



Sygn. akt V CSK 415/12

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 sierpnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Jan Górski

SSN Antoni Górski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa G. T. i K. T.

przeciwko Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego
w C. i Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego
w K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 28 sierpnia 2013 r.,

skargi kasacyjnej powoda K. T.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 2 lutego 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 2 lutego 2012 r., na skutek apelacji pozwanego, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w B. z dnia 24 sierpnia 2011 r. w punktach 1 i 3 w ten sposób, że powództwo oddalił i zasądził od powodów G. T. i K. T. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 3600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz zasądził od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 2700 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Swoje rozstrzygnięcie oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Decyzją z dnia 25 października 2001 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w C. nakazał powodom, by w terminie do 30 listopada 2001 r. doprowadzili do zgodności z przepisami tj. zaniechania działalności i usunięcia całego zainwestowania związanego z działalnością handlu hurtowego, terenu poza pasem 40 m od ulicy B. o powierzchni 1849,3 m³ oraz przywrócili dla potrzeb gospodarstwa budynek wykorzystywany jako magazynowo - naprawczy. Inspektor wskazał, że powodowie prowadzą działalność handlową i dla jej potrzeb wykorzystują utwardzone latach 1991- 1992 i w 2001 r. płytami betonowymi place, które służą jako składowisko materiałów budowlanych. Place manewrowe i składowiska o powierzchni 1849,3 m³ leżą na terenie przewidzianym w planie na uprawy polowe i ogrodnicze i obecna ich funkcja stoi w sprzeczności z obowiązującym planem zagospodarowania, a na terenie tym znajduje się również budynek gospodarczy samowolnie zaadaptowany dla potrzeb obecnej działalności handlowej.

Decyzją z dnia 30 stycznia 2002 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił tę decyzję w części nakazującej doprowadzenie do zgodności z przepisami terenu poza 40 m pasem od ul. B. w Z. i nakazał w tej części rozbiórkę placów składowych i manewrowych o powierzchni 1849,3 m³, utrzymał natomiast w mocy decyzję w części dotyczącej przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania budynku gospodarczego.

Decyzją z 21 października 2008 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z tej przyczyny, że w sposób rażąco narusza ona przepisy postępowania administracyjnego. Wskazał, że orzeczony w niej nakaz rozbiórki placów składowych i manewrowych został oparty na art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1994 r., podczas gdy część placów powstała w latach 1991-1992 i zastosowanie powinny w stosunku do nich znaleźć przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. Ponadto wskazał, że Inspektor Wojewódzki nie wypowiedział się co do całości zawartego w decyzji organu pierwszej instancji rozstrzygnięcia, oraz, że jego decyzja została wydana z rażącym naruszeniem art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 51 ust. 1 Prawa Budowlanego z 1974 r.

Dnia 17 października 2002 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w C. wezwał powoda do wykonania do 30 listopada 2002 r. wymienionego w tytule wykonawczym nr 19/2002 z dnia 4 kwietnia 2002 r. wystawionego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w C. obowiązku z zagrożeniem, że w razie jego niewykonania zlecone to zostanie na jego koszt innej osobie; zobowiązał go jednocześnie do wpłacenia na poczet kosztów wykonania zastępczego 41417 zł zaliczki. Powodowie zgłosili chęć wykonania rozbiórki na własny koszt. W dniu 20 grudnia 2005 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził wykonanie rozbiórki placów składowych i manewrowych poza pasem 40 m od ul. B.

W lipcu 2005 r. powodowie zgłosili zamiar rekultywacji terenu po rozbiórce ściągniętych płyt drogowych przez zasypanie go łupkiem oraz ziemią. W odpowiedzi otrzymali pismo informujące, iż wskazane prace nie wymagają wydania decyzji. W latach 2005-2006 powodowie wyłożyli cały teren, z którego usunęli wcześniej płyty betonowe, łupkiem, a w dniu 14 lutego 2007 r. powodowie zgłosili zamiar ponownego utwardzenia placu płytami betonowymi. W dniu 9 stycznia 2008 r. otrzymali ze Starostwa Powiatowego informację, że wykonanie planowanych robót jest zgodne z obowiązującym prawem budowlanym. Wywieźli wówczas łupek na inną swoją działkę, wzięli z niej płyty betonowe i ponownie je ułożyli.

