

Sygn. akt I C 1077/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 listopada 2015 roku

Sąd Okręgowy w Płocku I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Łukasz Wilkowski
Protokolant:	stażysta Damian Szychta

po rozpoznaniu w dniu 04 listopada 2015 roku w Płocku na rozprawie

sprawy z powództwa M. B. (1)

przeciwko Gminie M. Ż.

o odszkodowanie, zadośćuczynienie i ustalenie

I. oddała powództwo;

II. odstępuje od obciążania powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu pozwanemu oraz obciążania powódki obowiązkiem zwrotu kosztów poniesionych tymczasowo z sum budżetowych Skarbu Państwa.

Sygn. akt I C 1077/13

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 09 maja 2013 roku skierowanym do Sadu Okręgowego w Płocku przeciwko Gminie M. Ż. powódka M. B. (1) wniosła o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kwoty 500.000,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 27 września 2012r do dnia zapłaty tytułem zadośćuczynienia i odszkodowania służącego naprawieniu poniesionych strat i krzywd wynikających z wydania niezgodnie z prawem decyzji nr (...) z dnia 07.06.1993r. i decyzji zależnych oraz o ustalenie, że pozwany jest zobowiązany do naprawienia szkód i krzywd z tytułu wydania decyzji o których mowa wyżej na przyszłość. Nadto wniosła o zasądzenie wszelkich poniesionych kosztów sądowych od pozwanego. W uzasadnieniu wskazała, iż jest właścicielką działki gruntu położonej w Ż. przy ul. (...), którą nabyła od pozwanego w dniu 11 stycznia 1993 roku. Na działce tej postanowiła wybudować dom i plany te rozpoczęła realizować po 1993 roku. W tym czasie musiała wyjechać z Polski. W czasie przyjazdów do kraju zauważyła, iż w granicy jej działki wyrósł budynek, o którego pozwoleniu na budowę nie była informowana. Następnie zauważyła, iż sąsiedzi państwo R. ponownie rozbudowują swój dom, a wkrótce zlokalizowali w nim piekarnię. W 2003 roku sąsiedzi zlokalizowali w swoim domu piekarnię, a w 2005 roku zbudowali instalację grzewczą, lokalizując kotłownię opalaną drewnem i trocinami w granicy działki powódki. W 2007 roku powódka dowiedziała się o tym, iż zabudowa na działce państwa R. powstała na podstawie decyzji z dnia 07.06.1993r nr (...) wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta Ż. przez T. A.. Decyzja ta została decyzją Wojewody (...), a następnie decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego unieważniona, jako wydana z rażącym naruszeniem prawa. W związku z powyższym zostały spełnione przesłanki do

ubiegania się o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Na skutek przedmiotowej zabudowy pogorszyły się warunki zamieszkiwania na przedmiotowej działce, a największe uciążliwości to:

- nieprzyjemny zapach – mdły odór, który stale towarzyszy wypiekaniu przez państwa R. wafli oraz pieczeniu ciasta, jak również wszystkie opary z gotowania w kuchni,
- dym unoszący się z komina opalanego trocinami i drewnem;
- hałas towarzyszący cięciu przez A. R. (1) drewna na opał w bezpośredniej bliskości działki powódki;
- skrzypowanie w korzystaniu z działki, które wynika z tego, że okna z budynku państwa R. wychodzące na jej nieruchomości są zlokalizowane w odległości ok. 80 cm od granicy działki powódki;
- bezzasadne utrudnianie przez państwa R. korzystania powódce z działki;
- zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia spowodowane brakiem ściany oddzielenia przeciwpożarowego oraz nielegalnym użytkowaniem domu przez państwa R.;
- brak możliwości rozbudowy jej domu lub budowy innego obiektu na jej działce

(k. 2 – 11).

W piśmie procesowym z dnia 31 maja 2013 roku powódka doprecyzowała, iż wnosi o zasądzenie zadośćuczynienia w kwocie 250.000,00 zł oraz odszkodowania w kwocie 250.000,00 zł (k. 35).

Pozwany w odpowiedzi na pozew z dnia 11 lipca 2013 roku wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów procesu. W uzasadnieniu podniósł zarzut przedawnienia roszczeń powódki powołując się na treść art. 160 § 6 k.p.a. Nadto podniósł, iż decyzja wydana została w istocie rzeczy przez Skarb Państwa – Kierownika Urzędu Rejonowego w Ż., bowiem Prezydent M. działał nie we własnym imieniu, lecz w imieniu i na rzecz Kierownika Urzędu Rejonowego na mocy porozumienia z 1 lipca 1991r., a zatem pozwana nie ma legitymacji biernej w sprawie niniejszej. Nadto podniosła, iż odpowiedzialność za szkodę powódki winny ponosić osoby, które dopuściły się samowoli budowlanej, a nie pozwana (k. 44 – 47).

W toku dalszego postępowania strony podtrzymały swoje dotychczasowe stanowiska procesowe.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

M. B. (1) w dniu 11 stycznia 1993 roku nabyła od Gminy M. Ż. prawo własności nieruchomości położonej w Ż. przy ul. (...), o powierzchni 835,00 m.kw. oznaczonej jako działka nr (...) (umowa sprzedaży – k. 13).

