

Sygn. akt I ACa 1094/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 kwietnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Jolanta Grzegorzczak (spr.)

Sędziowie: SA Alicja Myszowska

SA Anna Beniak

Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Olejniczak

po rozpoznaniu w dniu 10 kwietnia 2015 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa **J. D.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w P.**

o odszkodowanie

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim

z dnia 29 kwietnia 2014 r.

sygn. akt I C 446/11.

I. zmienia zaskarżony wyrok na następujący:

„1. oddala powództwo;

2. zasądza od J. D. na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3.600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.”;

II. zasądza od J. D. na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt I ACa 1094/14

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2014r. w sprawie z powództwa J. D. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przed Sądem I instancji przez Starostę Powiatu (...), o odszkodowanie w kwocie 105.000 zł w związku ze szkodą majątkową poniesioną przez powoda, jak twierdził - wskutek wydania ostatecznej decyzji z dnia 20 lipca 2005 roku przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P., Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda całą dochodzoną kwotę 105.000 złotych a także orzekł o kosztach postępowania, zasądzając je od strony pozwanej na rzecz powoda.

(wyrok k. 401).

Wyrok ten został wydany w oparciu o następujące ustalenia faktyczne:

Nieruchomość oznaczona nr 650/17, położona w J., zabudowana m. in. budynkiem gospodarczym była pierwotnie własnością K. i M. małżonków K.. Budynek gospodarczy znajdujący się na tej działce był wykorzystywany jako wiata, składowisko, a po odnowieniu - także jako stodoła. M. K. (1) zamierzał wykorzystywać ten budynek jako ujeżdżalnię koni.

W 2002r. M. K. (1) po raz pierwszy wystąpił do Urzędu Gminy w W. z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynku ujeżdżalni koni w miejscowości J..

Mimo, że nie uzyskał wymaganego zezwolenia na budowę - M. K. (1) rozpoczął budowę przybudówki na potrzeby ujeżdżalni koni.

W 2004r. M. K. (1) wystąpił po raz kolejny o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynku ujeżdżalni koni. W toku tego postępowania administracyjnego Urząd Gminy zwrócił się do Konserwatora Zabytków o wymagane prawem uzgodnienia. Pismem z dnia 26 stycznia 2005r. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Ł. Delegatura w P. wskazał, że w wyniku wizji lokalnej stwierdzono, iż budynek taki na przedmiotowej działce już istnieje. W reakcji na treść tego pisma M. K. (1) wycofał swój wniosek o wydanie opisanej wyżej decyzji, w wyniku czego - postępowanie administracyjne w tym przedmiocie zostało umorzone.

Na skutek kolejnego wniosku M. K. (1), decyzją z dnia 20 lipca 2005r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. zezwolił M. K. (1) na użytkowanie budynku gospodarczego wraz z łącznikiem i przybudówkami znajdującymi się na działce nr (...) w J., gmina W.. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano m. in., że wnioskodawca wykonał nałożony na niego obowiązek i przedłożył inwentaryzację budowlaną i geodezyjną wraz z orzeczeniem technicznym o zgodności z warunkami technicznymi budynku gospodarczego wraz z łącznikiem i przybudówkami na działce (...) w J..

Aktami notarialnymi z dnia 1 sierpnia 2008r. i 7 sierpnia 2008r. małżonkowie K. sprzedali powodowi J. D. nieruchomość oznaczoną nr 650/17 wraz ze znajdującymi się na niej budynkami.

W dniu 10 stycznia 2010r. doszło do katastrofy budowlanej, w wyniku której zawaleniu uległa ujeżdżalnia koni posadowiona na działce powoda o nr 650/17. Po oględzinach dokonanych w dniu 21 stycznia 2010r., decyzją z dnia 28 stycznia 2010r. nr (...) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. zobowiązał powoda do przedłożenia w terminie do 30 marca 2010r. ekspertyzy technicznej mającej na celu ustalenie przyczyny wystąpienia katastrofy budowlanej budynku gospodarczego usytuowanego na przedmiotowej działce w J.. Powód zlecił sporządzenie ekspertyzy na potrzeby postępowania administracyjnego, za którą zapłacił 5.000 zł. Z ekspertyzy tej wynikało, że konstrukcja dachu była wadliwie zaprojektowana i wadliwie zrealizowana, przede wszystkim zostały błędnie zaprojektowane dźwigary dachowe.

Sąd I instancji ustalił, że pierwotną przyczyną katastrofy budowlanej były błędy popełnione przy wznoszeniu budynku gospodarczego, użytkowanego jako hala ujeżdżalni koni, który to budynek w dniu katastrofy nie był w stanie przenosić dopuszczalnych, technicznie uzasadnionych środowiskowych obciążeń normowych. Konstrukcja budynku ujeżdżalni koni została wykonana z naruszeniem przepisów prawa budowlanego oraz norm techniczno-budowlanych, w szczególności z zakresu bezpieczeństwa, wytrzymałości, jak również – odnoszących się do jakości materiałów oraz wykonania hali. Istotnym odstępstwem od zasad konstrukcyjnych była niedostateczna nośność elementów konstrukcyjnych ramy portalu hali ujeżdżalni oraz brak dostatecznych usztywnień konstrukcji stalowej hali w kierunku poprzecznym i podłużnym. Brak było też stężeń dachowych, stężeń pionowych w ścianach ponad obmurowaną częścią słupów (stężeń międzysłupowych) oraz stężeń międzywiązarowych. Nośność konstrukcji hali obciążonej ciężarem własnym normowym, obciążeniem śniegiem (z pominięciem obciążenia wiatrem) została znacznie przekroczona, co oznacza, że konstrukcja ta nie była w stanie przenieść tych obciążeń a więc była

nieprawidłowo wykonana już w chwili jej wznoszenia. Przyczyny, które doprowadziły do katastrofy, stwarzały ryzyko zawalenia tego budynku już w dacie wydania decyzji o legalizacji budowli.

