

Sygn. akt I ACa 331/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Andrzej Struzik (spr.)
Sędziowie:	SSA Sławomir Jamróg SSO del. Krzysztof Hejosz
Protokolant:	sekr.sądowy Katarzyna Rogowska

po rozpoznaniu w dniu 15 maja 2014 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa D. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu

z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt I C 571/13

1. **oddala apelację;**

2. **odstępuje od obciążania powódki kosztami postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt I ACa 331/14

UZASADNIENIE

W pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę (...) D. M. domagała się zasądzenia kwoty 252.205,59 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 28 lutego 2010 r. do dnia zapłaty oraz z kosztami postępowania tytułem odszkodowania za szkodę powstałą na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, uznanej następnie za nieważną.

W uzasadnieniu podniosła, iż w dniu 14 września 2007 r. Starosta Powiatowy w N. zatwierdził projekt budowlany i udzielił jej pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce ew. nr (...) wraz z przyłączami na działkach ew. nr (...),(...)położonych w miejscowości S. - przy przyjęciu, iż inwestycja jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i spełnia wymogi prawa budowlanego. Wskazała, iż decyzja

ta nie została zaskarżona w ustawowo przewidzianym terminie, stała się ostateczna w administracyjnym toku instancji, a na jej podstawie rozpoczęła prowadzenie budowy. W toku realizacji inwestycji, Wojewoda (...) stwierdził nieważność wskazanej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem przepisów prawa budowlanego, decyzja ta zaś została następnie utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W wyniku rozpoznania skargi do Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w W., decyzja Wojewody stała się prawomocna, tym samym - decyzja Starosty została ostatecznie usunięta z obrotu prawnego. Wysokość dochodzonej kwoty powódka opierała na kosztorysie powykonawczym sporządzonym w listopadzie 2008 r. obejmującym koszty określonych prac związanych z wykonaniem piwnic w stanie surowym wskazując, iż gdyby organ administracji architektoniczno-budowlanej nie dopuścił się rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji pozwolenia na budowę, szkoda by nie powstała.

Pozwany, zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Kwestionując powództwo zarówno co do zasady, jak i wysokości, podniosła zarzut braku legitymacji biernej wskazując, iż decyzja w której powódka upatruje źródła doznanej szkody wydana została przez Starostę działającego jako organ jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś organ administracji rządowej. Z ostrożności procesowej pozwana wskazała, iż unieważnienie decyzji o pozwoleniu na budowę nie było równoznaczne z definitywnym brakiem możliwości kontynuowania rozpoczętej budowy, zaś z przedłożonego kosztorysu powykonawczego nie wynika co składa się na dochodzoną kwotę. Podniosła również na niezasadność żądania odsetkowego.

Wyrokiem z dnia 26 listopada 2014 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu oddalił powództwo oraz zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej kwotę 7.200 zł tytułem kosztów procesu.

Powyższe orzeczenie sąd I instancji oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Decyzją nr (...) z dnia 14 września 2007 r. Starosta Powiatowy w N. zatwierdził przedłożony przez D. M. projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce ew. nr (...)wraz z przyłączami kanalizacji sanitarnej, wodociągowym i energii elektrycznej na działkach o nr ew. (...), (...)położonych w miejscowości S.. W jej uzasadnieniu wskazano, iż przedmiotowa inwestycja zgodna jest z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta, kompletny projekt budowlany spełnia wymagania prawa budowlanego a inwestor dysponuje nieruchomością na cele budowlane i uzyskał wymagane przepisami szczególnymi uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów. Decyzja uprawomocniła się w dniu 4 października 2007 r.

Rozpoczęcie prac nastąpiło w dniu 21 kwietnia 2008 r., a roboty kontynuowane były do dnia 28 maja 2008 r., kiedy zostały wstrzymane ze względu na postanowienie Wojewody (...) z dnia 23 maja 2008 r. W tym czasie wykonano m.in. roboty ziemne związane z wykopem pod ławy fundamentowe, a następnie ich betonowanie. Pod koniec kwietnia wykonano ściany nośne i podpiwniczenia na całej części budynku, a następnie ściany działowe, deskowanie i betonowanie stropu nad piwnicą. Do daty wstrzymania budowy wykonano deskowanie, zbrojenie i betonowanie schodów z części podpiwniczonej na parter budynku oraz murowanie części kominowej i wentylacyjnej.