Jej sąsiadami byli i nadal są A. i A. R. (1), którzy są właścicielami działki oznaczonej numerem ewidencyjnym (...) położonej pod adresem Ż. ul. (...) (bezsporne).

Jeszcze przed nabyciem przez M. B. (1) tej działki A. i A. R. (1) w dniu 26 sierpnia 1992 roku uzyskali decyzją Prezydenta Miasta Ż. znak (...) pozwolenie na budowę budynku garażowego na swojej działce. Według tej decyzji przedmiotowa inwestycja miała być oddalona o 4,0 m od działki M. B. (1). W dniu 6 maja 1993 roku sporządzono protokół z budowy przedmiotowej inwestycji i stwierdzono, iż „budynek wykonano niezgodnie z pozwoleniem na budowę i zatwierdzoną dokumentacją techniczną. Budynek został przedłużony na całej szerokości o 4,0 m w kierunku południowym. Budynek został podpiwniczony i przykryty stropem na wys. 175 od poziomu terenu, wewnątrz wykonano dwie ściany działowe z otworami drzwiowymi. Wobec powyższych ustaleń należy z dniem 06 maja 1993 roku wstrzymać prace budowlane. Właściciele sąsiednich nieruchomości wezwać na spotkanie w Urzędzie w celu zajęcia stanowiska odnośnie zawieszanej inwestycji”. W dniu 04 czerwca 1993 roku A. R. (1) wystąpił do Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Miasta Ż. z wnioskiem, w którym zwrócił się o wydanie pozwolenia na budowę budynku gospodarczego

z częścią mieszkalną wg. załączonego projektu zamiennego (uzasadnienie decyzji nr (...) z dnia 16.07.2007r – k. 15, protokół – k. 75).

W dacie składania tego wniosku przedmiotowy budynek gospodarczy w stanie opisanym w notatce z kontroli w dniu 06 maja 1993 roku był już wybudowany i jedna z jego ścian znajdowała się w ostrej granicy z działką M. B. (1). A. i A. R. (1) postanowili natomiast nadbudować ten budynek o jedną kondygnację mieszkalną (uzasadnienie decyzji nr (...) z dnia 16.07.2007r – k. 15, plan realizacyjny zagospodarowania działki – k. 70 – 71, pismo Urzędu Miasta Ż. z dnia 20.10.1993r – k. 74).

W dniu 07 czerwca 1993 roku Prezydent Miasta Ż. na podstawie art. 29 ustawy z dnia 24 października 1974 roku prawo budowlane oraz § 43 i § 44 ust 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975r. w sprawie nadzoru urbanistyczno – budowlanego oraz porozumienia zawartego w dniu 1 lipca 1991r pomiędzy Kierownikiem Urzędu Rejonowego w Ż. a miastem Ż. reprezentowanym przez Prezydenta Miasta, udzielił A. i A. R. (1) pozwolenia na budowę budynku gospodarczego z częścią mieszkalną na działce nr ew. (...) położonej w Ż. przy ul. (...). W uzasadnieniu wskazano, iż jest to zmiana projektu zatwierdzonego decyzją (...) z dnia 26 sierpnia 1992 roku (decyzja – k. 14).

Kolejna kontrola stanu przedmiotowej inwestycji budowlanej przeprowadzona w lipcu 1993 roku ponownie wykazała, że inwestor dokonał odstępstwa od zatwierdzonej dokumentacji, tym razem dokonując rozbudowy budynku do ostrej granicy działki państwa W.. W związku z powyższym w dniu 28 lipca 1993 roku Prezydent Miasta Ż. wydał decyzję nr (...) w sprawie doprowadzenia budynku gospodarczego z częścią mieszkalną do stanu zgodnego z dokumentacją zatwierdzona decyzją o pozwoleniu na budowę na przedmiotowej działce. Następnie w dniu 04 marca 1994 roku została wydana decyzja administracyjna znak (...) zobowiązująca inwestora do przedłożenia w terminie 14 dni dokumentacji technicznej budynku mieszkalno – gospodarczego. Następnie po wykonaniu przez inwestora tego zobowiązania decyzją z dnia 01 kwietnia 1994 roku znak (...) Prezydent Miasta Ż. w oparciu o te same przepisy prawa oraz porozumienie wskazane w decyzji z dnia 07 czerwca 1993 roku udzielił A. i A. R. (1) pozwolenia na kontynuowanie prac przy przedmiotowym budynku (pismo z dnia 20.10.1993 – k. 74, decyzja z dnia 01.04.1994r – k. 88, uzasadnienie decyzji z dnia 02.09.2013r – k. 89).

W grudniu 2000 roku A. R. (1) złożył do Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Architektury Urzędu Miasta Ż. zawiadomienie o zamiarze przystąpienia do użytkowania budynku gospodarczego z częścią mieszkalną usytuowanego w Ż. przy ul. (...) wykonanego zgodnie z decyzją z dnia 01 kwietnia 1994 roku nr (...) (zawiadomienie – k. 218 – 219).

Decyzją z dnia 16 lipca 2007 roku nr 991 znak (...) Wojewoda (...) stwierdził nieważność decyzji znak (...) z dnia 07.06.1993r. wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta Ż. (decyzja nr (...) – k. 15 – 17).

