

Sygn. akt I ACa 1212/15

## WYROK

*W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*

Dnia 10 grudnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Anna Kowacz-Braun
Sędziowie:	SSA Grzegorz Krężolek SSA Sławomir Jamróg (spr.)
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Lech

po rozpoznaniu w dniu 10 grudnia 2015 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa M. B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi (...)w N.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu

z dnia 12 czerwca 2015 r. sygn. akt I C 1532/14

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2.700 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Grzegorz Krężolek SSA Anna Kowacz–Braun SSA Sławomir Jamróg

Sygn. akt I ACa 1212/15

## UZASADNIENIE

Powódka M. B. żądała zasądzenia od strony pozwanej Skarbu Państwa reprezentowanego przez Powiatowego Inspektora (...)w N. zadośćuczynienia w kwocie 50.000 zł i odszkodowania w kwocie 50.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami na wypadek zwłoki począwszy od dnia wyniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz zasądzenia od strony pozwanej na jej rzecz kosztów postępowania. W uzasadnieniu pozwu podniesiono, że pokrzywdzona M. B. licząca 88 lat jest osobą schorowaną, posiadającą (...)grupę inwalidztwa, nie może poruszać się własnymi siłami, korzysta z tzw. balkonika. Powódka wraz z nieżyjącym mężem L. na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę wydanym

przez Naczelnika Gminy N. wykonali dobudówki jak w tej decyzji. Od tego okresu minęło 28 lat, lecz w 2006 roku Państwowy Inspektor (...) wydał decyzje nakazujące rozbiórkę tych obiektów zlokalizowanych na działce (...). Powyższe spowodowało i nadal powoduje u powódki niewyobrażalny stres. Narażona jest ona również na straty materialne. Przy pomocy syna S. B. (1) prowadzi gospodarstwo rolne, a dobudówki są niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego i jego funkcjonowania. Na skutek działania (...) doszło w 2010 roku do samobójstwa jej syna S. B. (2), który nie wytrzymał presji wynikającej z działania tego organu. Wszelkie decyzje i odwołania od decyzji (...) narażają powódkę na koszty i uszczerbienia w tym ze strony materialnej. Powódce brakuje na zakup leków i pokrycie innych wydatków związanych z leczeniem. (...) nęka powódkę w sprawie legalnie wybudowanej dobudówki oraz muru oporowego zabezpieczającego przed zanieczyszczeniem środowiska. Wskutek wszystkich poczynań organów administracyjnych powódka została doprowadzona do bardzo dużych stresów, utraciła zdrowie, nie może spać, nie może spokojnie pracować, wydaje znaczne środki na zakup leków i leczenie. Powódka dochodzi zatem 50.000 zł zadośćuczynienia za krzywdy moralne i cierpienia psychiczne, gdyż ponosi skutki, które mają związek przyczynowy z działaniami organu administracyjnego. Poczynania organów administracji stanowią przestępstwo nękania określone w art. 190a par 1 k.k.

Strona pozwana Skarb Państwa reprezentowany przez Powiatowego Inspektora (...) w N. S. i zastępowana przez Prokuratorię Generalną w odpowiedzi na pozew wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie od powódki kosztów zastępstwa prawnego Prokuratorii Generalnej. Strona pozwana wskazała, że wszystkie czynności organu nadzoru budowlanego podejmowane były w ramach przyznanych mu kompetencji oraz należnych obowiązków zgodnie z obowiązującym prawem i znajdowały oparcie w przepisach ustawy prawo budowlane. Nie naruszały one porządku prawnego, nie można im przypisać zatem cechy bezprawności. Zdaniem strony pozwanej żądania zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia jest oczywiście bezzasadne. Powódka nie wykazała też zaistnienia związku przyczynowego między wydaniem ostatecznych decyzji a wyrządzoną jej szkodą. Z ostrożności pozwana podniosła zarzut przedawnienia roszczenia.

