

Sygn. akt I ACa 572/11

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 grudnia 2011 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Janusz Leszek Dubij (spr.)
Sędziowie	:	SA Małgorzata Dołęgowska SA Elżbieta Kuczyńska
Protokolant	:	Sylwia Radek - Łuksza

po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2011 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **E. Ł. (1) i R. Ł.**

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

**o zapłatę**

na skutek apelacji obu stron

od wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach

z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I C 219/10

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Suwałkach, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego.**

## UZASADNIENIE

Powodowie R. i E. małż. Ł. żądali od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. zapłaty odszkodowania w kwocie dwóch średnich krajowych pensji z ustawowymi odsetkami od dnia 23 stycznia 2003r. do dnia zapłaty i kosztami procesu podnosząc, że kierownik Urzędu Rejonowego w A. decyzją z dnia 16 kwietnia 1992r. udzielił powodom pozwolenia na budowę kawiarni na działce (...) przy ulicy (...), lecz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w A. umorzył postępowanie w sprawie legalności prowadzonych robót budowlanych. Decyzję tę utrzymał w mocy (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 23 stycznia 2003 r. Powołane wyżej decyzje uchylił Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazując, że powinny one zawierać zezwolenie o wznowieniu robót. Brak stosownej decyzji spowodował szkodę w majątku powodów poprzez zaniechanie organów władzy publicznej.

Po sprecyzowaniu powództwa (pismo k. 20) powodowie wskazali, że domagają się zasądzenia kwoty 336.000 zł. Na podaną wyżej kwotę składa się iloczyn 84 miesięcy (od lutego 2003 r. do stycznia 2010 r. za niemożność prowadzenia robót budowlanych) razy 4.000 zł (2 średnie krajowe po 2.000 zł).

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na jego rzecz kosztów procesu. Wskazywał, że powodowie nie udowodnili, że ponieśli jakąkolwiek szkodę. Ponadto mieli oni obowiązek doprowadzić projekt budowlany do stanu zgodnego z prawem, a obowiązku tego nie dopełnili. Skoro powodowie nie mogli kontynuować prac budowlanych wobec nieprzedstawienia projektu budowlanego zamiennego, to brak było możliwości wydania w listopadzie 2002 r. decyzji uprawniającej ich do kontynuowania prac budowlanych. Pozwany podniósł także zarzut przedawnienia roszczenia.

Wyrokiem z dnia 8 czerwca 2011 r. Sąd Okręgowy w Suwałkach zasądził od pozwanego Skarbu Państwa Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. na rzecz powodów E. Ł. (1) i R. Ł. kwotę 12.500 zł (dwanaście tysięcy pięćset złotych) z ustawowymi odsetkami od dnia 02.03.2010r. do dnia zapłaty; odrzucił pozew w zakresie roszczeń wynikających z działania organów administracyjnych za okres od dnia 15.09.2003r. - do dnia 31.05.2009r.; oddalił powództwo w pozostałym zakresie i odstąpił od obciążania powodów kosztami postępowania na rzecz pozwanego.

Sąd ten ustalił, że na wniosek powodów R. i E. małż. Ł. Burmistrz Miasta A. w dniu 09 kwietnia 1991r. w sprawie numer (...) wydał decyzję ustalającą lokalizację inwestycji polegającej na budowie kawiarni w A. przy ulicy (...) nr ewiden. (...) (decyzja - k. 32 akt I ACa 648/10). W oparciu o ww.decyzję z dnia 09 kwietnia 1991r., Urząd Rejonowy w A. decyzją z dnia 16 kwietnia 1992r. (OA. (...)) udzielił powodom pozwolenia na budowę kawiarni na działce położonej w A. przy. ul. (...), nr ewidencji gruntów (...) według załączonego projektu (decyzja - k. 11 akt sprawy, decyzja k. 8 akt I ACa 648/10).

W trakcie realizacji inwestycji zostało wszczęte przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. postępowanie administracyjne w sprawie legalności prowadzonych robót budowlanych- NB. VH. (...) i NB.VII. (...). Postępowanie to zostało zainicjowane wnioskiem małżeństwa M. i M. W.. Dotyczyło ono przełożenia kabla NN znajdującego się na działce nr (...), zasilającego budynek mieszkalny zlokalizowany na nieruchomości należącej do małżonków W. (akta postępowania administracyjnego NB. VII. (...) i NB.VII. (...)).