Decyzją z dnia 17 września 2007 roku znak (...) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego po rozpoznaniu odwołania A. i A. R. (1) utrzymał w mocy decyzję Wojewody (...)z dnia 16 lipca 2007 roku (decyzja z 17.09.2007r – k. 18).

W związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji z dnia 07 czerwca 1993 roku decyzją z dnia 21 listopada 2008 roku znak (...)Starosta (...) rozpoznając ponownie wniosek A. R. (1) z dnia 04 czerwca 1993 roku odmówił wydania decyzji dot. zmiany decyzji z dnia 26 sierpnia 1992 roku znak (...) o pozwoleniu na budowę budynku garażowego przy ul. (...) w Ż. (decyzja – k. 203).

W tym okresie A. i A. R. (1) zmienili również samowolnie przeznaczenie budynku usytuowane w ostrej granicy z działką powódki (pismo (...) z dnia 28.10.2008r – k. 204

W 2007 roku M. B. (1) złożyła również do Prokuratury Rejonowej w Ż. zawiadomienie i przekroczeniu uprawnień służbowych przez pracownika Urzędu Miasta Ż. w związku z wydaniem decyzji z dnia 7 czerwca 1993 roku nr (...). Prokuratura Rejonowa w Ż. w sprawie (...) odmówiła wszczęcia postępowania w tym zakresie na zasadzie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.c. uznając, iż nastąpiło przedawnienie karalności (pismo Prokuratury Rejonowej w Ż. z dnia 25.10.2007r – k. 26 – 27, postanowienie Prokuratora Rejonowego w Ż. – k. 148 – 150, postanowienie Sądu Rejonowego w Ż. - k. 154 - 155).

Decyzją z dnia 26 czerwca 2008 roku znak (...) Wojewoda (...) stwierdził nieważność decyzji znak (...) z dnia 01 kwietnia 1994 roku wydanej z up. Prezydenta Miasta Ż. (decyzja z dnia 26.06.2008r – k. 414 – 418).

Następnie decyzją z dnia 17 grudnia 2010 roku znak (...) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność w/w decyzji Wojewody (...) z dnia 26 czerwca 2008 roku znak (...) z uwagi na to, iż decyzja ta została wydana przez organ nieuprawniony do tego (decyzja z dnia 17.12.2010r – k. 419 – 421).

W związku z powyższym (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego po wszczęciu na wniosek M. B. (1) postępowania, decyzją z dnia 09.05.2012r. (...) znak (...). (...)2.212. (...) odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Ż. z dnia 01 kwietnia 1994r. znak (...). Decyzją z dnia 21 sierpnia 2012 roku znak (...) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w/w decyzję organu wojewódzkiego w mocy. Wyrokiem z dnia 14 marca 2013 roku sygn. akt VII SA/Wa 2343/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił w/w decyzję Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 sierpnia 2012 roku. Ponownie rozpoznając sprawę decyzją z dnia 02 września 2013 roku znak (...) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił w całości decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 09.05.2012r. (...) znak (...). (...)2.212. (...) i stwierdził nieważność decyzji Prezydenta Miasta Ż. z dnia 01 kwietnia 1994r. znak (...) (decyzja z dnia 02.09.2013r – k. 89 – 91, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.03.2013r – k. 309 - 316).

Wyrokiem z dnia 26 lutego 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2312/13 uchylił decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 02 września 2013 roku znak (...) (wyrok – k. 370 – 375).

Postanowieniem z dnia 26 czerwca 2014 roku Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego rozpoznając ponownie odwołanie od decyzji (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 09.05.2012r. (...) znak (...). (...)2.212. (...) zlecił (...) Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego w tej sprawie (postanowienie – k. 376 – 377).

M. B. (1) w 1993 roku podjęła na swojej działce budowę budynku mieszkalnego, którą w kolejnych latach zakończyła. W tym czasie przebywała w Niemczech, dokąd wyjechała w celach zarobkowych, a w nowo wybudowanym domu zamieszkali jej rodzice oraz syn, którym oni zajmowali się. Z Niemiec wróciła w 1997 roku i od tego momentu do 2012 – 2013 roku zamieszkiwała w Polsce. Od około 2005 roku zaczęła dociekać tego na jakiej podstawie został wybudowany budynek państwa R.. O decyzji z 07 czerwca 1993 roku dowiedziała się w 2007 roku i od razu podjęła działania zmierzające do jej uchylenia (przesłuchanie powódki – k. 572 – 573).

M. B. (1) jest silnie skonfliktowana z A. i A. R. (1), którzy na terenie swojej działki prowadzą produkcję wafli, czym utrudniają życie sąsiadom. Ponadto składają oni liczne zawiadomienia i donosy na powódkę. Toczą się liczne postępowania z udziałem stron (przesłuchanie powódki – k. 572 – 573, zeznania świadków S. B. – protokół rozprawy z dnia 19 sierpnia 2014 roku - 00:44:16 – 55:32, A. W. - protokół rozprawy z dnia 19 sierpnia 2014 roku – 01:08:43 – 01:25:41).