Wyrokiem z dnia 12 czerwca 2015r. sygn.. akt I C 1521/14 Sąd Okręgowy w Nowym Sączu oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy ustalił, że:

W dniu 3 kwietnia 1987 r. Naczelnik Gminy N. wydał decyzję zezwalającą L. B. na dobudowę do stodoły od strony południowej wiaty na sprzęt i maszyny rolnicze o wymiarach 5,0 x 6,0 m z podpiwniczeniem do przechowywania płodów rolnych. Inwestycja miała być realizowana na dz. nr(...) w (...) W dniu 5 lipca 1987 r. Naczelnik Gminy N. wydał decyzję zezwalającą L. B. na częściową modernizację budynku inwentarsko-składowego wraz z dobudową do istniejącej stodoły w miejscu istniejącej wiaty od strony północnej wiaty o wymiarach 5,0 x 6,0 m do składowania płodów rolnych. M. B. w dniu 29 maja 2002 r. zgłosiła do Urzędu Gminy N. wykonanie remontu budynku gospodarczego w N.nr(...) Zgłoszenie dotyczyło parterowego budynku gospodarczego o pow. 35 m<sup>((2))</sup>. L. B. oraz jego następcy prawni, M. B., S. B. (2) i S. B. (1), wykonali dobudówki oraz modernizację, o których mowa w powyższych decyzjach. Ponadto przeprowadzili szereg innych prac budowlanych na dz. nr (...) w tym poprzez postawienie dalszych dobudówek oraz tzw. muru oporowego, bez uprzedniego uzyskania stosownej zgody oraz zgłoszenia wykonanych prac. Działania te utrudniały korzystanie z sąsiedniej nieruchomości. Powiatowy Inspektor (...) w N. przeprowadził postępowanie w przedmiocie samowolnej budowy muru oporowego o długości 18,35 m i zmiennej wysokości 1,2 - 2,5 m na dz, (...) wzdłuż drogi dojazdowej do sąsiedniej nieruchomości od strony dz (...). Wzywał inwestorów tj. M. B., S. i S. B. (1) do dostarczenia w terminie 30 dni zaświadczenia wójta o zgodności budowy z planem zagospodarowania przestrzennego, 4 egzemplarzy projektu budowlanego. Z uwagi na fakt, że dokumentów tych nie dostarczono postanowieniem wydanym przez (...) w dniu 27 grudnia 2006 r. nakazano rozbiórkę tego muru oporowego w związku z nie uzyskaniem przez inwestorów tj. M. B., S. i S. B. (1) wymaganego pozwolenia na budowę. W trakcie tego postępowania ustalono, że pismem z dnia 31 lipca 2006 roku Starostwo Powiatowe przyjęło zgłoszenie remontu istniejącego zbiornika na gnojowicę i płyty do składowania obornika dokonane przez M. B., S. i S. B. (1). Powyższa decyzja została zaskarżona przez M. B., S. B. (2) i S. B. (1). (...) Wojewódzki Inspektor (...) w K. działając jako organ II instancji decyzją z dnia 14 kwietnia 2009 r. utrzymał w mocy decyzję (...) z dnia 27 grudnia 2006 r. M. B. i S. B. (1) zakwestionowali także decyzję (...) w K. wnosząc od niej skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