Decyzją z dnia 13 października 2008 r. Wojewoda (...) stwierdził nieważność decyzji Starosty Powiatowego w N. z dnia 14 września 2007 r. w związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia przy jej wydaniu określonych przepisów prawa materialnego. W wyniku rozpatrzenia odwołania powódki, decyzją z dnia 1 kwietnia 2009 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Wyrokiem z dnia 24 września 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę powódki na wydaną decyzję.

Wartość kosztorysowa robót wykonanych na przedmiotowej nieruchomości, na dzień 20 listopada 2008 r., wynosiła 252.205,79 zł.

W związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji z dnia 14 września 2007 r., pismem z dnia 5 lutego 2010 r. powódka reprezentowana przez pełnomocnika wezwała Starostę (...) do zapłaty odszkodowania w kwocie 394.500 zł tytułem poniesionych szkód rzeczywistych oraz utraconych korzyści.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie przedłożonych do akt sprawy dokumentów, przy czym spór pomiędzy stronami w pierwszej kolejności skoncentrował się wokół kwestii związanych z legitymacją procesową po stronie pozwanej. Przesądzenie tej kwestii skutkowało oddaleniem wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy z zakresu budownictwa i kosztorysowania w budownictwie, a także oddaleniem wniosku o przesłuchanie powódki w charakterze strony - z uwagi na ich zbędność dla rozstrzygnięcia.

W swych rozważaniach prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że odpowiedzialność Skarbu Państwa powódka wiązała z wydaną przez Starostę Powiatowego w N. decyzją administracyjną o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, której nieważność została stwierdzona prawomocną i ostateczną decyzją nadzorczą Wojewody (...), przy czym jako szkodę wskazywała poniesione przez nią koszty na realizację inwestycji. Podstawę prawną dochodzonego żądania stanowił zatem przepis art. 417¹ § 2 k.c. regulujący zasady odpowiedzialności deliktowej za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji. W kontekście podniesionych zarzutów, istotne znaczenie w sprawie miała jednak kwestia legitymacji procesowej po stronie pozwanej wynikającej z legitymacji biernej, jedynie pozytywny wynik w tym względzie warunkował bowiem dalszą analizę pod kątem merytorycznym. W ocenie Sądu Okręgowego Skarb Państwa nie był legitymowany biernie. Przyjęcie legitymacji biernej Skarbu Państwa musiałoby wynikać z ustalenia, iż działania starosty z których powódka wywodzi swoje roszczenie, były podejmowane w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. W ocenie Sądu Okręgowego brak było ku temu jakichkolwiek argumentów prawnych.

W myśl art. 166 Konstytucji, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, jeżeli zaś wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, przy czym tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych określa każdorazowo ustawa. Na gruncie przepisów regulujących zadania powiatu jako samorządu terytorialnego, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stanowi zasadę, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te precyzuje art. 4 wymienionej ustawy w pkt 11 jego ust. 1, obejmując nimi na płaszczyźnie ponadgminnej - zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany. Zwraca uwagę, iż prócz enumeratywnie wymienionych innych zadań, ust. 4 wymienionego przepisu wprost wskazuje, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat; art. 5 cyt. ustawy przewiduje przy tym możliwość zawierania przez powiat z organami administracji rządowej porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

Niewątpliwie, w świetle art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, organem uprawnionym do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę jest starosta działający jako organ pierwszej instancji administracji architektoniczno-budowlanej, co - wbrew twierdzeniom powódki nie sprzeciwia się uznaniu, iż jest ona objęta zadaniem własnym powiatu. Za takim stanowiskiem przemawia sama treść odesłań z art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym pozwalający na wniosek, iż jeśli ustawodawca określi organy powiatu traktuje jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, to taką sytuację wprost normuje. O trafności takiego stanowiska przekonuje przykładowo treść art. 20 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 2a i art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, art. 16 ust. 3 i art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, art. 14 ust. 4, art. 14a ust. 2, art. 15 ust. 2 pkt 3, art. 140 ust. 1, art. 140 ust. 3, art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, art. 6a ust. 1 pkt 2, art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, czy szereg innych, wśród których nie ma jednak odpowiedniego przepisu prawa budowlanego.