Aktualnie są już prawomocne decyzje nakazujące A. i A. R. (1) rozbiórkę w zasadzie całego przedmiotowego budynku. Toczy się postępowanie egzekucyjne zmierzające do ich wykonania przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Ż., ale jest ono bezskuteczne (zeznania świadka M. D. protokół rozprawy z dnia 19 sierpnia 2014 roku - 00:55:48 – 01:08:43).

Pismem z dnia 28 sierpnia 2012 roku, skierowanym do Prezydenta Miasta Ż., M. B. (1) wezwała Gminę M. Ż. do zapłaty kwoty 500.000,00 zł tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia poniesionych przez nią i jej rodzinę strat i krzywd na skutek wydania niezgodnie z prawem decyzji z up. Prezydenta Miasta Ż. w dniu 07.06.1993r. znak (...) udzielającej Państwu A. i A. R. (1) pozwolenia na budowę budynku gospodarczego z częścią mieszkalną na działce nr ew. (...) położonej w Ż. przy ul. (...) (wezwanie do zapłaty – k. 25).

M. B. (1) jest osobą zrównoważoną emocjonalnie, zaradną życiowo, posiada skuteczne mechanizmy adaptacyjne w tym radzenia sobie ze stresem. Nie występowały u niej symptomy zakłóceń funkcjonowania społecznego, emocjonalnego i psychologicznego, które można wiązać bezpośrednio z faktem dokonania uciążliwej dla niej zabudowy na działce sąsiadującej. Zabudowa ta nie wywołała istotnych zakłóceń w funkcjonowaniu psychicznym powódki i jej rodziny. Spowodowała wystąpienie sytuacji stresującej, która nie odpowiada jednak silnemu stresowi (opinia biegłej psycholog A. Ł. – k. 456 – 463).

Usytuowanie budynku A. i A. R. (1) w ostrej granicy działki stanowiącej własność powódki oznaczonej numerem ewidencyjnym (...) wpływa na jej wartość poprzez jej obniżenie o kwotę 86.000,00 zł tj. z kwoty 727.000,00 zł do kwoty 641.000,00 zł (opinia biegłego rzeczoznawcy M. B. (2) – k. 515 – 552).

M. B. (1) od kilku lat próbuje sprzedać przedmiotową nieruchomość. W 2008 roku nieruchomość ta była wystawiona do sprzedaży za kwotę przeszło milion złotych. W tej chwili jest ona wystawiona w dwóch agencjach nieruchomości, za cenę ustaloną około rok temu na kwotę 900.000,00 zł. Od tego czasu było kilka rodzin zainteresowanych jej zakupem, ale po przeanalizowaniu sytuacji zrezygnowali z zakupu. W ostatnim czasie był bardzo zainteresowany tym zakupem muzyk, ale po tym, jak zasięgnął informacji na temat A. i A. R. (1) zrezygnował z zakupu mówiąc, iż to konfliktowi ludzie i może nie pozwolą mu prowadzić działalności (przesłuchanie powódki – k. 572 – 573).

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o zgromadzony w toku niniejszego procesu materiał dowodowy w postaci dokumentów, ich kopii oraz zeznań świadków i przesłuchania powódki. Jedynie zeznania świadka T. A. nic nie wniosły do przedmiotowego postępowania, albowiem omówił on prowadzone postępowanie administracyjne, które jednocześnie znajduje odzwierciedlenie w przedłożonej dokumentacji. Sąd jednocześnie w pełni dał wiarę sporządzonym w toku postępowania opiniom biegłych. Są one jasne, logiczne, rzetelne i sporządzone według zasad obowiązujących tych biegłych.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Powództwo podlegało oddaleniu przede wszystkim z uwagi na brak legitymacji procesowej biernej pozwanego.

Powódka w sprawie niniejszej zgłosiła roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie powołując się na szkodę majątkową oraz krzywdę wyrządzone jej przez pozwanego na skutek decyzji administracyjnej znak (...) z dnia 07.06.1993r wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta Ż. o udzieleniu A. i A. R. (2) pozwolenia na budowę budynku gospodarczego z częścią mieszkalną usytuowanego na działce położonej w Ż. przy ul. (...) usytuowanego w ostrej granicy z działką stanowiącą własność powódki. Jako zdarzenie powodujące szkodę powołała właśnie wyżej wskazaną decyzję. Wskazała również na decyzję z dnia 1 kwietnia 1994 roku, ale w tym przypadku po pierwsze brak jest prejudykatu w postaci stwierdzenia nieważności tej decyzji, w związku z uchynieniem przez WSA w Warszawie decyzji o stwierdzeniu jej nieważności, po drugie decyzja te de facto nie dotyczyła sytuacji powódki, albowiem legalizowała ona samowolę budowlaną małżonków R. w innym miejscu ich działki, niż granica z działką powódki. Jednocześnie decyzja ta nie jest pochodną decyzji z dnia 07 czerwca 1993 roku i stwierdzenie nieważności tej ostatniej nie ma wpływu na decyzję z dnia 01 kwietnia 1994 roku. Istotna w tym przypadku jest pierwotne decyzja o pozwoleniu na budowę z 1992 roku, a co do tej powódka nie zgłaszała żadnych zastrzeżeń.