K. Skarga ta została odrzucona postanowieniem z dnia 12 lutego 2010 r. Mimo ostatecznego charakteru decyzji (...) z dnia 27 grudnia 2006 r. M. B. i S. B. (1) nie wykonali nakazanej rozbiórki muru oporowego dobrowolnie. Dlatego też wszczęto postępowanie egzekucyjne, w toku którego postanowieniem z dnia 11 grudnia 2013 r. M. B., S. B. (1) i J. B. wymierzono grzywnę w kwocie 3 000 zł w celu przymuszenia wykonania rozbiórki. Postanowienie to, zaskarżone przez wyżej wymienionych, zostało utrzymane w mocy postanowieniem (...) w K. z dnia 14 lutego 2014 r. W dniu 9 września 2013 r. Powiatowy Inspektor (...)w N. wydał decyzję nakazującą rozbiórkę nielegalnie rozbudowanego budynku inwentarsko - składowego o nieregularnych wymiarach 8,56 x 2-5,2 m zlokalizowanego na działce (...) w N.znajdującej się od strony dojazdowej działki (...), wobec zrezygnowania przez inwestora procedury legalizacyjnej. (...) w trakcie kontroli przeprowadzonej w październiku 2010 roku ustalił, że na w/w działce prowadzone są roboty budowlane przy rozbudowie istniejącego budynku inwentarsko-składowego. UG wN.nie otrzymał zgłoszenia ani wniosku o wydanie pozwolenia na rozbudowę. Również Starostwo Powiatowe nie wydawało pozwolenia na rozbudowę istniejącego budynku inwentarsko-składowego na działce (...) ani żadnego pozwolenia na budowę. Inwestorów rozbudowy wezwano do przedłożenia w wyznaczonym terminie dokumentów w celu przeprowadzania procedury legalizacyjnej. Dokumentów tych nie przedłożono. Z uwagi na to, że M. B. nie wykonała dobrowolnie także tej ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę, (...) w N. wszczął postępowanie egzekucyjne, w toku którego - w celu przymuszenia M. B. do wykonania decyzji - wymierzył jej grzywnę w wysokości 29.885,70 zł. Wskutek postępowania odwoławczego (...) Wojewódzki Inspektor (...)w K. decyzją z dnia 8.12.2014 roku zmienił wysokość grzywny na kwotę 28.083,44 zł, utrzymując zaskarżoną decyzję (...) w N. w mocy. (...) w N. prowadził wobec M. B. postępowanie dotyczące innej samowoli budowlanej tj. rozbudowy części istniejącego budynku inwentarsko-składowego o część murowaną o wy. 4,8 m na 2,5 m na dz. ewid. (...) w N.Także w tym postępowaniu wydana została w dniu 11 września 2013 r. ostateczna decyzja nakazująca rozbiórkę rozbudowanej części istniejącego budynku inwentarsko-składowego o część murowaną o wym. 4,8 m. x 2,5 m zrealizowana bez wymaganego pozwolenia, wobec zrezygnowania przez inwestora z procedury legalizacyjnej. Postępowanie to podobnie jak poprzednie prowadzono od 2006 roku. Z uwagi na zmianę kręgu osób legitymowanych do występowania w tym postępowaniu, po śmierci L. B. w 1997 roku, pomimo wydania decyzji przez (...) w 2007 roku, sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. Podobnie jak w przypadku poprzednich decyzji nakazujących rozbiórki - M. B. uchylała się od dobrowolnego jej wykonania, dlatego (...) wszczął postępowanie egzekucyjne. (...) nałożył na M. B. grzywnę w wysokości 9.909,60 zł decyzją z dnia 28.07.2014 roku. (...) w K. zmienił wysokość grzywny na kwotę 9312 zł celem przymuszenia M. B. do wykonania decyzji. Ponadto Powiatowy Inspektor (...)w N. wydał w dniu 16 października 2013 r. decyzję nakazującą M. B. rozbiórkę samowolnie rozbudowanego istniejącego budynku inwentarsko-składowego o część posiadającą wymiary 5,7 x 3,85 m zlokalizowanego na dz. (...). Od powyższej decyzji odwołanie wniósł S. B. (1). Postępowanie odwoławcze jest w toku. W Starostwie Powiatowym w N. toczyło się również postępowanie administracyjne dotyczące pozwolenia na budowę budynku hodowlanego ze zbiornikami szczelnymi na wodę gnojową, gnojówkę oraz ścieki bytowe wraz z zabudową płyty gnojowej na działce nr (...) w N. Ostatecznie odmówiono S. B. (2) zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na w/w budynki. WSA w Krakowie po odwołaniu M. B., S. B. (1) i J. B. uchylił decyzję Wojewody (...) z dnia 4.05.2009 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Wobec braku podtrzymania przez spadkobierców S. B. (2) wniosku o pozwolenie na budowę, sprawę pozostawiono bez rozpoznania. Prowadzone wobec M. B. i S. B. (1) postępowania w celu wykonania ostatecznych decyzji są w toku. Powódka ani jej syn nie uiszcili dobrowolnie orzeczonych grzywien i nie dokonali rozbiórek samowoli budowlanych. Powódka ani jej syn nie występowali o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych ani z wnioskami o wznowienie postępowań administracyjnych. Powódka M. B. ma obecnie 89 lat. Jest osobą schorowaną, którą opiekuje się syn S. B. (1), zastępujący ją w licznych postępowaniach administracyjnych. Powódka oraz jej syn czują się skrzywdzeni działaniami (...) w N.. Ich zdaniem prowadzone postępowania administracyjne były bezzasadnie, gdyż zmarły L. B. legitymował się pozwoleniami na budowę z 1987 roku. Początkowo w postępowaniach administracyjnych udział brał drugi syn powódki S. B. (2), który popełnił samobójstwo.

