2</sup> obejmować” (k. 33 uzasadnienia). Taka ocena jest dowolna i nastąpiła z naruszeniem art. 361 § 2 i art. 363 § 2 k.c.

5.4. Trafny jest też zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 361 § 2 w zw. z art. 363 § 1 k.c. przez pominięcie, że opóźnienie w zawarciu umowy najmu skutkowało uzyskaniem przez powoda korzyści w postaci zaoszczędzenia wydatków, które poniósłby, gdyby umowa ta została zawarta wcześniej (*compensatio*

*lucris cum damno*). Nie ulega przecież wątpliwości, że w okresie do zamknięcia rozprawy powód poniósł mniejsze koszty związane z udzieleniem kredytu przeznaczonego na inwestycję (obejmujące odsetki od udostępnionej kwoty kredytu, ewentualnie prowizję lub inne koszty uzależnione od czasu spłaty kredytu), ze względu na krótszy okres funkcjonowania umowy kredytu niż w hipotetycznym przebiegu zdarzeń, gdyby umowa ta została zawarta wcześniej.

Przy czym skarżący nie ma racji wskazując na konieczność uwzględnienia rat spłacanego kredytu (poza kosztami kredytu). Uszło bowiem uwadze pozwanej gminy, że zaciągnięcie kredytu i jego spłata, z wyjątkiem kosztów kredytu (prowizji, odsetek itp.), są z perspektywy metody dyferencyjnej zdarzeniami obojętnymi dla majątku poszkodowanego. Uzyskanie kredytu wiąże się bowiem ze wzrostem aktywów, ale równocześnie wzrastają pasywa – pojawia się zobowiązanie do spłaty kredytu. Analogicznie spłata każdej raty kredytu skutkuje utratą aktywów (wydatkowaniem posiadanych środków pieniężnych na spłatę), ale także zmniejszeniem pasywów (rozmiaru długu).

5.5. Sąd Apelacyjny, ustalając rozmiar szkody, uwzględnił, jak się wydaje, konieczność zapłaty przez powoda podatku, który powód „byłby zobligowany odprowadzić od czynszu” (k. 34 uzasadnienia). Nie wynika jednak z uzasadnienia zaskarżonego wyroku, o jaki podatek tu chodzi. Nie jest wykluczone, że ten wywód dotyczy podatku od towarów i usług (VAT). Argumentacja Sądu drugiej instancji dotycząca obowiązku podatkowego powoda jest jednak niejasna. Sąd ten wskazuje też, że „odszkodowanie nie podlega opodatkowaniu, zatem nieuwzględnienie tej daniny skutkowałoby otrzymaniem przez powoda odszkodowania przewyższającego wysokość rzeczywistej szkody” (k. 34 uzasadnienia).

Trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 3b lit. b) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wolne od podatku dochodowego są m.in. odszkodowania otrzymane na podstawie wyroku lub ugody sądowej do wysokości określonej w tym wyroku lub tej ugodzie, z wyjątkiem odszkodowań dotyczących korzyści, które podatnik mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Zatem odszkodowanie obejmujące utracone korzyści w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od

osób fizycznych. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy ustalaniu rozmiaru szkody, przy założeniu, że w okresie, za który zostało przyznane odszkodowanie (2011-2013) powód był podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych. Wymagałoby to oczywiście uwzględnienia stawek podatku wówczas obowiązujących.

6. W tym kontekście pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej mają drugorzędne znaczenie. Nie ma jednak racji skarżący, kwestionując legitymację czynną powoda do dochodzenia naprawienia szkody w całości, zamiast w odpowiedniej części. Dochodzone przez powoda roszczenie nie miało oparcia w stosunku współwłasności, ale zostało powiązane z umową najmu, którą pozwany zawarł z opóźnieniem. W okolicznościach sprawy nie miały wobec tego zastosowania m.in. art. 207 i 209 k.c.

Wymaga podkreślenia, że ważną i skuteczną umowę najmu może zawrzeć także osoba niebędąca współwłaścicielem rzeczy (nieruchomości). W konsekwencji istniejąca współwłasność nieruchomości, na której powstał sklep jest okolicznością niemającą znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

7. Wobec niejednoznacznej identyfikacji zdarzenia szkodzącego, a zwłaszcza jego ram czasowych, nie jest możliwe miarodajne odniesienie się do zarzutów skargi dotyczących przedawnienia roszczenia. Zgodnie bowiem z art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. (w brzmieniu obowiązującym przed 27 czerwca 2017 r. – zob. art. 38 ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji) roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Nie ulega wątpliwości, że punktem wyjścia dla oceny prawidłowości zastosowania art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. jest w okolicznościach sprawy poprawna identyfikacja i opis zdarzenia szkodzącego. Dopiero wówczas możliwa jest ocena, czy i kiedy powód dowiedział się o szkodzie spowodowanej tym zdarzeniem.

8. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. uchylił wyrok w zaskarżonej części i przekazał sprawę w tej części Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 k.p.c.).

r.g.

[ms]