Decyzja z 07 czerwca 1993 roku wydana została na podstawie art. 29 ustawy z dnia 24 października 1974 roku prawo budowlane oraz § 43 i § 44 ust 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975r. w sprawie nadzoru urbanistyczno – budowlanego oraz porozumienia zawartego w dniu 1 lipca 1991r pomiędzy Kierownikiem Urzędu Rejonowego w Ż. a miastem Ż. reprezentowanym przez Prezydenta Miasta.

Z dniem 27 maja 1990 roku na skutek przeprowadzenia reformy administracji publicznej ustawodawca polski wydzielił, jako oddzielne osoby prawne jednostki samorządu terytorialnego w postaci: gmin, powiatów oraz województw i przekazał im część kompetencji dotychczas realizowanych w ramach administracji publicznych.

Jednocześnie z tym samym dniem weszła w życie ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U.1998.32.176 j.t.), która to m.in. w art. 36 ust. 1 stanowiła, iż kierownicy urzędów rejonowych wykonują określone w ustawach szczególnych zadania i kompetencje rządowej administracji ogólnej. Z kolei w art. 53 ust 2 stanowiła ona, iż kierownicy urzędów rejonowych przejmują zadania i kompetencje terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej i ogólnej stopnia podstawowego, wykonywane z mocy ustaw szczególnych przez rejonowe organy administracji państwowej, jeżeli nie zostały one przekazane w odrębnych ustawach organom samorządu terytorialnego lub innym organom.

Stosownie do treści art. 29 ust 4 ustawy z dnia 24 października 1974 roku prawo budowlane (Dz.U. 1974.38.229 ze zm.) pozwolenie na budowę wydaje właściwy terenowy organ administracji państwowej. Kwestie podziału kompetencji w przypadku gmin regulowała ustawa z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990.34.198 ze zm.). Nie przekazywała ona żadnych kompetencji związanych z prawem budowlanym na jednostki samorządu terytorialnego. A zatem z dniem 27 maja 1990 roku organem, który wydawał pozwolenie na budowę był Kierownik Urzędu Rejonowego.

Stosownie do treści art. 8 ust 2 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013.594. j.t.) wg. jego brzmienia pierwotnego zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Analogicznej treści przepis znajdował się również w art. 40 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U.1998.32.176 j.t.), w ust. 1 stanowił on bowiem, iż Kierownik urzędu rejonowego może, za zgodą wojewody, powierzyć prowadzenie niektórych spraw należących do jego właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, organom gminy położonej na obszarze działania urzędu (...). A w świetle ust 3 w/w przepisu powierzenie, o którym mowa w ust. 1, następuje w drodze porozumienia ogłaszanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Właśnie takie porozumienie było podstawą prawną kompetencji Prezydenta Miasta Ż. do wydania decyzji z dnia 07 czerwca 1993 roku. W tej sytuacji pojawia się wątpliwość w jakim charakterze występował w takiej sytuacji Prezydent Miasta Ż., czy reprezentował on Gminę, czy też może Skarb Państwa.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na to, iż w sprawie niniejszej nie może znaleźć zastosowania przywołany przez powódkę przepis art. 417¹ § 2 k.c., albowiem przepis ten został wprowadzony do kodeksu cywilnego z dniem 1 września 2004 roku, a wprowadziła go ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004r.162.1692 ze zm.). Również art. 417 k.c. w obecnym brzmieniu został wprowadzony tą nowelą. Artykuł 5 w/w ustawy nowelizującej stanowi z kolei, iż do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Treści tych przepisów budziła pewne wątpliwości w zakresie stanów faktycznych, w których stwierdzenie nieważności lub wydania decyzji z naruszeniem art. 156 k.p.a., tak jak w sprawie niniejszej zostało dokonane po dniu wejścia w życie w/w przepisów. Wątpliwości te ostatecznie przecięła uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku III CZP 112/10, wskazując, iż do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Zdarzeniem powodującym szkodę, na które w sprawie niniejszej powołała się powódka jest wydaniem przedmiotowej decyzji, co miało miejsce w dniu 07 czerwca 1993 roku. Powszechnie ugruntowana jest reguła prawa międzyczasowego nakazująca stosować do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy nowej prawo dotychczasowe (art. XXVI ustawy z dnia 23.04.1964 przepisy wprowadzające kodeks cywilny). A zatem w sprawie niniejszej dla oceny roszczeń powódki należało stosować przepisy zarówno kodeksu cywilnego, jak i kodeksu postępowania administracyjnego obowiązujące w tamtym okresie. Pierwsze z nich nie regulowały odrębnie odpowiedzialności gminy, ani innych jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie w art. 416 k.c. uregulowana była odpowiedzialność osób prawnych, analogicznie zresztą, jak obecnie. Odmienne regulacje