Przy tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd pierwszej instancji przyjął brak legitymacji biernej Skarbu Państwa za działania Państwowego Inspektora(...). Odwołując się do art. 417<sup>(1)</sup>§ 2 k.c. i art. 417 § 1 k.c. wskazał, że 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. Państwowy Inspektor (...)jako organ wykonawczy Powiatowego Inspektoratu (...)jest odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem prawa, dlatego nie można przypisać mu statusu *stationes fisci* w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c. W świetle art. 2 pkt 1 ust 2 ustawy z dnia 5.06.1998 roku o samorządzie powiatowym za działania Powiatowego Inspektoratu (...)odpowiedzialność ponosi Powiat, który posiada samodzielność prawną . W tym poglądzie Sąd pierwszej instancji odwołał się do stanowiska wyrażonego w przytoczonych w uzasadnieniu wyrokach Sądów Apelacyjnych . Zgodnie z art. 4 pkt 1 ust 11 cyt. ustawy Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży- art. 4 pkt 2 cyt. ustawy). Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu a kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje przy pomocy jednostek organizacyjnych - komend i inspektoratów ( art. 33a pkt 1). Powiatowe służby, inspekcje i straże są jednostkami administracji zespolonej - art. 33b pkt, umożliwiającymi ich kierownikom realizację zleconych im z zakresu administracji zadań. Przepis art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 - Prawo Budowlane (t. jedn. Dz. U. z 2010r. Nr 243 poz. 1623 ze zm, dalej Praw. Bud. .) wskazuje, że zadania nadzoru budowlanego wykonuje m. in. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, który - jak wynika z art. 86 - jest powoływany i odwoływany przez starostę. Swoje zadania wykonuje on przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego(art. 86 ust. 3). Sąd doszedł do przekonania, iż powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego są jednostkami organizacyjnymi powiatu, o których mowa w art. 4 ust. 2 i art. 33 a ustawy o samorządzie powiatowym, a nadto że powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowiące aparat pomocniczy powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego i wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej w rozumieniu art. 33 b ustawy . Zadania powiatu mają charakter zadań publicznych specjalistycznych. Te specjalistyczne zadania powiat wykonuje właśnie poprzez m. in. inspektoraty kierowane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. W konsekwencji to właściwy powiat, a nie Skarb Państwa, jest stroną legitymowaną biernie w procesie, w którym źródłem roszczenia jest zachowanie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, działającego w ramach sprawowanego nadzoru budowlanego,