Wartość prac koniecznych do przywrócenia stanu poprzedniego budynku gospodarczego, który uległ zawaleniu, Sąd Okręgowy ustalił na kwotę około 227.806 zł.

W dniu 14 września 2010r., decyzją nr (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność decyzji nr (...) Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P. z dnia 20 lipca 2005r. W uzasadnieniu swej decyzji organ ten stwierdził, że w postępowaniu zakończonym decyzją nr (...) nie było podstaw do uznania, że zgromadzony materiał dowodowy pozwalał na wykluczenie istnienia przesłanek przemawiających za koniecznością rozbioru przedmiotowego obiektu, zawartych w art. 37 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 1974r. - Prawo budowlane, w tym przesłanki spowodowania przez samowolnie wzniesiony budynek - niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia. Organ ten wskazał również, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. nie zbadał także w jakim czasie zostały wzniesione - łącznik i przybudówki objęte decyzją legalizacyjną, co uniemożliwiało ocenę, które przepisy powinny znaleźć zastosowanie przy wydawaniu decyzji nr (...). Zwracając uwagę na te uchybienia organ ten uznał, że zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Sąd Okręgowy podkreślił, że stan faktyczny nie był w zasadzie sporny między stronami, natomiast problem powstał przy dokonaniu oceny prawnej tak ustalonego stanu faktycznego.

W oparciu o te ustalenia Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione w całości. Odnośnie reprezentacji Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie, Sąd I instancji wskazał, że za szkody spowodowane decyzyjną działalnością inspektorów nadzoru budowlanego odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Działalność ta, według Sądu Okręgowego, wynika bowiem z realizowania przez inspektorów nadzoru budowlanego zadań z zakresu administracji rządowej. Sąd Okręgowy wskazał również, że ponieważ zwierzchnikiem wytyczającym ogólne kierunki działania, należącej do działania administracji zespolonej na szczeblu powiatu inspekcji budowlanej jest starosta, a sama inspekcja jest powiatową jednostką budżetową, przeto właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie szkód spowodowanych działalnością Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P. jest Starosta Powiatu (...).

Odnosząc się do żądania dochodzonego przez powoda, Sąd Okręgowy przyjął, że Skarb Państwa w przedmiotowej sprawie odpowiada na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Analizując przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w tej sprawie, wskazał, że została spełniona przesłanka wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, która jest niezgodna z prawem a niezgodność ta została stwierdzona w administracyjnym postępowaniu nieważnościowym i nie ulega wątpliwości, że postępowanie to było właściwym postępowaniem w rozumieniu art. 417¹ §2 k.c.

Następnie Sąd I instancji podkreślił, że powód doznał szkody w wyniku wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej i szkoda ta polegała na tym, że utracił aktywa w postaci wzniesionego budynku, który uległ zawaleniu i który w celu przywrócenia go do stanu poprzedniego wymaga poważnych nakładów finansowych.

Odnosząc się do przesłanki związku przyczynowego, Sąd Okręgowy podkreślił, że związek przyczynowy między wadliwą decyzją, a wyrządzoną wskutek jej wydania szkodą może mieć charakter wieloogniowy, a wydanie decyzji może mieć także charakter pośredniej przyczyny wyrządzenia szkody.

Sąd I instancji wskazał też, że M. K. (1), wnosząc o zezwolenie na użytkowanie przedmiotowego budynku, zadeklarował, że budynek ten został wybudowany w pierwszej połowie lat 90-tych, na nieruchomości będącej obecnie własnością powoda i został zaprojektowany i wybudowany w sposób sprzeczny z normami techniczno-budowlanymi i prawa budowlanego. Następnie w stosunku do tego budynku toczyło się postępowanie legalizacyjne, które obejmowało nie tylko sam budynek gospodarczy ale także łącznik i przybudówkę, i które, jak się później okazało, było dotknięte nieważnością.

Według Sądu I instancji, postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na użytkowanie budynku zbudowanego samowolnie w pierwszej połowie lat 90-tych, polegało na tym, że organ nadzoru budowlanego w pierwszej kolejności był zobowiązany stwierdzić czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w przepisach ówczesnie obowiązującego Prawa budowlanego z 1974r., które skutkowałyby decyzją o rozbiórce lub przejściu na własność Państwa przedmiotowego budynku i Sąd wskazał te przesłanki w uzasadnieniu skarżonego wyroku (k. 410).