Postanowieniem z dnia 25 lutego 2002 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w A. wstrzymał prowadzenie robót budowlanych budynku kawiarni na działce nr ew. (...) położonej przy ul. (...) w A.. W uzasadnieniu wskazał, że kabel NN krzyżuje się z budowanym budynkiem kawiarni (postanowienie tamże k. 161). Jednocześnie wyjaśniono powodom, iż do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie legalności prowadzonych robót budowlanych nie można prowadzić jakichkolwiek robót budowlanych (pismo k. 164 tamże).

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w A. decyzją z dnia 28 marca 2002 r. nakazał R. i E. Ł. (1) przełożyć istniejący kabel NN na działce nr ew. (...) w sposób niekolidujący z budowanym budynkiem kawiarni na tej działce zasilający budynek mieszkalny na działce nr ew. (...) położonej przy ul. nad N., stanowiącej współwłasność M. i M. małż. W.. Zakreślono termin do wykonania czynności do 30 czerwca 2002 r. (decyzja k. 178 tamże).

Odwołanie od powyższej decyzji wywiedli małżonkowie W.. Jednak postanowieniem z dnia 10 czerwca 2002 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w B. zawiesił z urzędu to postępowanie odwoławcze. Powyższe postanowienie zostało uchylone postanowieniem z dnia 4 września 2002 r. Głównego Inspektora Budowlanego a postępowanie zostało umorzone (postanowienie k. 192 tamże).

Po zwrocie akt (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 18 października 2002 r. utrzymał w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 28 marca 2002 r. z uwagi na to, że nie stwierdzono istotnych odstępstw od pozwolenia na budowę i dokonano przełożenia przyłącza kablowego (uzasadnienie decyzji k. 14v akt sprawy).

Z uwagi na to, że nałożony obowiązek został wykonany, a tym samym obiekt doprowadzono do zgodności z pozwoleniem na budowę z dnia 16 kwietnia 1992 r.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 14 listopada 2002 r. umorzył prowadzone postępowanie administracyjne (kserokopia decyzji k. 12 akt sprawy).

Powyższą decyzję zaskarżyli małżonkowie M. i M. W.. Rozpatrując odwołanie (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 23 stycznia 2003 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 14 listopada 2002 r. W uzasadnieniu organ wskazał, iż nie zachodzi konieczność opracowywania dokumentacji zamiennej ani konieczność udzielania pozwolenia na wznowienie robót. Inwestor może kontynuować budowę w oparciu o pierwotne pozwolenie na budowę (kserokopia decyzji k. 14-15 akt sprawy).

Od wskazanej wyżej decyzji odwołali się małżonkowie W.. Decyzją z dnia 25 lipca 2003 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił zaskarżoną decyzję i stwierdził nieważność decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 14 listopada 2002 r. W uzasadnieniu organ podkreślił, iż spełnienie przez inwestora określonych obowiązków, co miało miejsce w niniejszej sprawie, obliguje organ- stosownie do treści art. 51 ust. 1a Prawa budowlanego do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a nie decyzji umarzającej postępowanie. Organ podkreślił, iż decyzja (...) w A. wydana została z rażącym naruszeniem prawa (kserokopia decyzji k. 16).

Toczyło się jednak postępowanie w przedmiocie nakazu wykonania czynności doprowadzających wznoszony obiekt budowlany do zgodności z przepisami, w sposób umożliwiający uzyskanie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w A. w decyzji z dnia 28 marca 2002r. , a następnie (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w B. w decyzji z dnia 18 października 2002r. określili sposób doprowadzenia wznoszonego obiektu budowlanego do zgodności z przepisami prawa. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek (...) w B. w wyroku z dnia 08 kwietnia 2003r. uchylił obie decyzje i nakazał prowadzenie postępowania zmierzającego w kierunku skompletowania pełnej dokumentacji związanej z udzieleniem pozwolenia na budowę oraz ustalenia treści projektu technicznego i zagospodarowania terenu inwestycji. W związku z tym Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w A. w postanowieniu z dnia 08 grudnia 2003r. wstrzymał prowadzone przez powodów roboty budowlane na działce nr (...) i w wykonaniu powyższych wytycznych NSA decyzją z dnia 04 lutego 2004r. nakazał powodom sporządzenie i przedłożenie projektu budowlanego zamiennego, przewidującego doprowadzenie wykonanych dotychczas robót do zgodności z przepisami. Od decyzji tej odwołali się M. i M. małż. W. i, w skutek odwołania, (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w B. decyzją z dnia 20 maja 2004r. uchylił zaskarżoną decyzję z dnia 04 lutego 2004r. wraz z poprzedzającym ją postanowieniem z dnia 08 grudnia 2003r. i umorzył postępowanie wskazując, że budowany obiekt został już doprowadzony do zgodności z przepisami. Od tej decyzji skargę wnieśli M. i M. małż. W. i Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. wyrokiem z dnia 14 października 2004r. sygn. akt II SA/Bk 400/04 uchylił zaskarżoną decyzję i nakazał ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy zgodnie z wymogami art. 51 prawa budowlanego w brzmieniu określonym w noweli z dnia 07 lipca 1994r., tj. wydać decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót bądź rozbiórkę obiektu albo też nakładającą obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem i uzyskania pozwolenia na ich wznowienie oraz określając termin wykonania tych czynności (wyrok - k. 254-258, decyzje - k. 259 -262, k. 263-264 akt spray I ACa 648/10). Wobec powyższego (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w B. w decyzji z dnia 10 lutego 2005r. uchylił decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania (decyzja - k. 252-253 tamże). W toku tego postępowania powodowie pismem z dnia 16 marca 2004r. i pismem z dnia 22 marca 2004r. informowali, że odstępują od ubiegania się o pozwolenie na wznowienie robót przy budowie kawiarni (uzasadnienie decyzji z dnia 20 maja 2004r. - k. 261 akt sprawy I ACa 648/10).

