

Sygn. akt I A Ca 477/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 października 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Janusz Leszek Dubij (spr.)
Sędziowie	:	SA Irena Ejsmont - Wiszowata SA Jadwiga Chojnowska
Protokolant	:	Diana Dajnowicz

po rozpoznaniu w dniu 26 września 2013 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **E. Ł. oraz R. Ł.**

przeciwko **Skarbowi Państwa -(...) w A.**

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach

z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt I C 84/12

I. **oddala apelację;**

II. **nie obciąża powodów kosztami procesu za instancję odwoławczą.**

UZASADNIENIE

R. Ł. i E. Ł. po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez (...) w A. odszkodowania w kwocie 336.000 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 23 stycznia 2003r. do dnia zapłaty i kosztami procesu Dochodzone roszczenie stanowiło szkodę jakiej doznali w wyniku decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A., który umorzył postępowanie w sprawie legalności prowadzonych robót budowlanych. Decyzję tę utrzymał w mocy (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (decyzja z dnia 23 stycznia 2003 r.). Podali, że brak stosownych decyzji spowodował szkodę w majątku powodów poprzez zaniechanie organów władzy publicznej.

Skarb Państwa reprezentowany przez (...) w A. wnosił o oddalenie powództwa i zasądzenie na jego rzecz kosztów procesu. Podnosił, że powodowie nie udowodnili, że ponieśli szkodę. Wskazywał, że nie dopełnili obowiązku

doprowadzenia projektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, a skoro 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. Nadto pozwany podniósł zarzut przedawnienia roszczenia.

Wyrokiem z dnia 8 czerwca 2011 r w sprawie Sygn. akt I.C 219/10 Sąd Okręgowy w Suwałkach I Wydział Cywilny zasądził od pozwanego Skarbu Państwa (...) w A. na rzecz powodów E. Ł. i R. Ł. kwotę 12.500 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 2 marca 2010 r. do dnia zapłaty. Odrzucił pozew w zakresie roszczeń wynikających z działania organów administracyjnych za okres od dnia 15 września 2003r. – do dnia 31 maja 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. małżonków Ł. Burmistrz Miasta A. w dniu 9 kwietnia 1991r. wydał decyzję ustalającą lokalizację inwestycji polegającej na budowie kawiarni w A. przy ulicy (...). W oparciu o powołaną wyżej decyzję Urząd Rejonowy w A. decyzją z dnia 16 kwietnia 1992r. udzielił powodom pozwolenia na budowę kawiarni na działce położonej w A. przy. ul. (...), nr ewidencji gruntów (...) według załączonego projektu. W trakcie realizacji inwestycji zostało wszczęte przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. postępowanie administracyjne w sprawie legalności prowadzonych robót budowlanych, które zostało zainicjowane przez małżeństwo M. i M. W.. Dotyczyło ono przełożenia kabla NN znajdującego się na działce nr (...), zasilającego budynek mieszkalny zlokalizowany na nieruchomości należącej do małżonków W..

Postanowieniem z dnia 25 lutego 2002 r. (...)w A. wstrzymał prowadzenie robót budowlanych w budynku kawiarni wskazując, że kabel NN krzyżuje się z budowanym budynkiem kawiarni. Decyzją z dnia 28 marca 2002 r. (...) w A. nakazał powodom 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.. Jednocześnie określono termin do wykonania czynności do 30 czerwca 2002 r.

Na skutek odwołania od tej decyzji małżonków W. (...)w B. postanowieniem z dnia 10 czerwca 2002 r. zawiesił z urzędu to postępowanie odwoławcze. Powyższe postanowienie zostało uchylone postanowieniem z dnia 4 września 2002 r. Głównego Inspektora Budowlanego, a postępowanie zostało umorzone. (...) 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.

Z uwagi fakt, że nałożony obowiązek został wykonany, a tym samym obiekt doprowadzono do zgodności z pozwoleniem na budowę z dnia 16 kwietnia 1992 r. (...) decyzją z dnia 14 listopada 2002 r. umorzył prowadzone postępowanie administracyjne.

Na skutek odwołania od tej decyzji wniesionego przez małżonków W. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 23 stycznia 2003 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 14 listopada 2002 r. wskazując w uzasadnieniu, że inwestor może kontynuować budowę w oparciu o pierwotne pozwolenie na budowę.

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. Organ podkreślił, iż decyzja (...) w A. wydana została z rażącym naruszeniem prawa, albowiem stosownie do treści art. 51 ust 1a Prawa budowlanego spełnienie przez inwestora określonych obowiązków, obliuguje organ- stosownie do treści do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a nie decyzji umarzającej postępowanie.