Mimo tego wniosku Sąd Okręgowy dokonał jednak także merytorycznej oceny zasadności powództwa wskazując, że powódka nie udowodniła przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że przesłankami odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, przewidzianej tak w art. 417, jak i art. 417<sup>1</sup> k.c. są: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy a szkodą. Także art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. odwołuje się do niezgodnego z prawem orzeczenia. Niezgodność z prawem danego orzeczenia, ostatecznej decyzji co do zasady nie powinna być przedmiotem samodzielnych ustaleń sądu w procesie o naprawienie szkody. Dlatego też odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia wymaga tzw. prejudykatu. Takiego prejudykatu odnośnie kwestionowanych decyzji powódka nie przedstawiła. Co więcej z jej inicjatywy nie toczyło się żadne postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, czy o wznowienie postępowania, w których wyartykułowano by niezgodność z prawem kwestionowanych decyzji administracyjnych. Powódka nie udowodniła również pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie podała nawet na czym polegała bezprawność organów administracji – (...). Jak wynika z ustaleń sprawy działania organów administracji nie były bezprawne. (...) oraz organ nad nim nadrzędny działały w granicach prawa, wydając decyzje w postępowaniach, których stroną była powódka. Powódka nie wykazała także szkody oraz związku przyczynowego między szkodą a działaniem organów administracji, a ciężar dowodu zgodnie z art. 6 k.c. spoczywał na niej. Powódka reprezentowana przez syna poprzestała jedynie na własnych twierdzeniach o pogorszeniu stanu zdrowia w związku z działaniami podejmowanymi przez organy administracji – (...) w N., nie zgłaszając w tym przedmiocie żadnego dowodu, celem ustalenia tych okoliczności. Trudno zatem przyjąć, że między działaniem (...) w N. a nieskonkretyzowaną przez powódkę szkodą zachodzi adekwatny, w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., związek, który występuje wówczas, gdy w łańcuchu kolejnych przyczyn i skutków mamy do czynienia z przyczynami, jakie zazwyczaj (normalnie) wywołują dane skutki.

Dodatkowo roszczenia powódki uległyby również przedawnieniu. Powódka swoje roszczenie wywodzi bowiem z wydanych w 2006 roku decyzji nakazujących rozbiórki obiektów samowolnie wybudowanych na dz.(...)oraz powiązanej z nimi okoliczności śmierci syna S. w 2010 roku. Wobec (...) w N. nie były prowadzone postępowania karne. Nie zapadły w tym przedmiocie także wyroki skazujące. Przynajmniej powódka na takowe się nie powoływała. Zastosowanie znajdzie zatem art. 442<sup>1</sup> § 1 kc, który stanowi, że 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. Termin trzyletni w stosunku do roszczeń powódki upłynął. Zdaniem Sądu Okręgowego powódka niezasadnie powołuje się również na art. 190a § 1 k.k.- tj.na przestępstwo skaltingu - nękania. Przystępstwa tego jak słusznie wskazała strona pozwana może dopuścić się osoba fizyczna a nie organ wydający decyzje administracyjne. W sytuacji powódki nie może być mowy również o nieustannym naruszaniu prywatności, o czym stanowi w/w przepis. W tym stanie rzeczy powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Jako podstawę orzeczenia o kosztach procesu Sad powołał art. 102 k.p.c. zważając na .wiek powódki, jej stan zdrowia i trudną sytuację finansową oraz subiektywne przekonanie o zasadności zgłoszonych żądań.

Apelację od tego wyroku wniosła powódka , zaskarżając orzeczenie w całości. W apelacji zarzuciła:

-błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia wskutek przyjęcia legalności wszystkich decyzji a więc zgodności z prawem mimo, że jak wynika z materiału dowodowego wydawane decyzje godziły w stan zdrowia powódki , która z tego powodu cierpi do chwili obecnej psychicznie i fizycznie a jej cierpienie ma związek z wydanymi decyzjami i samobójstwem syna S., który nie przeżył nękania ze strony pozwanej,

- naruszenie art. 105 §1 k.p.a. wskutek nieumorzenia postępowania administracyjnego mimo śmierci męża powódki , który wykonywał prace budowlane i z tej przyczyny stało się ono bezprzedmiotowe,

- obrazę prawa materialnego a to art. 417<sup>19</sup>§1 i 2 k.c. w zw. z art. 417<sup>2</sup>k.c. w zw. z art. 416 k.c. wskutek wydanych decyzji niezgodnej z zasadą słuszności albowiem budowla , która została wydana na działce powódki i jej nieżyjącego męża oparta została na zezwoleniu wydanym przez Naczelnika Urzędu Gminy N. podczas gdy Sąd I Instancji uwzględnił jedynie legalność wydania decyzji strony pozwanej. Wgłędy słuszności wymagały umorzenia postępowania administracyjnego z uwagi na położenie materialne i zdrowotne oraz wiek powódki . która jest cierpiąca i schorowana. Powódka powołała się dodatkowo na nałożenie na nią grzywien w celu przymuszenia do wykonania obowiązków stwierdzonych w tytułach wykonawczych