Natomiast z ustaleń Sądu I instancji wynika, że budynek ten został wybudowany dopiero w latach 2003-2004r., a skoro tak to legalizacja tego budynku powinna być przeprowadzona w oparciu o przepisy obecnie obowiązujące ustawy z 1995r. - Prawo budowlane, a w szczególności o art. 48 i 49 tej ustawy. Jednocześnie Sąd Okręgowy wskazał, że przepisy te w pewnym zakresie zawierają regulacje zbliżone do przepisów ustawy Prawo budowlane z 1974r. Jednak organ nadzoru budowlanego wydając decyzję nr (...), nie badał sprawy pod tym kątem, co zostało także podkreślone w decyzji stwierdzającej nieważność.

W dalszej części swych rozważań Sąd I instancji zauważył, że organ nadzoru budowlanego, wydając decyzję nr (...) dopuścił się szeregu uchybień proceduralnych, które ostatecznie doprowadziły do stwierdzenia nieważności tej decyzji. Jednym z takich uchybień było wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku gospodarczego, podczas gdy M. K. (1) oczekiwał legalizacji budynku ujeżdżalni koni. Sąd Okręgowy podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż nie można postawić znaku równości pomiędzy budynkiem gospodarczym, który zasadniczo jest przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego i ze swej istoty jest przeznaczony, mówiąc ogólnie, do przechowywania przedmiotów (rzeczy), a budynkiem ujeżdżalni koni, który jest budynkiem wykorzystywanym do usługowej działalności gospodarczej, polegającej na jeździe konnej w zadaszonym pomieszczeniu w każdych warunkach atmosferycznych. Okoliczność ta, zdaniem Sądu Okręgowego, powinna prowadzić do zakwalifikowania budynku jako budynku z przeznaczeniem na przynajmniej czasowy pobyt ludzi. Skoro tak, to takiego rodzaju budynki powinny spełniać znacznie wyższe wymagania w zakresie stopnia bezpieczeństwa, natomiast organ nadzoru budowlanego, pomimo, że M. K. (1) wnioskował o legalizację budynku ujeżdżalni koni, potraktował budynek tego rodzaju jako budynek gospodarczy i udzielił pozwolenia na użytkowanie takiego budynku a nie ujeżdżalni koni. Zbagatelizował tym samym znacznie surowsze wymagania jakie prawo stawia obiektom przeznaczonym na pobyt ludzi.

Ostatecznie, Sąd I instancji stwierdził, że:

- po pierwsze - przyczyną zawalenia budynku hali ujeżdżalni koni była wadliwość konstrukcji istniejąca w chwili wydawania decyzji o legalizacji, która wynikała zarówno z wadliwości projektu budynku, jak i wadliwości jego wykonania;
- po drugie - wadliwości te stanowiły zagrożenie dla ludzi lub mienia, groziły bowiem katastrofą budowlaną, do której ostatecznie doszło;
- po trzecie - organ nadzoru budowlanego w sposób rażąco sprzeczny z prawem prowadził postępowanie dowodowe, wskutek czego nie dostrzegł wadliwości budynku, choć warunkiem wydania decyzji legalizacyjnej było właśnie stwierdzenie braku wadliwości budynku;
- po czwarte - organ nie był władny wydać decyzji o zezwoleniu na użytkowanie budynku gospodarczego, gdyż postępowanie dotyczyło budynku wykorzystywanego jako ujeżdżalnia koni;
- po piąte - wadliwe procedowanie miało wpływ na wynik sprawy, prawidłowo prowadzone postępowanie powinno było doprowadzić do stwierdzenia braku podstaw do zalegalizowania budynku;
- po szóste - brak podstaw do zalegalizowania budynku w świetle zakresu wadliwości konstrukcji budynku winien doprowadzić do wydania decyzji o rozbiórce budynku;

- po siódme - w braku budynku hali ujeżdżalni na nabytej przez powoda nieruchomości nie doszłoby do poniesienia przez niego szkody, czy to z uwagi na nienabycie przez niego owej nieruchomości, czy też z uwagi na niższą cenę, czy też po prostu niewystąpienia w składzie majątku powoda jego składnika w postaci uprzednio rozebranego budynku hali ujeżdżalni.

W świetle powyższych rozważań, Sąd Okręgowy uznał, że wydanie niezgodnej z prawem decyzji legalizacyjnej nr (...) pozostaje w normalnym związku przyczynowym z zawaleniem budowli według następującej relacji kauzalnej: wadliwy budynek – wadliwe przeprowadzone postępowanie – wadliwa decyzja legalizacyjna – równa się dalsze istnienie budynku z wadami stwarzającymi niebezpieczeństwo zaistnienia katastrofy budowlanej – zrealizowanie się tego niebezpieczeństwa. Wadliwe postępowanie legalizacyjne pozostaje więc w adekwatnym związku przyczynowym z doznaniem szkody przez powoda. (k. 413).

Sąd dostrzegł także, że do katastrofy budowlanej przyczyniły się również: przyspieszona korozja budynku w warunkach podwyższonej wilgotności, charakterystycznej dla obiektów związanych z hodowlą koni, przy braku dostatecznych zabiegów konserwacyjnych oraz zastosowanie niepełnowartościowych elementów konstrukcyjnych.