dotyczyły jedynie odpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych uregulowanej w tamtym okresie przepisami art. 417 k.c. do 421 k.c. Orzecznictwo sądowe wypracowało co prawda w drodze analogi możliwość stosowania reguł odpowiedzialności określonych w art. 417 k.c. do 421 k.c. również do odpowiedzialności Gminy. Żaden z tych przepisów nie odnosił się jednak do sytuacji takiej, jaka miała miejsce w sprawie niniejszej tj. gdy decyzja administracyjna wydana została przez organ gminy w ramach zadań z zakresu administracji rządowej zleconych w oparciu o porozumienie zawarte z Kierownikiem Urzędu Rejonowego. Dopiero z dniem 28 grudnia 1996 roku do kodeksu cywilnego dodano, nieobowiązujące już dziś, przepisy art. 420¹ i art. 420² regulujące odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego w sposób zbliżony do odpowiedzialności Skarbu Państwa. Z tym dniem uregulowano również sytuację, taką jaką miała miejsce w sprawie niniejszej, albowiem w art. 420² k.c. wskazano, iż, gdy szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej zleconych na mocy przepisów ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie. Do tego dnia brak było takiego uregulowania, a przepisy ustawy z dnia 23 sierpnia 1996r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. 1996.114.542), która to te zmiany wprowadziła, nie zawierała żadnych przepisów międzyczasowych, a zatem należy stosować już wyżej wskazaną regułę art. XXVI p.w.k.c. i do zdarzeń, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosować przepisy stare.

A zatem w przedmiotowej sprawie zastosowanie znaleźć mogły jedynie zasady odpowiedzialności określone w art. 416 k.c. (odpowiedzialność osoby prawnej), ewentualnie w art. 417 k.c. i następnych na zasadzie analogii, albo w art. 160 k.p.c. (odpowiedzialność organu administracyjnego).

W tym momencie pojawia się jednak pytanie w jakim charakterze wydając przedmiotową decyzję występował T. A. działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Ż. tj. czy wydawał on decyzję organu jednostki samorządu terytorialnego w postaci Gminy, czy też wydawał on decyzję w imieniu Skarbu Państwa – Kierownika Urzędu Rejonowego. Jak wskazano bowiem wyżej w tym okresie nie obowiązywała solidarna odpowiedzialność Gminy i Skarbu Państwa ustanowiona w przepisach późniejszych (a solidarność stosownie do treści art. 369 k.c. musi wynikać z ustawy lub z czynności prawnej), a decyzja ta była wydana w imieniu konkretnego i jednego z w/w podmiotów, a nie przez każdy z nich. A zatem w ocenie Sądu Okręgowego za ewentualne szkody wyrządzone na skutek wydania tej decyzji odpowiedzialność powinien ponosić ten organ, który decyzję tę wydał i który, co istotne posiadał kompetencje do wydania takiej decyzji. Jak wskazano już wyżej kwestia wydania pozwolenia na budowę, w dniu 07 czerwca 1993 roku należała do kompetencji Kierownika Urzędu Rejonowego. Stosownie do treści art. 40 ust 1 w/w ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U.1998.32.176 j.t.), mógł on kompetencje te przekazać organom gminy położonej na obszarze działania urzędu. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie niniejszej, bowiem w oparciu o zawarte pomiędzy Kierownikiem Urzędu Rejonowego w Ż., a Gminą M. Ż. porozumienie z dnia 1 lipca 1991 roku uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę zostało przekazane, i tu istotne, Prezydentowi Miasta Ż., a nie Gminie M. Ż.. Już zatem z powyższego wynika, iż przedmiotowa decyzja nie została wydana przez Prezydenta Miasta Ż., jako organ Gminy M. Ż., lecz jako podmiot prawa publicznego działający z upoważnienia Kierownika Urzędu Rejonowego. Powyższe było nie związane w żaden sposób z funkcjonowaniem samej gminy. Powierzenie to w ocenie Sądu Okręgowego porównać można do regulacji zawartej w art. 39 w/w ustawy, w którym mowa jest, iż kierownik urzędu rejonowego może, w formie pisemnej, upoważnić pracowników podległego mu urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 1996 roku I CRN 242/95 wszelkie przesunięcia zadań oraz kompetencji mające podstawę w powyższych aktach (tj. w rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy sprawie art. 3 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej) dotyczą sfery publicznoprawnej i nie wywołują na płaszczyźnie prawa cywilnego - a w szczególności prawa rzeczowego i prawa zobowiązań - żadnych kreatywnych skutków, a obciążenie osoby odpowiedzialnością cywilnoprawną bez jakiegokolwiek podstawy prawnej narusza porządek prawny i tym samym godzi w interes Rzeczypospolitej Polskiej. W tej zatem konkretnej sytuacji nie można mówić o odpowiedzialności