Rozpoznając apelację Sąd drugiej instancji uznał za własne ustalenia Sądu Okręgowego. Nadto za bezsporne uznał , że w dniu 11 grudnia 2013r. i 28 lipca 2014r. nałożono na powódkę grzywiny celem przymuszenia do wykonania nałożonych nań obowiązków rozbiórki.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Decyzja administracyjna stanowi dokument urzędowy i stanowi dowód tego co zostało w niej urzędowo zaświadczone. Decyzja administracyjna korzysta przy tym z domniemania legalności. W orzecznictwie przyjmuje się jako zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych , co ma swoje źródło w art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., art. 7 i 10 Konstytucji RP . Należy podzielić więc stanowisko Sądu Okręgowego, że rozgraniczenie drogi sądowej i administracyjnej nie pozwala na kreowanie uprawnień nadzorczych odnośnie do organów administracji przez Sądy powszechne, gdyż ta jest sprawowana przez sądownictwo administracyjne. Jeżeli więc decyzja została wydana przez właściwy organ w granicach jego umocowania normatywnego i stanowi akt administracyjny wydany przy zastosowaniu przepisów procedury to Sąd powszechny nie może badać jej merytorycznej poprawności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2004 r. II CK 47/03 LEX nr 1615017). Wyrazem tego jest treść art. 417<sup>1</sup>.§ 2 i 3k.c., który uzależnia możliwość dochodzenia naprawienia szkody po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem wydanej decyzji lub niezgodności z prawem niewydania decyzji, chyba że przepisy szczególne przewidują co innego. W braku przepisów

szczególnych należy przyjąć, że istniały podstawy do nakazania rozbiórki muru oporowego. Samo więc przekonanie powódki o niezasadności tych decyzji nie jest wystarczające do zakwestionowania prawidłowości działania organów administracji. Powyższe dotyczy zarówno decyzji z dnia 9 września 2013r. nakazującej rozbiórkę a tym bardziej będących jej następstwem decyzji przymuszających szczególnie, że przymuszenie grzywnami w celu wykonania decyzji jest jedynie skierowane w sferę majątkową powódki. Sąd pierwszej instancji prawidłowo więc przyjął, że działanie organów administracji nie było w tym przypadku bezprawne. Wadliwość natomiast została wykazana w odniesieniu do decyzji odmawiającej pozwolenia na budowę budynku hodowlanego ze zbiornikami szczelnymi. Decyzję tę uchylono decyzją Wojewody (...) z dnia 4 maja 2009r. jednakże ta odmowa nie mogła wywołać skutków wskazanych w pozwie skoro doszło ostatecznie do pozostawienia sprawy bez rozpoznania gdyż następcy prawni wnioskodawcy nie podtrzymali żądania rozstrzygnięcia administracyjnego. To incydentalne wadliwe działanie nie może zaś zostać zakwalifikowane jako nękanie w rozumieniu art. 190<sup>a</sup>k.k. zarówno z uwagi na podmiot ja i z braku uporczywości działania. Pozostałe wskazane w postawie faktycznej działania nie nosiły cech bezprawności a dodatkowo nie miały na celu naruszenia prywatności powódki lecz stanowiły dążenie do zapewnienia ładu przestrzennego. Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 105 k.p.a. Niezależnie od kwestii braku możliwości nadzoru nad prawidłowością postępowania administracyjnego i braku stwierdzenia we właściwym postępowaniu, że organ administracji miał obowiązek umorzenia postępowania, to Sąd Apelacyjny zauważa, że w niniejszej sprawie nie wykazano jakichkolwiek okoliczności wskazujących na usankcjonowanie samowoli budowlanej, nie wykazano więc bezprzedmiotowości obowiązku rozbiórki. Nadal więc istnieje podstawa do władczej ingerencji organu administracyjnego w przedmiot własności powódki. Śmierć męża powódki i jej syna nie czynni decyzji nakazującej rozbiórkę bezprzedmiotowymi albowiem obowiązany nadal jest M. B. jako współinwestor. Obowiązek ten ciąży także na spadkobiercach drugiego inwestora.