Według Sądu Okręgowego, gdyby budynek ujeżdżalni koni nie posiadał stosownej legalizacji, to z pewnością powód nie poniósłby szkody, bowiem licząc się z możliwością rozbiórki takiego obiektu, nie zapłaciłby za całą nieruchomość takiej kwoty, jak to uczynił, pozostając w błędnym przekonaniu o legalności posadowionych na tym gruncie budynków. Pozwolenie na użytkowanie obiektów gwarantowało zachowanie niezbędnych minimalnych przynajmniej norm bezpieczeństwa. W przypadku gdyby postępowanie legalizacyjne doprowadziło do rozbiórki hali, powód, o ile zdecydowałby się na nabycie tej nieruchomości bez budynku przedmiotowej hali, z pewnością albo by nie zdecydował się na zakup tej nieruchomości albo też zapłaciłby mniej niż uczynił to w 2008r., kupując nieruchomość z ujeżdżalnią koni.

W oparciu o wyliczenia zawarte w opinii biegłego, Sąd Okręgowy przyjął, że całkowita wartość szkody powoda wyniosła 227.906 zł, są to koszty, które muszą być poniesione w celu przywrócenia zawalonego budynku do stanu poprzedniego. Ponieważ Sąd jest związany żądaniem pozwu (art. 321 § 1 k.p.c.), przyjął, że należało zasądzić od pozwanego na rzecz powoda 100.000 zł, tj. całą dochodzoną przez powoda z tego tytułu kwotę. Nadto, Sąd I instancji stwierdził, że zasadnie także powód żądał zwrotu 5.000 zł, którą zapłacił za sporządzenie ekspertyzy technicznej, mającej na celu ustalenie przyczyn zawalenia się budynku ujeżdżalni. Koszty te powód poniósł, albowiem z mocy art. 78 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, został zobowiązany przez organ administracyjny II instancji do przedstawienia tego rodzaju ekspertyzy, zatem wydatek ten także jest bezpośrednim skutkiem zawalenia się budowli stanowiącej własność powoda i stanowi jego szkodę, więc pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wydaniem nieważnej decyzji z 20 lipca 2005r.

O kosztach procesu Sąd I instancji orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wniósł pozwany Skarb Państwa zastępowany przez Prokuratorię Generalną i zaskarżył go w całości. Skarżonemu wyrokowi apelujący zarzucił naruszenie:

I. przepisów postępowania:

1. art. 328 § 2 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku niepoddającego się kontroli instancyjnej poprzez brak wskazania, dlaczego Sąd nie uwzględnił zarzutu przyczynienia się powoda do zawalenia się hali;
2. art. 278 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i dokonanie ustaleń co do wysokości szkody poniesionej przez powoda bez opinii biegłego;
3. art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez uznanie, że starosta jest organem państwowej jednostki organizacyjnej;

II. przepisów prawa materialnego:

1. art. 361 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na:

a) uznaniu, że koszt odbudowy hali (ponownego doprowadzenia do stanu niezgodnego z prawem) stanowi normalne następstwo braku decyzji o rozbiórce hali,

b) braku uznania, że bezprawne zaniechanie przez powoda kontroli właścicielskiej przewidzianej przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego nie doprowadziło do zerwania normalnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem (zaniechaniem) pozwanego a uszczerbkiem powoda;

2. art. 362 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i pominięcie przyczynienia się powoda do zawalenia się hali:

a) poprzez brak wymaganych Prawem budowlanym okresowych kontroli stanu hali,

b) poprzez użytkowanie hali jako ujeżdżalni, mimo iż decyzja legalizacyjna przewidywała jedynie użytkowanie hali jako budynku gospodarczego;

3. art. 417 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 33a ust 3 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez uznanie, że za działania powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego (powiatowej jednostki organizacyjnej) odpowiedzialny jest Skarb Państwa.

W konkluzji skarżący wniósł o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Wniósł także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji strona pozwana rozwinęła w/w zarzuty.

(apelacja k. 430-434)

Pełnomocnik powoda złożył odpowiedź na apelację, wnosząc o jej oddalenie i zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania apelacyjnego.

(odpowiedź na apelację k 441-444)

Na rozprawie apelacyjnej pełnomocnik strony pozwanej ponownie podniósł, że Sąd Okręgowy wadliwie ustalił reprezentanta pozwanego Skarbu Państwa.

Na skutek uznania tego zarzutu za zasadny, Sąd Apelacyjny ustalił, że reprezentantem Skarbu Państwa w tej sprawie jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. (postanowienie k. 455).

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. jako reprezentant Skarbu Państwa wniósł o uchylenie skarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu, ewentualnie o zmianę skarżonego wyroku i oddalenie powództwa. Podniósł, że skoro nie brał udziału w postępowaniu przed Sądem I instancji – postępowanie to dotknięte jest nieważnością (pismo k. 462).

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja jest zasadna.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny skarżonego wyroku, Sąd Apelacyjny stwierdza, że Sąd Okręgowy wadliwie ustalił reprezentanta pozwanego Skarbu Państwa.

Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną decyzją wydaną przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej w skrócie (...)) ponosi Skarb Państwa, jednak wadliwa jest argumentacja Sądu Okręgowego jakoby reprezentantem Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie był Starosta Powiatu (...).