Gminy, jako osoby prawnej, bowiem działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Ż. T. A. nie działał w imieniu Gminy, lecz w imieniu Skarbu Państwa. Nie realizował on kompetencji Gminy i organu Gminy, którym w tym czasie był Zarząd Gminy. Decyzja wydana przez niego była decyzją wydaną w imieniu de facto Kierownika Urzędu Rejonowego, na takiej samej zasadzie, jak decyzje wydawane przez pracowników Urzędu Rejonowego na podstawie upoważnienia wskazanego w w/w art. 39 ustawy. Skoro tak, to również na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym również art. 160 k.p.a. odpowiedzialność za szkody spowodowane ewentualnym wydaniem tej decyzji ponosi Skarb Państwa, a nie Gmina. W tym miejscu wskazać należy na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 roku sygn. akt III CZP 163/95, w której to wskazano, iż za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy organów gminy przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej ustawowo zleconych gminom odpowiada Skarb Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. Oczywiście mowa tu o treści art. 417 § 1 k.c. w jego wersji sprzed dnia 01 września 2004 roku i teza ta dotyczy zdarzeń, jakie miały miejsce przed dniem 28 grudnia 1996 roku tj. wejściem w życie art. 420² k.c. Tę podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa powołano także w stanie faktycznym sprawy, w której sprawcą szkody był funkcjonariusz samorządu podejmujący czynności zaliczane do zadań administracji rządowej, powierzonych organowi gminy w oparciu o porozumienie zawarte na podstawie art. 40 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 22 marca 1990 r. z kierownikami urzędów rejonowych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 1997 r., III CKN 18/97, niepubl.). Uznano wówczas, że powierzenie nie oznacza, że zadania przestały być zadaniami administracji rządowej, a jej organ wyręczył się jedynie innymi osobami przy ich realizacji. Porozumienie zakwalifikowano jako czynność prawa publicznego, wywołującą skutki w sferze prawa cywilnego. Również w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 roku sygn. akt II CK 267/02 wskazano, iż Gmina, realizując zadania zlecone, działa w imieniu administracji rządowej i na jej odpowiedzialność. Przekazane jej zadania zlecone, odróżniane od zadań własnych gminy, nie tracą bowiem charakteru zadań z zakresu administracji rządowej. Nie ma więc w tym wypadku zastosowania zasada, że jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na swoją odpowiedzialność. Wtórny argument jest tu również treść art. 8 ust 3 oraz art. 54 ust 2 pkt 2 w brzmieniu tych przepisów z dnia 7 czerwca 1993 roku, ustawy o samorządzie gminnym, które to przepisy przewidywały konieczność zapewnienia środków finansowych przez administrację rządową na realizację zadań zleconych gminie czy to w drodze ustawy, czy to w drodze porozumienia i wręcz uzależniały podjęcie się tych zadań przez Gminę od uprzedniego przekazania środków finansowych.

Już powyższe ustalenie stanowiło podstawę do oddalenia powództwa, jako bezzasadnego.

Przyjmując jednakże pogląd powódki, iż odpowiedzialność za skutki wywołane przedmiotową decyzją administracyjną ponosi pozwany, uznać należy za zasadny również podniesiony przez pozwanego przedawnienia przedmiotowego roszczenia. Stosownie bowiem do treści art. 160 § 6 k.p.a., w jego brzmieniu, sprzed uchylenia tego przepisu, roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Stosownie zaś do treści art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. W sprawie niniejszej nieważność decyzji z dnia 07 czerwca 1993 roku stwierdzona została decyzją Wojewody (...) (...) z dnia 16 lipca 2007 roku, a decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 17 września 2007 roku, a zatem przedmiotowa decyzja nadzorcza stała się ostateczna w rozumieniu art. 16 k.p.a. z dniem 17 września 2007 roku. Od tego momentu zaczął również biec termin przedawnienia ewentualnego roszczenia przysługującego powódce. A zatem roszczenie to przedawniło się z dniem 17 września 2010 roku, tymczasem pozew w sprawie niniejszej wpłynął z dniem 09 maja 2013 roku, a zatem prawie trzy lata po upływie tego okresu. Jednocześnie brak jest w ocenie Sądu Okręgowego podstaw prawnych do stosowania w sprawie niniejszej przepisu art. 442¹ k.c., szczególnie jego § 2, albowiem w tym przypadku kwestie przedawnienia odmiennie reguluje w/w art. 160 § 6 k.p.a., który to jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 442¹, a zatem zgodnie z regułą wykładni *lex specialis derogat legi generali*, wyłącza on stosowanie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących przedawnienia w niniejszym przypadku. Jednocześnie kwestia braku zawiadomienia powódki o wydanej pierwotnej decyzji administracyjnej nie ma w sprawie niniejszej żadnego znaczenia, bowiem termin przedawnienia

w tym przypadku nie jest liczony od dnia wydania decyzji, której nieważność stwierdzono, lecz od dnia wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. O tym zaś z całą pewnością powódka wiedziała, bowiem była stroną tego postępowania administracyjnego. Przepisy prawa administracyjnego regulujące kwestie przedawnienia w tym przypadku są nawet korzystniejsze dla powódki, niżli przepisu kodeksu cywilnego, albowiem pamiętać należy, iż gdyby nawet przyjąć, iż czyn niedozwolony powoływany przez powódkę był występkiem (aczkolwiek w tym zakresie nie było prowadzone postępowanie dowodowe) to stosownie do treści art. 442 § 2 k.c. obowiązującego do dnia 10 sierpnia 2007 roku jej roszczenia uległyby przedawnieniu z dniem 07 czerwca 2003 roku i stosownie do treści art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. 2007.80.538), która to ustawa wprowadziła przepis art. 442¹ k.c. przewidujący dwudziestoletni termin przedawnienia takich roszczeń, przepisy nowe nie znajdowałyby w tej sytuacji zastosowania, a zatem nie można byłoby w tym przypadku stosować art. 442¹ § 2 k.c. A zatem również z tego względu powództwo podlegało oddaleniu. Jednocześnie brak było podstaw do zastosowania w tym przypadku reguł art. 5 k.c. i zniweczenia w ten sposób skutków zgłoszonego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczeń. W sprawie niniejszej w tym zakresie i okresie, a zatem od dnia 17 września 2007 roku nie wystąpiły żadne szczególne i nadzwyczajne okoliczności pozwalające na przyjęcie, iż skorzystanie przez pozwanego z zarzutu przedawnienia jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego.