Równolegle prowadzone było postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w A. z dnia 16 kwietnia 1992 r. udzielającej powodom pozwolenia na budowę kawiarni w związku z wystąpieniem M. D. i M. małż. W.. W toku tego postępowania Wojewoda (...) postanowieniem z dnia 03 czerwca 2002r. wstrzymał wykonanie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę, a postanowienie to, po rozpoznaniu zażalenia, zostało utrzymane w

mocy postanowieniem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. z dnia 29 lipca 2002 r. Decyzją z dnia 08 listopada 2002r. Wojewoda (...) odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w A. z dnia 16 kwietnia 1992 r. Jednakże Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, po rozpatrzeniu odwołania M. i M. małż. W., decyzją z dnia 07 stycznia 2003r. uchylił powyższą decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. W uzasadnieniu tej decyzji Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nakazał Wojewodzie (...) ustalenie i wyjaśnienie, czy inwestycja powodów jest zgodna z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, obowiązującymi w dacie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzja (...) k. 685 akt I ACa 648/10). W związku z powyższym Wojewoda (...) wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. o zbadanie decyzji Burmistrza Miasta A. z dnia 09 kwietnia 1991r. nr (...) o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji - pod kątem jej zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego. W oczekiwaniu na decyzję Kolegium postępowanie przed Wojewodą (...) zostało zawieszono postanowieniem z dnia 06 lutego 2003r. (uzasadnienie decyzji z dnia 16 września 2003r. - k. 9-12 akt I ACa 648/10).

Dnia 30 czerwca 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. wydało decyzję nr(...), mocą której stwierdziło, że decyzja Burmistrza Miasta A. z dnia 09 kwietnia 1991r. ustalająca lokalizację kawiarni na terenie działki nr (...) wydana została z naruszeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta A. oraz wskazało, że z powodu upływu 10 lat od doręczenia tejże decyzji odstępuje od stwierdzenia jej nieważności (decyzja - k. 32-34 akt I ACa 648/10). Po rozpatrzeniu wniosku M. i M. W. o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z dnia 04 sierpnia 2003r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 30 czerwca 2003r. (decyzja - k. 35-41 akt I ACa 648/10).

Po podjęciu postępowania, zawieszono na czas postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, wojewoda (...) w dniu 16 września 2003 r. stwierdził nieważność decyzji dnia 16 kwietnia 1992 r. Została ona utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 12 listopada 2003 r., którą uchylił Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 marca 2005 r., a skarga kasacyjna M. i M. W. została oddalona. Po ponownym rozpoznaniu odwołania powodów (...) decyzją z dnia 1 grudnia 2006 r. uchylił decyzję Wojewody z dnia 16 września 2003 r. i odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 16 kwietnia 1992 r. Została ona uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2007 r., który stwierdził także, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku (decyzje - k. 9-12, 13-15 akt I ACa 648/10, wyrok - k. 437-442 tamże, wyrok k. 443-448 tamże).

Wyrokiem z dnia 19 marca 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA z dnia 26 lipca 2007 r. i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W. do ponownego rozpoznania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 18 czerwca 2010 r. oddalił skargę (wyrok k. 1218- 1222 akt I ACa 648/10, wyrok k. 1248- 1253 tamże). Orzeczenie to jest prawomocne.