Sąd Apelacyjny nadto podkreśla, że dla przyjęcia odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych nie jest wystarczające przekonanie powódki, że działanie organów nadzoru budowlanego stanowi stalking czy inną formę nękania albowiem kryteriami stwierdzenia naruszeń dóbr osobistych powinny być oceny wynikające z istniejącej świadomości społecznej i prawnej, zasad współżycia społecznego i zasad moralnych, oraz odwołania do typowej reakcji społecznej (por. ; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2001 r., V CKN 195/01, nie publ., z dnia 23 maja 2002 r., IV CKN 1076/00, OSNC 2003, Nr 9, poz. 121; z dnia z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 953/00, niepubl.; z dnia 29 października 2010 r., V CSK 19/10, OSNC-ZD 2011, nr B i z dnia 18 lipca 2014 r. IV CSK 716/13 LEX nr 1521322). Co do zasady możliwe jest wprowadzenie kształtowanie roszczeń na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych jeżeli istnieje powiązanie skutków wydania decyzji administracyjnej, w tym także dotyczącej nakazania rozbiórki obiektu budowlanego, z naruszeniem dóbr o jakich mowa w art. 23 k.c. i takie powiązanie istnieje np. przy bezprawnym wtargnięciu sprawcy w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania (por/ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r. V CSK 352/09 Palestra 2010/5-6/236. W tym jednak przypadku nakazy rozbiórki dotyczyły muru oporowego i budynku inwestorsko składowego, które to obiekty nie służą bezpośrednio realizacji prawa do mieszkania. Obiektywnie nakazanie rozbiórki nie prowadzi do ingerencji w prawo do mieszkania czy w zdrowie. Wydanie decyzji o rozbiórce wkracza natomiast niewątpliwie w prywatność i wolność właściciela- inwestora skoro stanowi nakaz określonego zachowania. Stopień tej ingerencji nie wykracza jednak poza cele wynikające z prawa budowlanego i planowania przestrzennego nie jest więc uzasadnione żądanie zadośćuczynienia na podstawie art. 448 k.c. w zw. z art. 23 i 24 k.c. Przede wszystkim jednak nakazanie rozbiórek stanowiło działanie legalne mające na celu zapewnienie ładu przestrzennego i nie może ono rodzić ochrony z art. 24 §1 k.c. skoro ta ochrona jest wyłączona ipso iure jeżeli działanie lub zaniechanie godzące w dobra osobiste nie jest bezprawne.

Obiektywnie może godzić w dobra osobiste nakładanie grzywien. Mimo, że takie działanie stanowi przede wszystkim ingerencję w sferę majątkową, to jednak z uwagi na fakt, że celem jest tu przymuszenia do wykonania obowiązku nałożonego decyzją administracyjną a więc jest to dążenie do zmuszenia do określonego zachowania to w odczuciu obiektywnym może godzić pośrednio w prywatność i wolność człowieka szczególnie jeżeli takie działanie nie miałyby odpowiedniego umocowania w normie prawnej. W tym jednak przypadku niewykonanie nakazu rozbiórki rodziło konieczność przymuszenia do wykonania obowiązku stwierdzonego odpowiednim tytułem wykonawczym. Decyzje w

tym przedmiocie nie zostały uchylone i obowiązują. Było to działanie legalne co uchyla odpowiedzialność za naruszenie dóbr osobistych. Brak bezprawności wyklucza także odpowiedzialność za szkodę majątkową na podstawie art. 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup>§2 k.c. W okolicznościach sprawy nie sposób też dopatrzeć adekwatnego (w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.) związku przyczynowego między wydanymi decyzjami o nakazaniu rozbiórki a wskazywaną przez powódkę szkodą w postaci wydatków na lekarstwa i lekarzy. Normalny związek przyczynowy między określonym zdarzeniem a szkodą w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. zachodzi zaś wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez zaistnienia szczególnych okoliczności, można przyjąć, że poniesiony uszczerbek majątkowy jest następstwem tego zdarzenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004 Nr 1, poz. 3). Decyzja o nakazaniu rozbiórki w normalnym układzie stosunków nie ingeruje w zdrowie osoby zobowiązanej do wykonania rozbiórki, wydatki więc na leczenie nie pozostają w normalnym związku z wydaniem takiej decyzji.