(...) w A. postanowieniem z dnia 8 grudnia 2003 r. wstrzymał prowadzone przez powodów roboty budowlane i w wykonaniu powyższych wytycznych NSA decyzją z dnia 4 lutego 2004r. nakazał powodom sporządzenie i przedłożenie projektu budowlanego zamiennego, przewidującego doprowadzenie wykonanych dotychczas robót do zgodności z przepisami. Na skutek odwołania a następnie skargi M. i M. małżonków W. od decyzji z dnia 20

maja 2004r. 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 7 lipca 1994r. (...) 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. W toku tego postępowania powodowie pismami z dnia 16 i 22 marca 2004r. informowali, że odstępują od ubiegania się o pozwolenie na wznowienie robót przy budowie kawiarni.

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. małżonków W..

Wojewoda (...) w dniu 16 września 2003 r. stwierdził nieważność tejże decyzji. 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 2007r., który stwierdził także, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

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.

W dniu 22 października 2004 r. powodowie wystąpili z pozwem domagając 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. Na skutek apelacji od tego wyroku Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 27 stycznia 2011 r. (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. i R. Ł. kwotę 30.0000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 31 sierpnia 2006 r. i oddalił powództwo w pozostałej części. Sąd ten uznał, że niemożność wykonywania robót budowlanych w 2003 r. była ściśle związana z decyzją Wojewody (...) z dnia 16 września 2003 r., którą to stwierdzono nieważność pozwolenia na budowę, która następnie została utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 12 listopada 2003 r. Dlatego też zasądzone odszkodowanie uwzględniało straty powodów po tym właśnie dniu. Dalej Sąd wskazał, że powodowie prowadzili budowę systemem gospodarczym- tzn. zakres wykonywanych robót uzależniony był od posiadanych funduszy, zaś w październiku 2003r. dysponowali na rachunku bankowym jedynie kwotą 28.000 zł., która nie była wystarczająca na dokończenie inwestycji w bardzo krótkim czasie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego materiał dowodowy zgromadzony w sprawie pozwalał przyjąć, iż w związku ze stwierdzeniem nieważności pozwolenia na budowę powodowie nie mogli realizować inwestycji w sposób przez siebie zakładany i ukończyć jej w przeciągu dwóch lat. Sąd przyjął, iż w latach 2002-2007 w skali roku wzrost kosztów przy zaangażowaniu profesjonalnego wykonawcy oscylował w granicach 20.000 zł, to przy realizacji metodą gospodarczą koszty te były niższe i wynosiły około 15.000 zł, a więc przez 2 lata – 30.000 zł. Sąd ustalając wysokość szkody kierował się treścią art. 322 k.p.c.

Oceniając roszczenie powodów Sąd uznał, że co do zasady zasługiwało ono na uwzględnienie. W sprawie nie ulegało wątpliwości, że wydanie postanowienia odnośnie umorzenia postępowania, zamiast decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych spowodowało, iż powodowie nie mogli kontynuować robót budowlanych. Zdaniem Sądu decyzje z dnia 14 listopada 2002 r. oraz z dnia 23 stycznia 2003 zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, co zostało potwierdzone w uzasadnieniu decyzji (...) z dnia 25 lipca 2003 r. Gdyby organ administracyjny działał zgodnie z obowiązującymi przepisami to w dniu 14 listopada 2002r. powinna być podjęta decyzja umożliwiająca wznowienie robót budowlanych, bez której powodowie nie mogli kontynuować prac.

Sąd Okręgowy w tym zakresie nie zgodził się z poglądem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku wyrażonym w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt I ACa 648/10-, iż powodowie mogli kontynuować roboty już w listopadzie 2002 r. Zdaniem Sądu Okręgowego wydanie jedynie decyzji umarzającej postępowanie bez wyraźnej decyzji odnośnie wznowienia robót nie mogło stanowić wystarczającej podstawy do samodzielnego wznowienia prac. Wynika to wprost z uzasadnienia decyzji (...) z dnia 25 lipca 2003 r., w której organ wskazał, iż wydanie przez (...) decyzji umarzającej postępowanie, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności takiej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdyż przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie było doprowadzenie wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem, zatem umorzenie postępowania na zasadzie art. 105 k.p.a., podważałoby zasadność prowadzenia tego postępowania w ogóle.

Sąd przyjął, że datą 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 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. Podkreślił, że powodowie dochodzili odszkodowania za naruszające ich interesy działania organów władzy publicznej również w sprawie sygn. akt I C 95/07 (obecnie I ACa 648/10), zaś podstawę ich roszczeń stanowił również art. 417 k. c. Stąd też pozew w tym zakresie podlegał odrzuceniu(pkt II wyroku).