Powodowie pozwem z dnia 22 października 2004 r. domagali się od pozwanego Skarbu Państwa statio fisci Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W., Starosty Powiatowego w A. i Wojewody (...) zasądzenia odszkodowania w związku z decyzją Wojewody (...) z dnia 16 września 2003 r. dotyczącej postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w A. z dnia 16 kwietnia 1992 r. udzielającej powodom pozwolenia na budowę kawiarni. Wyrokiem z dnia 10 czerwca 2009 r. Sąd Okręgowy w Suwałkach zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. na rzecz powodów kwotę 323.157 zł i oddalił powództwo w pozostałej części. Wyrok też zaskarżył Skarb Państwa. Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 27 stycznia 2011 r. wydanym w sprawie sygn. akt I ACa 648/10 zmienił zaskarżony wyrok w pkt 1 i 2 w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. na rzecz E. Ł. (1) i R. Ł. kwotę 30.0000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 31 sierpnia 2006 r. i oddalił powództwo w pozostałej części. Skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia wywiedli powodowie (akta sprawy I ACa 648/10).

Powodowie upatrują odpowiedzialności Skarbu Państwa w wydaniu decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 24 listopada 2002 r. dotyczącą umorzenia prowadzonego postępowania administracyjnego podczas gdy organ miał obowiązek wydać decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych. Co wynika

jednoznacznie z decyzji z dnia 25 lipca 2003 r. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego uchylającej zaskarżoną decyzję i stwierdzającej nieważność decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 14 listopada 2002 r., podkreślając, iż decyzja (...) w A. wydana została z rażącym naruszeniem prawa). Do oceny prawnej tych zdarzeń, jako zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw stosowany być więc winien przepis art. 417 § 1 kc w brzmieniu przed tą zmianą, przy zastosowaniu wykładni tego przepisu przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001r. (SK 18/00, (...)) w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w uchwale SN z dnia 26 kwietnia 2006 r. III CZP 125/05 (OSNC 2006/12/194), w myśl której przepis art. 417 § 1 kc w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, mający zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem 01 września 2004r., stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, następnie uchylonej.

Do przesłanek odpowiedzialności na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP należy zaliczyć szkodę i jej przyczynę w postaci niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Niezgodność z prawem według art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oznacza sprzeczność między zakresem kompetencji organu, sposobem postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z wzorca ustawowego a jego działaniem rzeczywistym. Czynnikiem ograniczającym odpowiedzialność Skarbu Państwa jest konieczność wykazania związku przyczynowego pomiędzy działaniem (zaniechaniem) organu a powstałą szkodą. Doniosłe znaczenie ma także ostateczny wynik działania organu władzy.

W ocenie Sądu I instancji, w okolicznościach niniejszej sprawy, doszło do wypełnienia tych przesłanek, co uzasadniało, co do zasady uwzględnienie powództwa. Nie ulega wątpliwości, że wydanie postanowienia odnośnie umorzenia postępowania, zamiast decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych spowodowało, iż powodowie nie mogli kontynuować robót budowlanych.

Dochodząc roszczenia odszkodowawczego powodowie winni wykazać bezprawność działania organu władzy publicznej- organu administracyjnego, którym to działaniem została wyrządzona szkoda. Warunkiem zasądzenia odszkodowania jest wydanie przez organ decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa bądź też decyzji nieważnej. Niewątpliwie decyzje z dnia 14 listopada 2002 r. i z dnia 23 stycznia 2003 zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, co zostało potwierdzone w uzasadnieniu decyzji (...) z dnia 25 lipca 2003 r. Ta ostatnia decyzja do tej pory nie została wyeliminowana z obrotu prawnego, stanowi więc podstawę do orzekania w niniejszym postępowaniu.

W stosunku do nieruchomości powodów i w związku z prowadzoną przez nich budową kawiarni toczyły się dwa postępowania administracyjne: pierwsze dotyczące legalności prowadzonych robót budowlanych- NB. VII. (...) i NB.VII. (...) (którego dotyczy niniejsze postępowanie) i drugie o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w A. z dnia 16 kwietnia 1992 r. udzielającej powodom pozwolenia na budowę kawiarni (tego postępowania dotyczyła prawomocnie zakończona sprawa sygn. akt I ACa 648/10).

W postępowaniach tych wydawano szereg decyzji, które miały wpływ na przebieg inwestycji.

W toku postępowania w sprawie legalności prowadzonych robót budowlanych wydano postanowienie z dnia 25 lutego 2002 r. nakazujące wstrzymanie prowadzonych robót budowlanych przy budowie budynku kawiarni na działce nr ew. (...) położonej przy ul. (...) w A.. W uzasadnieniu wskazano, że ustalono, iż kabel NN krzyżuje się z budowanym budynkiem kawiarni. Orzeczenie to było zasadne, niemożliwe bowiem było kontynuowanie budowy bez wcześniejszego przełożenia kabla. Stąd też (...) w A. decyzją z dnia 28 marca 2002 r. nakazał R. i E. Ł. (1) przełożyć istniejący kabel nN na działce nr ew. (...). W ocenie Sądu decyzje te podjęte były zgodnie z prawem.