W istocie (...) jest podwójnie podporządkowany - zarówno organom rządowym, jak i samorządowym, w związku z tym jego status organizacyjno-ustrojowy, budżetowy oraz kwalifikacja zadań przez niego wykonywanych jest złożona.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w jednym z najnowszych orzeczeń, w których zajął się m. in. tym problemem (wyrok SN z 9 stycznia 2013r., III CSK 89/12, Lex nr 1293967) - zespolenie rządowych służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu występuje łącznie z tzw. podwójnym podporządkowaniem, charakteryzującym się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarówno władz rządowych jak i samorządowych. Starosta jest zatem zwierzchnikiem (...) w tym znaczeniu, że wytycza ogólne kierunki działania zespolonych organów, koordynuje ich działania oraz powołuje i odwołuje kierowników tych organów (art. 35 ust. 3 pkt 2-5 u.s.p. w zw. z art. 86 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.; dalej prawo budowlane). Starosta nie dysponuje jednak prawem wydawania decyzji administracyjnych odnoszących się do zakresu działania (...). Natomiast bezpośrednim przełożonym (...) jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej (...)), który wydaje decyzje administracyjne w zakresie jego działania. Konsekwencją podwójnego podporządkowania jest zróżnicowany status prawny (...), który stanowi *stationes fisci*, pozostając pod względem organizacyjno-ustrojowym częścią administracji rządowej, a z drugiej strony stanowi powiatową jednostkę budżetową podlegającą zwierzchnictwu starosty (art. 33a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym – t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. - dalej jako u.s.p.).

Na szczeblu powiatu i województwa struktury administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są rozdzielone. Stosownie do treści art. 80 prawa budowlanego (t.j. Dz. U. 2013.1409 z późn. zm.) zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonują odpowiednio - starosta (jako organ I instancji) i wojewoda (jako organ II instancji). Przepis ten jest zharmonizowany z art. 4 ust. 1 pkt 11 u.s.p., który stanowi, że do powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej.

Do zadań własnych powiatu w ramach tej regulacji nie wchodzi funkcje inspekcyjno-kontrolne nadzoru budowlanego, a jedynie funkcje administracyjno-prawne wykonywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast zadania nadzoru budowlanego zgodnie z art. 80 ust. 2 prawa budowlanego wykonuje odpowiednio (...) oraz wojewoda przy pomocy (...). Przyjęcie przez ustawodawcę takiej konstrukcji oznacza, że (...) jest samodzielnym organem administracji rządowej, wydającym decyzje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wykonującym powierzone mu zadania w imieniu własnym, a nie starosty. Stanowisko takie jest jednolicie przyjmowane w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że (...) działa w ramach własnych ustawowych kompetencji i nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. (postanowienia NSA z 6 marca 2010 r., II GW 5/10, Lex nr 673839 oraz z dnia 2 lutego 2011 r., II OW 100/10, Lex nr 1071298).

Odpowiedzialność powiatu za wadliwą decyzję (...) nie wynika również z art. 4 ust. 2 u.s.p. i to niezależnie od kwalifikacji zadań powiatu wymienionych w tym przepisie, wywołujących rozbieżności w doktrynie. Zadanie powiatu w świetle art. 4 ust. 2 u.s.p. nie polega bowiem na wykonywaniu kompetencji wymienionych w nim kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, ale na umożliwieniu i zagwarantowaniu samodzielnego ich wykonywania przez te służby.

W konsekwencji zadania i kompetencje (...) nie stanowią zadań powiatu, są bowiem zadaniami z zakresu administracji rządowej wykonywanymi 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 jego aparat pomocniczy nie uczestniczy w ich wydawaniu.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w cyt. wyroku - przy tak ukształtowanym stanie prawnym brak jest argumentów pozwalających przypisać odpowiedzialność cywilnoprawną za działalność orzeczniczą (...), będącego organem administracji rządowej, powiatowi w ramach art. 2 ust. 1 u.s.p.

W świetle powyższych rozważań, z których jednoznacznie wynika, że reprezentantem Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie powinien być (...), Sąd Apelacyjny podzielił zarzuty apelacji w tym zakresie i dlatego postanowieniem z dnia 4 lutego 2015r. (k. 455) ustalił właściwego reprezentanta Skarbu Państwa.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie podziela zarzutu (...) zgłoszonego w piśmie procesowym z dnia 25 marca 2015r. (k. 462), i wniosku o konieczności uchylenia skarżonego wyroku na skutek nieważności postępowania wobec niewystępowania w przedmiotowej sprawie (...) jako reprezentanta Skarbu Państwa. Jak wynika z treści pisma Wicyprezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z dnia 4 maja 2011 r. (k. 146) Prokuratura Generalna przejęła na podstawie art. 8 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 169, poz. 1417 z późn. zm.) czynności zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w tej sprawie i czynności te od tej daty wykonywali prawidłowo umocowani radcowie Prokuratury Generalnej. Nie ulega wątpliwości, że pismo to spełnia wymóg zawiadomienia Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim jako organu prowadzącego sprawę o przejęciu do prowadzenia przez Prokuraturę Generalną przedmiotowej sprawy, dlatego też zdaniem Sądu Apelacyjnego brak jest przesłanek do uznania, że przejęcie sprawy do prowadzenia przez Prokuraturę Generalną było nieważne lub bezskuteczne, a skoro tak, to Skarb Państwa będący stroną tego procesu był prawidłowo reprezentowany przez całe postępowanie, które toczyło się przed Sądem Okręgowym, zatem niezasadny jest zarzut (...) o rzekomej nieważności postępowania, natomiast (...) nie wykazał (w swym piśmie sformułował jedynie ogólności), że niewłaściwe wskazanie Starosty zamiast (...) jako statio fisci Skarbu Państwa miało wpływ na treść orzeczenia.