Z opinii biegłego sądowego z zakresu szacowania nieruchomości wynika, że poniesione przez powodów koszty wykonania przez powodów systemem gospodarczym rozbiórki płyt, wyłożenia terenu łupkiem, a potem jego usunięcia, demontażu płyt i ponownego ich zamontowania wyniósł kwotę 95.632,05 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy w B. wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2011 r. zasądził od Skarbu Państwa Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. na rzecz powodów kwotę 95.632,05 zł (punkt 1 rozstrzygnięcia), w pozostałym zakresie powództwo oddalił (punkt 2 rozstrzygnięcia) oraz zasądził od pozwanego Skarbu Państwa Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. na rzecz powodów kwotę 6.192,21 zł tytułem zwrotu części kosztów procesu.

W ocenie Sądu Okręgowego podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa- Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w związku z wykonaniem jego ostatecznej decyzji administracyjnej z 30 stycznia 2002 r. jest art. 417¹ § 2 k.c. Powodowie wykazali powstanie szkody w wysokości 95.632,05 zł. w związku z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 30 stycznia 2002 r., której niezgodność z prawem stwierdzono w decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 3 grudnia 2008 r.

Na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego z dnia 24 sierpnia 2011 r. w punktach 1 i 3 w ten sposób, że powództwo oddalił.

Podkreślił, że powodowie roszczenie swoje wywodzili z bezprawności wydanej przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 30 stycznia 2002 r. decyzji, zatem wątpliwości może budzić prawidłowość przywołania przez Sąd Okręgowy jako podstawy prawnej tego roszczenia obowiązującej dopiero od 1 września 2004 r. normy art. 417¹ § 2 k.c.

Niezależnie jednak od tego, czy za podstawę roszczenia uzna się tę normę, czy też normę art. 417§ 1 k.c. w jej brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. lub normę art. 160 k.p.a. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dla bytu roszczenia, jako opartego na przepisach o czynach niedozwolonych,

spełnione być muszą łącznie trzy przesłanki: bezprawność działania (lub zaniechania) organu władzy państwowej, szkoda oraz związek przyczynowy między owym bezprawnym działaniem a powstaniem szkody. Bezprawność decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przesądzona została przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego, niewątpliwy jest również zaistniały po stronie powodów uszczerbek majątkowy, wywołany wydatkami na zdjęcie płyt betonowych, wysypanie terenu łupkiem, usunięcie łupka i na ponowne ułożenie płyt betonowych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w okolicznościach sprawy niniejszej nie sposób jednak dopatrzeć się adekwatnego (w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.) związku przyczynowego między wydaną z naruszeniem prawa decyzją a wydatkami powodów. Sąd zwrócił uwagę, że nieważność decyzji stwierdzona została wyłącznie z uwagi na niezastosowanie właściwego dla daty ułożenia części płyt prawa i z uwagi na wadliwe orzeczenie jedną decyzją w kwestiach stanowiących dwie odrębne sprawy administracyjne, nie zaś z uwagi na jej merytoryczną wadliwość lub bezzasadność. W ocenie Sądu, w szczególności stwierdzenie nieważności nie mogło samo przez się oznaczać, że dopuszczalne w świetle prawa było ułożenie płyt żelbetonowych na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na uprawy polowe i ogrodnicze. Konieczność usunięcia płyt (i w 2002 r., i obecnie) wynika wprost z ostatecznej decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w C. z 10 października 2011 r. Skoro zatem - z uwagi na sprzeczność z planem zagospodarowania przestrzennego - płyty czy to na ówczesnej działce 686/1, czy to na części obecnych działek 686/5 i 686/6 nie mogły i nie mogą się znajdować, rozebranie ich stanowiło wykonanie obowiązku działania zgodnie z prawem (niezależnie od wydania bądź niewydania decyzji w tym przedmiocie), wszelkie późniejsze działania powodów zaś podejmowane były przez nich na ich koszt i na ich ryzyko i nie mogą obciążać pozwanego. Uzasadniało to zmianę wyroku przez oddalenie powództwa w całości i korektę rozstrzygnięcia o kosztach zgodnie z zasadą wyrażoną w art 98 k.p.c.