Słusznie więc Sąd Okręgowy ocenił niezasadność merytoryczną powództwa zarówno o odszkodowanie jak i zadośćuczynienie. Na marginesie więc tylko należy także podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji że nawet przy przyjęciu istnienia roszczeń majątkowych powództwo co do roszczeń wypływających z decyzji z dnia 27 grudnia 2006r. uległoby przedawnieniu na podstawie art. 442<sup>1</sup>k.c. skoro ta decyzja o nakazaniu rozbiórki stała się ostateczna w dniu 14 kwietnia 2009r.

Brak jest też podstaw do zastosowania art. 417<sup>2</sup>k.c. Brak jest bowiem podstaw do przyznania odszkodowania na zasadzie słuszności w sytuacji, gdy stan zdrowia powódki nie pozostaje w jakimkolwiek związku z wydaniem decyzji a więc szkoda na osobie nie jest wynikiem zgodnego z prawem działania organów władzy publicznej. Ponadto nie ma podstaw do zastosowania zasad słuszności w sytuacji, gdy nakaz rozbiórki był wynikiem samowoli powódki i jej męża.

Powyższe więc wskazuje na niezasadność apelacji, niezależnie od dokonanej przez Sąd Okręgowy spornej w orzecznictwie kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Kwestia podmiotu odpowiedzialnego za szkody, jakie mogą wyniknąć z działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego była wyjaśniana przez Sąd Najwyższy. Sąd ten zajął w wyroku z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12 (OSNC-ZD 2013/3/65) odmienne stanowisko w kwestii legitymacji Skarbu Państwa niż przyjął to Sąd Okręgowy z powołaniem na orzeczenia Sądów Apelacyjnych. Do stanowiska, że odpowiedzialność ze szkodę wyrządzoną decyzją powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ponosi Skarb Państwa przychylił się także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 marca 2015 r. V CSK 304/14 LEX nr 1710404 wskazując, że zadania i kompetencje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie stanowią zadań powiatu, lecz zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu przez ten organ. Starosta jako organ administracji samorządowej nie uzyskuje w tym zakresie jakiegokolwiek kompetencji do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, a stworzony przez niego aparat pomocniczy stanowi jedynie zaplecze umożliwiające powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego wykonywanie ustawowych zadań. W rezultacie powiat nie ponosi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym odpowiedzialności odszkodowawczej za ewentualne szkody wynikające z wykonywania zadań zastrzeżonych dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, odpowiedzialność ta ciąży natomiast na Skarbie Państwa, ponieważ powiatowy inspektor nadzoru budowlanego działa w strukturze administracji rządowej. Przyjmując co do zasady legitymację strony pozwanej Sąd Apelacyjny uznaje jednak niezasadność środka odwoławczego z przyczyn wyżej wskazanych. Wobec powyższego apelację oddalono na podstawie art. 385 k.c. Sąd Apelacyjny nie znajdując podstaw do odstąpienia od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, zasądził od powódki na rzecz strony pozwanej zwrot kosztów procesu na podstawie art. 98§1 i 3 k.p.c. i art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391§1 k.p.c. przy zastosowaniu § 2, §6 pkt 6 § 13 ust.1 pkt. 2 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 461ze zm.). Stosowanie art. 102 k.p.c. może mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Powódka zaś podejmując decyzje o wniesieniu apelacji знаła już motywy oddalenia powództwa i jej pełnomocnik mógł ocenić szanse powodzenia środka odwoławczego. Nie istniało więc już na tym etapie uzasadnione przekonanie o zasadności powództwa a sama trudna sytuacja życiowa powódki nie usprawiedliwia zastosowania art. 102 k.p.c.

SSA Grzegorz Krężolek SSA Anna Kowacz–Braun SSA Sławomir Jamróg