Za niezgodną z prawem z kolei należy uznać decyzję (...) z dnia 14 listopada 2002 r. umarzającą prowadzone postępowanie administracyjne, a także decyzję (...) z dnia 23 stycznia 2003 r., w której organ odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 14 listopada 2002 r. W uzasadnieniu organ wskazał, iż nie zachodzi konieczność opracowywania dokumentacji zamiennej ani konieczność udzielania pozwolenia na wznowienie robót. Inwestor może kontynuować budowę w oparciu o pierwotne pozwolenie na budowę. Te decyzje wydane zostały z rażącym

naruszeniem prawa, co podkreślił w swojej decyzji wydanej dnia 25 lipca 2003 r. (...) uchylającej zaskarżoną decyzję i stwierdzającej nieważność decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 14 listopada 2002 r. W uzasadnieniu organ podkreślił, iż spełnienie przez inwestora określonych obowiązków, co miało miejsce w niniejszej sprawie, obliguje organ- stosownie do treści art. 51 ust 1a Prawa budowlanego do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a nie decyzji umarzającej postępowanie. Organ podkreślił, iż decyzja (...) w A. wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Na organie spoczywał więc ustawowy obowiązek wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a taka decyzja nie została wydana. Gdyby więc organ administracyjny działał zgodnie z obowiązującymi przepisami to w dniu 14 listopada 2002 r. powinna być podjęta decyzja umożliwiająca wznowienie robót budowlanych, taka jednak mimo ustawowego obowiązku nie została wydana. Bez wydania tejże, w ocenie Sądu Okręgowego, powodowie nie mogli przystąpić do kontynuacji prac.

Mając na względzie fakt, że gdyby w stosunku do powodów w listopadzie 2002 r. została wydana decyzja zezwalająca na kontynuowanie robót budowlanych (w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przełożenia kabla NN), mogliby oni wznowić prace, gdyż brak było przeszkód do wznowienia robót także w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej udzielenia pozwolenia na budowę kawiarni. W postępowaniu o ustalenie legalności budowy kolejne wstrzymanie prac nastąpiło dopiero 8 grudnia 2003 r. (konieczność przedłożenia projektu zamiennego, przewidującego doprowadzenie wykonanych dotychczas robót do zgodności z przepisami).

Data końcową do określenia okresu, za jaki może zostać przyznane odszkodowanie jest 15 września 2003 r.

W dniu 16 września 2003 r. wydana została przez Wojewodę (...) decyzja stwierdzająca nieważność decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w A. z dnia 16 kwietnia 1992 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku w sprawie I ACa 648/10 określając wysokość odszkodowania wskazywał na sprzeczność z prawem przedmiotowej decyzji i podkreślał, że wysokość szkody powodów liczył właśnie od tej daty.

Z uwagi na tożsamość po stronie pozwanej (inne jest jedynie *stationes fisci*) pozew za szkodę powstałą od dnia 16 września 2003 r. do dnia 31 maja 2009 r. należało odrzucić, gdyż zapadł prawomocny wyrok między tymi samymi stronami dotyczący tego samego roszczenia. Zauważyć należy, że rozpoznanie sprawy przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez określoną jednostkę organizacyjną, powoduje skutek powagi rzeczy osądzonej w stosunku do jakiegokolwiek innej jednostki organizacyjnej. Skarb Państwa jest bowiem jedną osobą prawną wykonującą jedynie swe funkcje poprzez rozmaite jednostki organizacyjne (por. np. wyrok SN z dnia 11 maja 1999r. I CKN 1148/97, OSNC 1999/12/205).

Identyczny w obu sprawach jest więc przedmiot sporu, jak i jego podstawa faktyczna i prawna. W niniejszym procesie powodowie dochodzą odszkodowania za niemożność prowadzenia budowy. Odszkodowania za naruszające ich interesy działania organów władzy publicznej powodowie dochodzili również w sprawie sygn. akt I C 95/07 (obecnie I ACa 648/10). Podstawą prawną ich roszczeń w obu sprawach są przepisy o odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego, w szczególności art. 417 kc. Zgodnie z art. 199 § 1 pkt 2 kpc Sąd odrzucił pozew, jeżeli o to samo roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami sprawa jest w toku lub została już prawomocnie osądzona. Z powyższych ustaleń wynika jednoznacznie, że w niniejszej sprawie zachodzi tożsamość stron procesu, tak jak w prawomocnie osądzonej sprawie sygn. akt I C 95/07 Sądu Okręgowego w Suwałkach, a ponadto zachodzi tożsamość przedmiotu sporu i podstawy faktycznej i prawnej obu spraw w zakresie odszkodowania za okres od 16 września 2003 r. do 31 maja 2009 r. Stąd też pozew w tym zakresie podlegał odrzuceniu, o czym orzeczono jak w pkt II wyroku.