Zasadniczego argumentu przemawiającego przeciwko zaprezentowanej koncepcji nie dostarcza również wykładnia historyczna wyprowadzana w oparciu o treść art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, jak można wnioskować, przepis ów - ustanawiający właściwość starosty jako organu administracji rządowej - uzasadniony był wyłącznie względami natury organizacyjnej stanowiąc jedynie uzupełnienie regulacji na wypadek gdyby którekolwiek z objętych kognicją ustawy zadań, nie zostało zgodnie z nią odpowiednio przyporządkowane. Zadania urzędów rejonowych i ich kierowników jako organów nadzoru architektoniczno-budowlanego - jak wynika z wyżej wymienionego przepisu art. 80 ustawy prawo budowlane - stały się jednak przedmiotem tego uregulowania, co wykluczyło zastosowanie powołanego przepisu art. 94.

Odmiennych twierdzeń w tym zakresie nie uzasadnia również ustanowiona w art. 82 ust. 3 ustawy Prawo budowlane struktura odwoławcza. Zwraca uwagę, iż wymieniony przepis ma wyłącznie charakter kompetencyjny, z czego kontrolę prawidłowości wydawanych decyzji i aktów procesowych w sprawach obejmujących pozwolenia na budowę powierza on wojewodzie - co jednak istotne - na zasadzie wyjątku od zasady wyrażonej w art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. W piśmiennictwie przyjmuje się, iż uregulowanie takie jest konsekwencją zniesienia funkcjonującego przed nowelizacją, dokonaną ustawą z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, podziału na dwa - działające w ramach administracji ogólnej (województwie i kierownicy urzędów rejonowych) - pionów nadzoru budowlanego: nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny nadzór budowlany w dziedzinie górnictwa i transportu kolejowego. Nowelizacja ta w zasadzie zlikwidowała odrębny pion organów specjalistycznego nadzoru budowlanego i wprowadziła rozróżnienie na organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, dostosowując strukturę tych organów do aktualnego modelu administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Z analogicznych względów nie jest miarodajne odwoływanie się do ustanowionego w art. 84b cyt. ustawy systemu kontroli, która przyznana została każdorazowo organom nadzoru budowlanego szczebla wyższego w stosunku do organu kontrolowanego.

Dostatecznego argumentu na podnoszone przez powódkę twierdzenia nie stanowiły również przywołane przez nią - w sposób wybiórczy zresztą - fragmenty postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż wszystkie przywołane orzeczenia dotyczą rozstrzygnięć zapadłych na płaszczyźnie zaistniałych sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość - między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, co do których wyłączną właściwość temu Sądowi przyznają kolejno przepisy Konstytucji (art. 184), art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Podsumowując sąd I instancji wskazał, że stwierdzony brak legitymacji biernej po stronie Skarbu Państwa wykluczał możliwość uwzględnienia zgłoszonego przeciwko niemu roszczenia, już zatem z tego względu żądanie powódki nie mogło zostać uwzględnione. Nieistnienie względem pozwanej podlegającego ochronie prawa podmiotowego zwalniało sąd orzekający od oceny merytorycznej trafności pozostałych twierdzeń pozwu, niezależnie bowiem od jej wyników, powództwo musiałyby zostać oddalone. W tych okolicznościach prowadzenie postępowania dowodowego byłoby zdaniem Sądu Okręgowego bezcelowe i sprzeciwiałyby się zasadzie ekonomii procesowej.

Uzasadniając orzeczenie o kosztach procesu sąd I instancji powołał art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Apelację od powyższego wyroku wywiodła powódka zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi powódka zarzuciła naruszenie prawa materialnego, a to:

- art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez jego błędną interpretację i wadliwe przyjęcie, że przepis ten stanowi podstawę nałożenia na starostę, jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, zadań wykonywanych w imieniu i na odpowiedzialność powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego;

- art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane poprzez jego błędną interpretację i wadliwe przyjęcie, że starosta działając jako administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje zadania organu jednostki samorządu terytorialnego (powiatu), a nie organu rządowego, co w konsekwencji doprowadziło do uznania, że Skarb Państwa nie jest legitymowany biernie w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wydaniem przez Starostę (...) decyzji o pozwoleniu na budowę z rażącym naruszeniem prawa.