Przechodząc do oceny zasadności uwzględnienia roszczenia powoda, Sąd Apelacyjny podziela zarzut podniesiony w apelacji, że w świetle ustalonego przez Sąd Okręgowy stanu faktycznego brak jest podstaw do przyjęcia, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między wydaniem decyzji nr (...) a szkodą powoda (art. 361 § 1 k.c.).

Zasadnie wywiodła strona pozwana, że skoro nie tylko z niekwestionowanych, ale wręcz przyznanych przez powoda ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że zasadniczą i podstawową przyczyną zawalenia się budynku była wadliwość jego konstrukcji wynikająca zarówno z wadliwości projektu budynku, jak i z wadliwości jego wykonania, a budynek ten został wykonany przez sprzedającego powodowi całą nieruchomości M. K. (1), przeto z pewnością powodowi służyły roszczenia do M. K. jako sprzedawcy z uwagi na wady budynku, który uległ następnie zniszczeniu na skutek katastrofy budowlanej. Do katastrofy doszło w terminie otwartym do dochodzenia tego typu roszczeń, jednak powód nie zdecydował się na skierowanie swych roszczeń przeciwko sprzedającemu. Wystąpił natomiast z roszczeniem o charakterze deliktowym przeciwko stronie pozwanej.

Sąd Okręgowy uznał, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialności wobec powoda na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 287 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.). Sąd ten dostrzegł, że w przypadku szkody wywołanej wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, warunkiem koniecznym do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym jest uzyskanie prejudykatu i istotnie warunek ten został spełniony, bowiem decyzja nr (...) została uznana za niezgodną z prawem. Jednocześnie jednak koniecznym jest wykazanie szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego między działaniem (lub zaniechaniem) podmiotu odpowiedzialnego a powstaniem szkody. Z utrwalonego stanowiska orzecznictwa i judykatury wynika, że dla stwierdzenia w określonym stanie faktycznym adekwatnego związku przyczynowego konieczne jest ustalenie, czy zdarzenie stanowi warunek konieczny wystąpienia szkody (*conditio sine qua non*), a szkoda jest normalnym następstwem tego zdarzenia. Natomiast szkodą jest uszczerbek w prawnie chronionych dobrach poszkodowanego powstały wbrew jego woli.

W innym miejscu uzasadnienia (k. 409) Sąd Okręgowy stwierdził, że szkoda powoda polega na tym, że powód utracił aktywa w postaci wzniesionego budynku, który uległ zawaleniu i który w celu przywrócenia do stanu poprzedniego wymaga poważnych nakładów finansowych. Ta konstatacja jest nielogiczna, bowiem, skoro od początku budynek ten

został wadliwie zbudowany i powinna zostać wydana decyzja nakazująca jego rozbiórkę, przeto nie można mówić o tym, że na skutek katastrofy budowlanej powód utracił aktywa, bowiem w istocie budynek ten i tak powinien zostać rozebrany.

Analizując stan faktyczny ustalony przez Sąd Okręgowy i przyjęty za podstawę orzeczenia wydanego przez ten Sąd w tej sprawie, Sąd Apelacyjny dostrzega wewnętrzną sprzeczność w uzasadnieniu skarżonego wyroku co do jednoznacznego określenia na czym w istocie polega szkoda powoda, wyrównania której dochodzi w przedmiotowym procesie. W tym miejscu należy dodać, że gdyby w postępowaniu legalizacyjnym (...) stwierdził, tak jak było w rzeczywistości – że budynek został wadliwie zaprojektowany i wybudowany, nadto z materiałów bardzo złej jakości, jedyną możliwą decyzją w świetle prawa budowlanego, i to zarówno z 1974r., jak i aktualnie obowiązującego z 1994r., byłaby decyzja nakazująca rozbiórkę tego budynku i Sąd Okręgowy także przyznał to w uzasadnieniu skarżonego wyroku. Jednocześnie Sąd ten ustalił, że w braku budynku hali ujeżdżalni (który powinien zostać rozebrany, gdyby została wydana prawidłowa decyzja (...) w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego co do legalizacji samowoli budowlanej) na nabytej przez powoda nieruchomości nie doszłoby do poniesienia przez niego szkody, czy to z uwagi na to, że nie nabyłby owej nieruchomości, czy też kupiłby ją za niższą cenę, czy też po prostu w składzie majątku powoda nie istniałby składnik w postaci uprzednio rozebranego budynku hali ujeżdżalni (k. 413). Jednocześnie Sąd Apelacyjny stwierdza, że mimo ciężaru dowodu spoczywającego na powodzie (art. 6 k.c.), nie wykazał on istnienia po swej stronie tego rodzaju szkody. Uwzględniając wnioski dowodowe pełnomocnika reprezentującego powoda, Sąd Okręgowy przeprowadził dowód z opinii biegłego na okoliczność kosztu odbudowy takiej samej wadliwej hali i jak oświadczył biegły J. G., który wydał w przedmiotowej sprawie opinię na zlecenie Sądu, wskazana przez niego kwota 227.906 zł to wartość doprowadzenia zniszczonej wskutek zawalenia budowli do stanu poprzedniego, czyli niezgodnego z prawem. Jest to więc koszt wybudowania hali, której rozbiórkę powinien nakazać (...), jako budynku wadliwie zaprojektowanego oraz wadliwie wybudowanego, nadto praktycznie z materiałów odpadowych. Jeżeli natomiast Sąd uznał, że szkoda w majątku powoda polega na czym innym niż koszt ponownego wzniesienia wadliwej hali, to w tej sprawie istotnie, tak jak zarzuca strona pozwana - brak jest jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie, czyli powód nie udowodnił swego roszczenia, o czym była mowa wyżej. Zatem brak było podstaw do uwzględnienia powództwa, tak jak to uczynił Sąd I instancji skarżonym wyrokiem.