Powyższy wyrok powód zaskarżył skargą kasacyjną opierając ją na obu podstawach. W ramach naruszenia prawa materialnego zarzucił, naruszenie: art.

361 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że między bezprawnością decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 30.01.2002 r., a szkodą majątkową powstałą w związku z wydatkami na zdjęcie i ponowne ułożenie płyt betonowych oraz wysypanie i usunięcie z terenu łupka nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy. W ramach naruszenia przepisów postępowania zarzucił naruszenie art. 382 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., polegające na pominięciu przez Sąd Apelacyjny części materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu przed Sądem I Instancji, art. 233 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, że niezastosowanie w decyzji z dnia 30.01.2002 r. właściwego dla daty ułożenia części płyt prawa i wadliwego orzeczenia jedną decyzją w kwestiach stanowiących dwie odrębne sprawy administracyjne nie jest rozstrzygnięciem co do meritum sprawy.

W konkluzji wniósł o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie apelacji w całości oraz zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powoda kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcie o należnych powodowi kosztach postępowania za wszystkie instancje, w każdym przypadku zasądzenie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powodów, pozwany Skarb Państwa zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Orzekając w sprawie, Sąd Odwoławczy popełnił dwa błędy, trafnie wytknięte w skardze kasacyjnej. Pierwszy, materialno - prawny, polega na tym, że mimo, iż jedną z przyczyn uznania za bezprawną decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 30 stycznia 2002 r. było zastosowanie niewłaściwego prawa materialnego, na podstawie którego nakazano powodem rozebranie utwardzonego przez nich samowolnie placu, Sąd praktycznie w swoich rozważaniach nie przywiązał do tego żadnej wagi i nie zastanawiał się na

możliwymi konsekwencjami prawnymi, które z tego faktu mogą wynikać dla rozpoznawanego roszczenia odszkodowawczego. Tymczasem, jak trafnie podnosi skarżący, zastosowanie w postępowaniu administracyjnym prawa właściwego ze względu na czas dopuszczenia się przez powodów samowoli budowlanej, czyli ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229, ze zm.), uzasadniało wzięcie pod rozwagę możliwości zalegalizowania tej samowoli na podstawie art. 40 w zw. z art. 37 tej ustawy. Skoro nie uczynił tego organ w postępowaniu administracyjnym, rzeczą Sądu było rozważenie możliwego stopnia prawdopodobieństwa zastosowania w sprawie powołanego przepisu art. 40 prawa budowlanego z 1974 r. i dokonanie na tej podstawie oceny związku przyczynowego pomiędzy bezprawną decyzją a poniesioną przez powodów szkodą.

Drugie uchybienie Sądu ma charakter procesowy. Polega na częściowym nałożeniu na siebie dwóch stanów faktycznych. Jednego, do którego odnosi się wspomniana decyzja Inspektora Nadzoru z dnia 30 stycznia 2002 r., uznana za bezprawną decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 stycznia 2008 r. - na podstawie których to decyzji powodowie skonstruowali swoje roszczenie w niniejszej sprawie. I drugiego, odrębnego zdarzenia, które dotyczy powtórnego utwardzenia placu przez powodów na podstawie zgłoszenia tych robót, dokonanego w dniu 14 lutego 2007 r., a które to prace zostały uznane za samowolę budowlaną ostateczną decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w C. z dnia 10 października 2010 r. Przyjęte przez Sąd założenie, że ta ostatnia decyzja, stwierdzająca samowolę budowlaną powodów na tym samym miejscu, jest także argumentem przesądzającym o bezpodstawności ich roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z bezprawnej decyzji z dnia 30 stycznia 2002 r. jest niewłaściwe. W rezultacie takiego założenia doszło bowiem do swoistej interpolacji dwóch odrębnych stanów faktycznych, co jest procesowo niedopuszczalne.

Niezależnie od powyższych uwag krytycznych pod adresem zaskarżonego orzeczenia, wynikających z podzielenia zarzutów kasacyjnych, warto dodać, że zgodnie z uchwałą całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), do roszczeń spowodowanych decyzją

wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1,2,3,4 i 6 k.p.a.

Z podanych przyczyn skarga kasacyjna podlegała uwzględnieniu (art. 398¹³ k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.).