W konkluzji powódka domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania odwoławczego.

Pozwany w odpowiedzi na apelację wnosił o jej oddalenie i zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa według norm przepisanych. Pozwany podtrzymał argumentację prezentowaną przed sądem I instancji rozwijając ją poprzez odwołanie się do piśmiennictwa prawniczego i orzeczeń Sądu Najwyższego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że żadna ze stron nie kwestionuje ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku. Fakty te były zresztą bezsporne, a nadto jednoznacznie wynikały z dokumentów, z których dowód sąd I instancji przeprowadził. Pozwala to Sądowi Apelacyjnemu przyjąć ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy za własne i uczynić je podstawą swego rozstrzygnięcia.

Apelacja jest bezzasadna. Sąd Apelacyjny w obecnym składzie w pełni podziela argumentację prawną przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, jednoznacznie prowadząca do wniosku, iż starosta, działający jako organ administracji architektoniczno-budowlanej stosownie do art. 82 ust. 2 prawa budowlanego, nie jest organem administracji rządowej, ale wykonuje zadania własne powiatu. Nie jest koniecznym powtarzanie argumentacji przedstawionej przez sąd I instancji, skoro Sąd Apelacyjny podziela ją w całości. Stąd, z uwagi na zarzuty apelacji, wskazać należy dodatkowo tylko na niektóre z argumentów.

Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 4 ust. 1 pkt 11 jednoznacznie stanowi, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej. Takie brzmienie tego przepisu obowiązuje od dnia 23 lutego 2000 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, która zastąpiła poprzednie brzmienie punktu 11 „zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego” określeniem „administracji architektoniczno-budowlanej”. Apelująca błędnie natomiast nawiązuje do poprzedniego brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 11, nie dostrzegając, że na długo przed datą wydania decyzji będącej przyczyną tego procesu przepis ten posiadał już aktualne, ww. brzmienie. W konsekwencji zawarte w uzasadnieniu apelacji wywody próbujące poprzez odwołanie się do zadań powiatu wynikających z przepisów o planowaniu przestrzennym wykazać, że norma art. 4 ust. 1 pkt 11 nie jest pusta, nie są trafne. Trudno też byłoby uznać za przypadkowy zbieg fakt, że tak powołany wyżej przepis, jak też art. 82 ust. 2 prawa budowlanego, stanowiący o kompetencjach starosty, operują tym samym określeniem „administracji architektoniczno-budowlanej”. W sytuacji, gdy nie sposób odnaleźć takich zadań z tego zakresu, które ustawa przypisywałaby powiatowi, a nie staroście, uznać to należy za istotny argument za przyjęciem, że starosta wykonując te zadania działa jako organ samorządu powiatowego.

Skarżąca usiłuje oddzielić starostę od powiatu twierdząc, że w art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym nie został on wymieniony jako organ powiatu, jakkolwiek w niektórych wypadkach może on wykonywać zadania powiatu. Istotnie, w rozumieniu powołanego przepisu starosta nie jest organem powiatu, gdyż tymi są wyłącznie rada powiatu i zarząd powiatu. Ta kwestia nie ma jednak żadnego znaczenia, gdyż przepis art. 82 ust. 2 prawa budowlanego nie

dotyczy kwestii organizacyjnych samorządu powiatowego, ale wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Zasadą wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym jest wydawanie przez starostę indywidualnych decyzji z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. W konsekwencji tego uregulowania to starosta jest organem administracji publicznej w zakresie spraw należących do zadań powiatu, zaś zarząd takim organem będzie tylko wtedy, gdy przepisy szczególne będą przewidywać wydanie decyzji przez zarząd. Zatem w zakresie wszystkich spraw należących do zadań własnych powiatu, poza przypadkami wyraźnie zastrzeżonymi przez przepisy szczególne dla zarządu, indywidualne decyzje z zakresu administracji publicznej wydaje starosta. Z tego uregulowania wynika jako oczywista konsekwencja, że jeżeli ustawy wskazują na kompetencje starosty, bez jednoznacznego zastrzeżenia, że chodzi o zadania z zakresu administracji rządowej, starosta działa jako organ administracji publicznej w zakresie spraw należących do powiatu.