Analizując decyzje administracyjne wydane z rażącym naruszeniem prawa (decyzja z dnia 14 listopada 2002 r. umarzającą prowadzone postępowanie administracyjne, a także decyzja (...) z dnia 23 stycznia 2003 r.), Sąd doszedł do przekonania, że skutkiem wstrzymania robót na potrzeby ww. postępowania, był brak możliwości kontynuowania rozpoczętej inwestycji, która mogła być ukończona, jak wynika z opinii biegłego z zakresu budownictwa (dopuszczonej na potrzeby postępowania I C 95/07 (I ACa 648/10), z upływem 9 miesięcy od czasu wstrzymania robót budowlanych. Teoretycznie więc powodowie mogliby zakończyć inwestycję przed wydaniem decyzji z dnia 16 września 2003 r.

Należy zgodzić się z Sądem Apelacyjnym (uzasadnienie wyroku z dnia 27 stycznia 2011 r.), iż okoliczność, że powodowie prowadzili inwestycję systemem gospodarskim, spowodowałaby jej wydłużenie do około 2 lat. Tym niemniej prowadzone prace budowlane w okresie od listopada 2002 r. do września 2003 r. doprowadziłyby, zgodnie z zasadami doświadczenia życiowego, do dużego zaawansowania prac i zakończenia pewnego etapu robót.

Zdaniem Sądu istnieje związek przyczynowy między wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem prawa a zaistniałą szkodą. Powodowie domagali się odszkodowania w wysokości po 4.000 zł za każdy miesiąc niemożności prowadzenia robót. Nie wskazali jednak żadnej zasady niezbędnej do wyliczenia takiej kwoty. Niewątpliwie fakt braku decyzji zezwalającej na kontynuowanie prac ma związek z kosztami niezbędnymi do dokończenia budowy. Sąd Okręgowy zgadza się z Sądem Apelacyjnym, iż zgromadzony materiał dowodowy pozwala przyjąć, iż w związku z brakiem decyzji zezwalającej na kontynuację prac powodowie nie mogli realizować inwestycji w sposób przez siebie zakładany. Ponowne rozpoczęcie prac w okresie późniejszym (po kilku latach) spowodowało wzrost kosztów materiałowych i innych cenotwórczych, które przy realizacji projektu metodą gospodarczą wyniosłyby około 15.000 zł rocznie. W takim przypadku powodom należy się kwota 12.500 zł za 10 miesięcy (od listopada 2002 do września 2003 r.), w trakcie których nie mogli kontynuować prac.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż nie jest możliwe dokładne określenie szkody, jaką ponieśli powodowie. D. też Sąd na zasadzie art. 322 kpc dokonał miarkowania odszkodowania.

Przepis ten umożliwia sądowi (tzw. *ius moderandi*) uwzględnienie żądania pozwu, chociaż żądana przez powoda kwota nie jest możliwa do ścisłego udowodnienia, co w przypadku braku przepisu prowadziło do oddalenia powództwa w tej części. Oczywiście powód musi udowodnić wszystkie pozostałe przesłanki zasadności roszczenia (np. fakt powstania szkody oraz zasadę odpowiedzialności pozwanego). W judykaturze wypowiedziano pogląd, że z uprawnień zawartego w art. 322 sąd może skorzystać dopiero wówczas, gdy po wyczerpaniu wszystkich dostępnych dowodów okaże się, że ścisłe udowodnienie żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione. Z taka sytuacją niewątpliwie mamy do czynienia w niniejszym przypadku. Istotnie nie ma możliwości ścisłego wyliczenia wysokości szkody, jaką ponieśli powodowie. Nie można bowiem porównywać cen wszystkich materiałów budowlanych niezbędnych do zakończenia inwestycji. Ponadto na tempo prac budowlanych miały wpływ także inne działania organów administracji publicznej, które zostały już omówione w postępowaniu I ACa 648/10, a także sytuacja finansowa strony powodowej.