Wreszcie wskazać należy, iż dla uwzględnienia roszczenia o odszkodowania, niezależnie od tego, czy roszczenie to wywodzi się z treści art. 160 k.p.a., czy też art. 417² k.c. niezbędne jest udowodnienie przez powoda, oprócz zaistnienia samego zdarzenia szkodzącego, po pierwsze szkody, a po drugie adekwatnego związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy tym zdarzeniem, a szkodą. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 roku stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem nie przesądza o wystąpieniu koniecznej przesłanki odszkodowania w postaci normalnego związku przyczynowego. Niezbędne jest zatem przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., zgodnie z którym zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. O adekwatności przyczynowo - skutkowej następstw przesądza normalny przebieg zdarzeń, weryfikowany przez sąd jego wiedzą o tych zdarzeniach w chwili orzekania oraz zobiektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego i zdobyczy nauki, ale także poczucie prawne sędziego, a stosowanie w tym zakresie jakiegokolwiek automatyzmu odpowiedzialności jest niedopuszczalne. Każdorazowo, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem. Powódka w sprawie niniejszej zgłosiła dwa niezależne od siebie roszczenia – o odszkodowania i zadośćuczynienie. Pierwsze z nich dotyczyło stricte szkody majątkowej określanej przez powódkę spadek wartości przedmiotowej nieruchomości na skutek istnienia zabudowy usytuowanej w ostrej granicy działki powódki, a drugie krzywdy powódki związanej z naruszeniem jej dóbr osobistych, w postaci zdrowia oraz prawa do swobodnego i niezakłóconego korzystania z własnej nieruchomości.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na to, iż organy administracyjne po ponownym rozpoznaniu wniosku A. i A. R. (1) decyzją z dnia 21 listopada 2008 roku (k. 203) odmówiły wydania decyzji do zmiany decyzji z dnia 26 sierpnia 1992 roku. W konsekwencji powyższego zostało przeprowadzone długotrwałe postępowanie administracyjne przed organem nadzoru budowlanego zakończone prawomocnym nakazem rozbiórki przedmiotowego budynku wydanym w stosunku do A. i A. R. (1). W chwili obecnej toczy się postępowanie wykonawcze, które co prawda nie przyniosła jeszcze spodziewanych skutków, ale przyjmując, iż mieszkamy w państwie prawa, należy domniemywać, iż te decyzje zostaną wykonane i przedmiotowa samowola budowlana zostanie usunięta. Skoro tak to nieruchomość powódki w tym momencie odzyska wartość, którą by miała gdyby nie przedmiotowa zabudowa. Tymczasem powódka cały czas jest właścicielką przedmiotowej nieruchomości. Gdyby powódka zbyła tę nieruchomość w takim stanie, w jakim jest ona obecnie, z pewnością poniosłaby szkodę, bowiem otrzymałaby niższą cenę od tej, którą by otrzymała, gdyby tej zabudowy nie było. Nic takiego jednak się nie stało, a należy domniemywać, iż w związku z prawomocnym nakazem rozbiórki przedmiotowej samowoli budowlanej stan nieruchomości sąsiedniej wrócić do tego, jaki jest zgodny ze stanem prawnym i tym samym nieruchomość powódki odzyska swoją dawną wartość. Wreszcie pozwana nie ponosi odpowiedzialności za to, iż sąsiadami powódki są akurat A. i A. R. (2). Większość bowiem zarzutów powódki

wymienionych w pozwie jak np. nieprzyjemny zapach, dym unoszący się z komina opalanego trocinami i drewnem, hałas towarzyszący cięciu przez A. R. (1) drewna na opał, bezzasadne utrudnianie przez państwa R. korzystania powódce z działki nie są powiązane przyczynowo – skutkowo z przedmiotową decyzją. Niezależnie od tego, czy ta decyzja by wydana została prawidłowo, czy też nie domniemywać należy, iż sąsiadami powódki byłiby A. i A. R. (2), posiadali by oni tam budynek usytuowany zgodnie z przepisami prawa i zapewne korzystaliby z niego w taki sam sposób, jak obecnie korzystają z tego, który tam jest. W tym momencie kwestia 4 metrów przesunięcia nie miałaby żadnego znaczenia. Nadto pierwsza była samowola budowlana małżonków R., a dopiero potem decyzja. Tym samym niezależnie od tego, czy byłaby wydana przedmiotowa decyzja budynek by już stał. A zatem również z tego powodu powództwo M. B. (1) skierowane przeciwko Gminie M. Ż. podlegało oddaleniu.

O kosztach niniejszego procesu Sąd orzekł w oparciu o art. 102 k.p.c. i odstąpił od obciążania powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu pozwanemu oraz Skarbowi Państwa – Sądowi Okręgowemu w Płocku, przyjmując, iż sytuacja powódki jest szczególna z uwagi na długotrwałość prowadzonych postępowań oraz ich wpływ na jej życie.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy orzekł, jak w sentencji wyroku.