Na marginesie tych rozważań należy także podnieść, że z treści aktu notarialnego (k. 34-38) wynika, że powód w dniu 8 sierpnia 2008r. nabył za cenę dwa miliony złotych przedmiotową nieruchomość o powierzchni 37,5912 ha, na której znajdował się budynek mieszkalny typu „dworek” w stanie surowym otwartym, dwie murowane stajnie, budynek gospodarczy główny, łącznik z istniejącą stajnią, przybudówka na paszę i tymczasowe boksy dla koni. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że twierdzenie powoda, iż kupując tę nieruchomość bez hali ujeżdżalni, zapłaciłby mniej, gdyż wartość wadliwego budynku gospodarczego wykorzystywanego przez niego jako ujeżdżalnia koni wynosiła ponad 200. 000 zł jest niewiarygodne i nieprzekonujące, albowiem kwota ta nie pozostaje w realnej proporcji do ceny zakupu opisanych nieruchomości.

Poza tym należy się zgodzić, że tak jak podniosła strona apelująca - przyjmując za prawidłowe rozumowanie Sądu Okręgowego, że prawidłowe przeprowadzenie postępowania dowodowego w toku procedury legalizacyjnej spowodowałoby wydanie decyzji nakazującej rozbiórkę budynku, w rezultacie czego do zawalenia się hali by nie doszło (bo ona już by nie istniała), ewentualnie, że powód nie kupiłby przedmiotowej nieruchomości, wskazać należy, że wszelkie dowody zmierzające do wykazania wysokości uszczerbku nie dotyczą zarysowanego powyżej (w swojej istocie prawidłowego) toku rozumowania. Działania (a w zasadzie zaniechania) (...) doprowadziły do stanu niezgodnego z prawem polegającego na tym, że w majątku powoda znalazła się oczywiście wadliwa budowla.

Wreszcie należy również zauważyć, że kupując te nieruchomości za dwa miliony złotych powód powinien dołożyć aktów staranności wymaganych przy tego rodzaju transakcjach, do których z pewnością należało upewnienie się - jakiego rodzaju nieruchomości nabywa i w jakim stanie się one znajdują. Gdyby tych aktów staranności dochował, z pewnością miałby świadomość, że budynek określany jako ujeżdżalnia koni w istocie jest budynkiem gospodarczym i nie może (a z pewnością nie powinien) być wykorzystywany jako ujeżdżalnia koni. Bowiem sam pełnomocnik powoda

w uzasadnieniu pozwu, wskazał istotne różnice między tymi dwoma rodzajami budynków, na co także zwrócił uwagę w swym uzasadnieniu Sąd Okręgowy.

Wreszcie należy wskazać, że decyzja legalizacyjna nr (...) zezwalała na korzystanie z tej budowli z przeznaczeniem wyłącznie jako budynku gospodarczego a nie jako ujeżdżalni koni. Poza tym, ubiegając się o wydanie tej decyzji, ówczesny właściciel przedmiotowej nieruchomości M. K. (1) przedstawił na żądanie (...) dokumentację techniczną – inwentaryzację tego budynku sporządzoną przez mgr. inż. arch. P. Z., który w konkluzji stwierdził, że budynek ujeżdżalni z łącznikiem i przybudówkami wybudowany został zgodnie ze sztuką budowlaną, jest w dobrym stanie technicznym i nadaje się do użytkowania (k. 27).