W tym miejscu należy odnieść się do zarzutu przedawnienia podniesionego przez pozwanego w odpowiedzi na pozew. W niniejszej sprawie obowiązuje trzyletni okres przedawnienia - art. 442 kc. Sąd jednak uznał, że podniesienie tego zarzutu, należy uznać za nadużycie prawa. Aby w danym wypadku można było przyjąć, że podniesienie zarzutu przedawnienia jest nie do pogodzenia z zasadami współzycia społecznego, musi zostać w szczególności wykazane, iż bezczynność wierzyciela w dochodzeniu roszczenia była usprawiedliwiona wyjątkowymi okolicznościami. Istotne znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia z punktu widzenia zasad współzycia społecznego może mieć zwłaszcza sposób postępowania dłużnika. W niniejszej sprawie powodowie od wielu lat usiłują wznowić prowadzenie budowy kawiarni. Wydanych została ogromna liczba decyzji oraz wyroków w postępowaniu administracyjnym. Wszystkie te działania organów władzy publicznej podejmowane od 2002 r. spowodowały niemożność kontynuowania robót, co wywołało szkodę w majątku powodów. Pomimo obowiązku działania zgodnego z prawem po stronie pozwanej nastąpiło istotne naruszenie obowiązujących przepisów. W świetle takiego postępowania zgłoszenie zarzutu przedawnienia należy określić jako sprzeczne z zasadami współzycia społecznego.

Reasumując zasądzono na rzecz powodów odszkodowanie w wysokości 12.500 zł ma zrekompensować szkodę, jaką niewątpliwie ponieśli oni w okresie od listopada 2002 r. do września 2003 r. jako różnicy w kosztach zakupu materiałów budowlanych i zapłaty za usługi. Ustawowe odsetki zasądzono od dnia 2 marca 2010 r., czyli o dnia doręczenia odpisu pozwu pozwanemu (zwrotka k. 34)- 481 § 1 kc- o czym orzeczono jak w pkt I wyroku.

Powództwo w pozostałym zakresie podlegało oddaleniu jako nieudowodnione. Powodowie nie wykazali, aby ponieśli szkodę w większym rozmiarze niż zasądzona kwota. Nie przedstawili dowodów, że posiadali środki na dokończenie

inwestycji, co przełożyłoby się na możliwość szybkiego ukończenia budowy i osiągnięcia korzyści czy to poprzez uzyskiwanie dochodu z wynajmu pokoi czy też z tytułu prowadzonej działalności restauratorskiej. Zauważyć w tym miejscu należy, iż powodowe w 2006 r., co nie jest przez nich kwestionowane, prowadzili budowę z posiadanych przez nich materiałów, pomimo nie uzyskania formalnej decyzji zezwalającej im na dokończenie prac. Aktualnie nie mogą oni dokończyć inwestycji, co ściśle wiąże się z postępowaniem administracyjnym, którego dotyczyło postępowanie prowadzone w sprawie I ACa 648/10. Tamtego postępowania w niniejszej sprawie oceniać jednak nie można, a zatem powództwo odszkodowawcze za okres po 1 czerwca 2010 r. podlegało oddaleniu, o czym orzeczono w pkt III wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na zasadzie art. 100 kpc w zw. z art. 102 kpc, uwzględniając zasady słuszności i fakt, że uwzględnienie powództwa zależało od oceny Sądu. Powodowie mieli bowiem rację wytaczając powództwo, ich prawa zostały ograniczone i przysługiwała im ochrona prawna. Co do zasady wywiedzione przez nich powództwo miało uzasadnienie- organ administracji publicznej naruszył prawo przy wydawaniu decyzji administracyjnej, choć nie w określonej przez nich wysokości. Wytaczając powództwo odszkodowawcze mieli rację, że zaistniały przesłanki określone w art. 417 kc. Powodowie ustalając wysokość odszkodowania w oparciu o własne wyliczenia- przyjmując stawki wynagrodzeń, a nie wzrost cen budowy, zawyżyli swoje żądanie. Jednak fakt wielokrotnych naruszeń, niemożliwość kontynuowania budowy, nie pozostaje tu bez znaczenia dla oceny słuszności wywiedzonego przez nich powództwa. Ponadto pozwany, wbrew swoim twierdzeniom miał świadomość naruszania prawa własności. Dlatego zasadnym jest odstąpienie od obciążania powodów kosztami postępowania.

Powyższy wyrok zaskarżyły obie strony.

Powód zaskarżył wyrok w całości wskazując, że dochodzi odszkodowanie z tytułu niemożności realizowania inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej a nie z tytułu wzrostu cen materiałów budowlanych zarzucając błąd w ustaleniach faktycznych i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku.