Starosta, z mocy art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jest przewodniczącym zarządu powiatu i jest wybierany przez radę powiatu stosownie do art. 27 tej ustawy i odwoływany przez nią stosownie do art. 31 tej ustawy. Stąd starosta jest ściśle związany z samorządem powiatowym, funkcjonuje w jego strukturach, jako jeden z jego elementów, a jego pozycja wynika z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Dlatego też, mając na uwadze zagwarantowaną przez przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, nie można uznać, iż starosta jest organem administracji rządowej poza wykonywaniem zadań jednoznacznie przepisami ustawy wskazanych jako należących do jego kompetencji w zakresie administracji rządowej. Przeciwny pogląd byłby sprzeczny z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Przytoczone przez sąd I instancji przykłady kompetencji starosty w zakresie administracji rządowej jednoznacznie wskazują, że ustawodawca, gdy chce staroście powierzyć takie zadania, wyraźnie wskazuje w ustawie, iż są to zadania z zakresu administracji rządowej. Mając na uwadze wyżej wskazaną pozycję starosty stwierdzić trzeba, że powierzenie takie jest tożsame z powierzeniem tych zadań powiatowi, a zatem chodzi o sytuację uregulowaną powołanymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przepisami 166 ust. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Powyższe wywody uzupełniają argumentację sądu I instancji i wraz z nią jednoznacznie wskazują, że starosta, wykonując zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, wykonuje zadania własne powiatu. Sąd Apelacyjny w obecnym składzie uważa za błędną powoływaną przez powódkę linię orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącą tej kwestii. Nie sposób przy tym nie wskazać na odmienne od orzeczeń sądów administracyjnych stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 stycznia 2013 r. sygn. III CSK 89/12. Sąd Najwyższy wskazuje tam, że na szczeblu powiatu i województwa struktury administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są rozdzielone i stosownie do treści art. 80 prawa budowlanego zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonują odpowiednio starosta (jako organ I instancji) i wojewoda (jako organ II instancji), a przepis ten jest zharmonizowany z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że do powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej. W konsekwencji do zadań własnych powiatu należą funkcje administracyjno-prawne wykonywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, nie wchodzi natomiast w zakres tych zadań funkcje inspekcyjno-kontrolne nadzoru budowlanego, gdyż powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego są samodzielnymi organami administracji rządowej.

Bezzasadną jest też zawarta w apelacji argumentacja wywodzona z przepisu art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. W odniesieniu do tej kwestii Sąd Apelacyjny w pełni podziela argumentację sądu I instancji o uzupełniającym charakterze regulacji zawartej w tym przepisie.

Nie dostarczają też argumentów za stanowiskiem przeciwnym zawarte w uzasadnieniu zarzutów apelacji dywagacje dotyczące podziału odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją, w zależności od tego, czy decyzja ta pochodziła od organu I, czy też II instancji. Kwestia ta znajduje jednoznaczne rozwiązanie w art. 417 k.c. przypisującym odpowiedzialność tej jednostce (względnie Skarbowi Państwa w wypadku wykonywania władzy przez Państwo), która wyrządziła szkodę wykonując władzę publiczną z mocy prawa oraz statuując solidarną odpowiedzialność takiej jednostki ze Skarbem Państwa w wypadku zadań z zakresu władzy publicznej, zleconych na podstawie porozumienia.

Z powyższych przyczyn apelacja jest bezzasadna i na podstawie art. 385 k.p.c. podlega oddaleniu.

Sąd odstąpił od obciążania powódki kosztami postępowania apelacyjnego uznając, że linia orzecznictwa sądów administracyjnych dotycząca działania starosty jako organu administracji rządowej, stanowiąca podstawę przeświadczenia powódki o legitymacji biernej Skarbu Państwa w rozpoznawanej sprawie, usprawiedliwia błędne przeświadczenie powódki, a przez to w procesie za Skarbem Państwa może być traktowana jako szczególna okoliczność uzasadniająca zastosowanie art. 102 k.p.c. Sąd Apelacyjny nie rozważał natomiast kwestii zastosowania tego przepisu do kosztów procesu za pierwszą instancję i zmiany zaskarżonego wyroku w tym zakresie, wobec brak stosownego zarzutu naruszenia prawa procesowego.