Powód konstruując swe roszczenie, bezpodstawnie twierdził, że (...) wydając decyzję legalizacyjną powinien był samodzielnie ocenić prawidłowość wykonania budynku gospodarczego, czy też jak chce powód – hali ujeżdżalni. W rzeczywistości bowiem brak jest przepisów, z których można byłoby wysnuć wnioski, tak jak czyni to powód, że (...) sam, jako specjalista, ma obowiązek oceniać architektonicznie czy obiekt zgłoszony w postępowaniu legalizacyjnym został wybudowany zgodnie z zasadami sztuki budowlanej. Co więcej - jak wynika z ujednoczonego orzecznictwa sądów administracyjnych, na podstawie art. 81c ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623ze zm.) organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, (a więc także (...)) w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia, na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Przepis ten zamieszczony został w rozdziale 8 ustawy - Prawo budowlane zatytułowanym "Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego". Jest to rozdział obejmujący przepisy ustrojowe i kompetencyjne organów budowlanych. Umieszczenie przepisu w tym rozdziale pozwala stwierdzić, że ma on charakter ogólny i znajduje zastosowanie w przypadku, gdy na mocy przepisu szczególnego organ budowlany żąda dostarczenia dokumentów wskazanych w art. 81c. Takie stanowisko zajęł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2000 r. ((...) SA/Gd (...)), w którym stwierdził, że art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego ma charakter ogólny i procesowy i powinien być stosowany w związku z odpowiednimi przepisami szczegółowymi ustawy - Prawo budowlane. Obowiązek przedłożenia opinii technicznej można nałożyć na właściciela tylko wówczas, gdy organ nadzoru budowlanego będzie miał uzasadnione wątpliwości, czy stan techniczny obiektu jest odpowiedni, czy nie. Czyli skoro (...) w tej sprawie przed wydaniem decyzji legalizacyjnej zobowiązał ówczesnego (...). K. do przedłożenia opinii technicznej, to znaczy, że miał uzasadnione wątpliwości co do tego czy stan techniczny tego budynku jest odpowiedni. Kontynuując te rozważania, należy stwierdzić, że skoro z przedstawionej ekspertyzy - opinii technicznej sporządzonej przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia wynikało w sposób nie budzący wątpliwości, że obiekt którego dotyczyło postępowanie legalizacyjne jest w pełni technicznie sprawny i odpowiada wymogom sztuki budowlanej (co nie odpowiadało prawdzie, ale nie wiedział o tym (...), działający w zaufaniu do przedstawionej ekspertyzy), to brak jest podstaw do przypisania odpowiedzialności (...) w tej sprawie, bowiem brak jest adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem decyzji legalizacyjnej a w istocie niesprecyzowaną szkodą powoda, wyrównania której żąda od strony pozwanej. Jak wynika z orzeczeń sądów administracyjnych, gdy strona w opisywanej sytuacji w postępowaniu przed (...) dostarcza ekspertyzę, rola organu nadzoru budowlanego w rozstrzygnięciu sprawy ogranicza się faktycznie do przepisania treści ekspertyzy do decyzji.

Jednocześnie należy dostrzec, że stwierdzając nieważność przedmiotowej decyzji nr (...) wskazał, że decyzja ta została uznana za nieważną z następujących trzech przyczyn: (...) nie ustalił, kiedy zostały wybudowane łącznik i przybudówka do budynku zgłoszonego do legalizacji (od tego zależało bowiem, którą ustawę zastosować do oceny wniosku – Prawo budowlane z 1974r. czy z 1994r.), następnie stosując Prawo budowlane z 1974r. nie wykluczył przesłanek z art. 37 ust. 1 i wreszcie – nie rozstrzygnął w przedmiocie wniosku inwestora, który wnosił o pozwolenie na użytkowanie ujeżdżalni, łącznika i przybudówki, a (...) udzielił pozwolenia na użytkowanie budynku gospodarczego. Jednak należy podkreślić z całą mocą, że wymienione wyżej uchybienia (...) nie „przełożyły” się wprost na powstanie szkody w mieniu powoda, czyli nie została spełniona jedna z przesłanek koniecznych dla przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa

w tej sprawie – brak jest bowiem adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem przez (...) nieważnej decyzji a szkodą powoda, za którą miałby odpowiadać Skarb Państwa.

Jak natomiast orzekł Sąd Najwyższy - samo stwierdzenie niezgodności z prawem wydanej decyzji administracyjnej nie przesądza o powstaniu odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej jest równoznaczne ze spełnieniem tylko jednej z przesłanek odpowiedzialności, nie przesądza jednak automatycznie o istnieniu pozostałych (wyrok SN z dnia 6 lutego 2009r., IV CSK 403/08, LEX nr 492160).

Niezależnie od przedstawionych argumentów, należy dodać, że powód w istotny sposób przyczynił się do zaistnienia katastrofy budowlanej używając budynku gospodarczego, który mógł służyć wyłącznie do przechowywania rzeczy do prowadzenia intensywnej działalności gospodarczej – jako halę, w której ujeżdżano konie i sposób tego użytkowania w istotny sposób wpływał na pogorszenie stanu technicznego budynku (nadmierne zawilgocenie, drgania przenoszone na ściany i dach), nadto nie usuwał śniegu zalegającego na dachu tego budynku, czy wreszcie nie konserwował substancji budynku i nie przeprowadzał corocznych przeglądów technicznych budynku. Wszystkie te okoliczności w istotny sposób pogarszały stan techniczny budynku, co zostało ustalone także przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu skarżonego wyroku, który stwierdził wprost „Sąd dostrzegł także, że do katastrofy budowlanej przyczyniły się również: przyspieszona korozja budynku w warunkach podwyższonej wilgotności, charakterystycznej dla obiektów związanych z hodowlą koni, przy braku dostatecznych zabiegów konserwacyjnych oraz zastosowanie niepełnowartościowych elementów konstrukcyjnych”. (k. 414).

Jak wynika z wyżej przedstawionych rozważań - w stanie faktycznym przedstawionym przez powoda (art. 6 k.c.) brak było zatem podstaw do uwzględnienia powództwa, a więc powództwo należało oddalić, tak jak uczynił to Sąd Apelacyjny zmieniając zaskarżony wyrok (art. 386 § 1 k.p.c.) i orzekając o kosztach procesu należnych stronie pozwanej zarówno za I, jak i za II instancję, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sporu (art. 98 k.p.c.).