Natomiast pozwany Skarb Państwa – Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w A. zastąpiony przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa zaskarżył wyrok w pkt. I i IV i wniósł o jego zmianę i oddalenie powództwa w całości ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Suwałkach zarzucając naruszenie:

a. art. 321 § 1 k.p.c. przez zasądzenie odszkodowania z tytułu wzrostu cen materiałów budowlanych podczas gdy powodowie domagali się zasądzenia odszkodowania z tytułu niemożności prowadzenia działalności gospodarczej w kawiarni, czyli orzekanie w przedmiocie nieobjętym pozwem.

b. art. 235 § 1 k.p.c. przez dokonywanie ustaleń na podstawie opinii biegłego sporządzonej w innej sprawie, tj. sprawie z powództwa R. i E. Ł., w której ostatnio Sąd Apelacyjny w Białymstoku wydał wyrok z dnia 27 stycznia 2011 r. (I ACa 648/10),

c. art. 236 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na niewydaniu postanowienia o dopuszczeniu dowodów znajdujących się w aktach sprawie z powództwa R. i E. Ł., w której ostatnio Sąd Apelacyjny w Białymstoku wydał wyrok z dnia 27 stycznia 2011 r. (I ACa 648/10) przez co uniemożliwił stronom odniesienie się do tych dowodów,

d. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powodowie mieli w 2002 i 2003 r. środki finansowe na ukończenie budowy kawiarni,

e. art. 100 k.p.c. w zw. z art. 102 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i odstąpienie od obciążenia powodów kosztami procesu w tym kosztami zastępstwa procesowego,

2. prawa materialnego, tj.

a) art. 420<sup>1</sup> § 1 k.c. (w brzmieniu obowiązującym w 2002 i 2003 r. w zw. z art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w 2002 r. w



zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. (...), poz. 1592, z późn. zm.) przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że Skarb Państwa odpowiada za działania powiatowej jednostki organizacyjnej kierownika tej jednostki,

b) art. 361 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powodowie mogliby wznowić prace budowlane podczas gdy nie uzgodnili oni projektu budowlanego z rzeczywiście prowadzonymi pracami,

c) art. 361 § 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że abstrakcyjny wzrost cen materiałów budowlanych stanowił szkodę dla powodów.

d) art. 160 § 6 k.p.a w zw. z art. 442 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że termin przedawnienia roszczeń powodów został uregulowany w Kodeksie cywilnym, podczas gdy wynikał on z przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego,

e) art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że zarzut przedawnienia podniesiony przez pozwanego stanowił nadużycie prawa podmiotowego.

### ***Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:***

Obu apelacjom nie sposób odmówić słuszności. Jeśli chodzi o apelację powoda to zauważyć należy, że powód dochodził odszkodowania z tytułu utraconych dochodów za okres od 23.I.2003 r. do 31.I. 2010 r. (k.2). Natomiast Sąd orzekł o szkodzie jaka powód poniósł w związku ze wzrostem cen materiałów budowlanych w dniu od listopada 2002 r. do września 2003 r. a więc nie orzekł o roszczeniu z jakim wystąpił powód. Już z tego względu apelacja powoda jest zasadna i zaskarżony wyrok podlegał uchyleniu. W efekcie zasadne są również zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania opisanych w pkt. I apelacji pozwanego. Wprawdzie Sąd wydał postanowienie o dopuszczeniu dowodów z dokumentów (k. 294 odwrot), ale postanowienie to nie obejmuje wszystkich dowodów w oparciu o które Sąd poczynił ustalenia i wydał wyrok.

Jeśli chodzi o zarzuty dotyczące naruszenia przez Sąd I instancji przepisów prawa materialnego to zauważyć należy, że według powoda źródłem powstania szkody jest decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 14 listopada 2002 r. o umorzeniu postępowania administracyjnego, zarzut wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych to przy ponownym rozpoznaniu sprawy należałoby rozważyć czy w sprawie niniejszej Skarb Państwa jest biernie legitymowany czy też legitymacja bierna przysługuje tylko Powiatowemu Inspektoratowi Budowlanemu wchodzącemu w skład jednostki samorządowej jaką jest starosta. Rozważenia wymaga również fakt, że decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została wydana w 2002 r. to czy w grę wejdzie odpowiedzialność uregulowana w art. 417 kc czy też art. 160 kpa.

W efekcie również zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji przepisów prawa materialnego wskazane w pkt. 2 apelacji okazały się zasadne. Ponownie rozpoznając sprawę Sąd uwzględni uwagi powyższe oraz odniesie się do stanowiska powoda, który odmówił przedstawienia dowodów wskazujących na wysokość szkody.

O kosztach orzeczono stosownie do treści art. 108 § 2 kpc.