Sąd ten zgodził się z Sądem Apelacyjnym, iż okoliczność, że powodowie prowadzili inwestycję systemem gospodarczym, 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.

W związku z brakiem decyzji zezwalającej na kontynuację prac powodowie nie mogli realizować inwestycji w sposób przez siebie zakładany. Natomiast 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 uznał, iż powodom należy się kwota 12.500 zł za 10 miesięcy (od listopada 2002 do września 2003 r.), jako różnicy w kosztach zakupu materiałów budowlanych i zapłaty za usługi w trakcie których nie mogli kontynuować prac. Natomiast zgłoszony przez pozwanego w odpowiedzi na pozew zarzut przedawnienia uznał za sprzeczny z zasadami współzycia społecznego. W pozostałym zaś zakresie powództwo oddalił jako nieudowodnione, albowiem powodowie nie wykazali, aby ponieśli szkodę w większym rozmiarze niż zasądzona kwota.

Orzeczenie to wskutek apelacji obu stron zostało wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 22 grudnia 2011r. uchylone i przekazane do ponownego rozpoznania.

Odnosząc się do apelacji powoda Sąd II instancji zauważył, że powód dochodził odszkodowania z tytułu utraconych dochodów za okres od 23 stycznia 2003r. do 31 stycznia 2010r., natomiast Sąd orzekł o szkodzie jaką powód poniósł w związku ze wzrostem cen materiałów budowlanych od listopada 2002 r. do września 2003 r. a więc nie orzekł o roszczeniu z jakim wystąpił powód. Ponadto za zasadne uznał również zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji przepisów procesowych opisanych w pkt. 1 apelacji pozwanego.

Odnosząc się natomiast do zarzutów dotyczących naruszenia przez Sąd I instancji przepisów prawa materialnego, to podkreślił, iż skoro źródłem powstania szkody jest decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 14 listopada 2002r. o umorzeniu postępowania administracyjnego, to przy ponownym rozpoznaniu sprawy należałoby rozważyć czy w sprawie niniejszej Skarb Państwa jest biernie legitymowany, czy też legitymacja bierna przysługuje tylko Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego wchodzącemu w skład jednostki samorządowej, jaką jest Starosta. Zdaniem Sądu rozważenia wymaga również fakt, że decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została wydana w 2002r., a zatem czy w grę wchodzi odpowiedzialność uregulowana w art. 417 k.c., czy też w art. 160 k.p.a.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd Okręgowy w Suwałkach wyrokiem z 18 września 2012 r. oddalił powództwo oraz zasądził od powodów na rzecz pozwanego kwotę 7.200zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Na wstępie swoich rozważań Sąd ten wskazał, że Skarb Państwa w rozpoznawanej sprawie nie jest biernie legitymowany. Podkreślił, iż powodowie dochodząc odszkodowania z tytułu utraconych dochodów za okres od 23 stycznia 2003r do 31 stycznia 2010r. przyczyn powstania szkody upatrywali w decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 14 listopada 2002 r, dotyczącej umorzenia prowadzonego postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy jak wynika z uzasadnienia decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 lipca 2003 r, uchylającej tę decyzję i stwierdzającej jej nieważność, obowiązkiem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A., było wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

W tej sytuacji decyzja, która stanowi podstawę roszczenia odszkodowawczego należy do zadań Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A., z zakresu nadzoru budowlanego zgodnie z regulacją zawartą z art.80 ust.1 pkt. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym w 2002r. Podkreślił, iż z treści art. 86 powołanej wyżej ustawy wynika, iż (...) nie jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa. Zgodził się również z twierdzeniem pozwanego, iż(...) wykonuje w imieniu powiatu na jego odpowiedzialność określone ustawami zadania publiczne, zgodnie z art.2 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Dalej Sąd wskazał, że powodowie w żaden sposób nie udowodnili swoich roszczeń odszkodowawczych z tytułu utraconych dochodów za okres od 23 stycznia 2003r do 31 stycznia 2010r. stosownie do treści art. 232 k.p.c. Przede wszystkim nie wykazali związku przyczynowego między nienależytym działaniem pozwanego, a szkodą, oraz istnienia samej szkody i jej wysokości, poprzestając na stwierdzeniu, iż działanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. rażąco naruszające prawo, pozbawiło ich środków do życia, co z kolei uzasadniało zasądzenie na rzecz każdego z nich odszkodowania w kwocie dwóch średnich krajowych pensji. Małżonkowie Ł. nie udowodnili w szczególności, iż po dacie 23 stycznia 2003r. byli w stanie prowadzić działalność gospodarczą związaną z funkcjonowaniem kawiarni, albowiem budowa tego obiektu w tej dacie z pewnością nie byłaby ukończona. Ponadto nie wykazali, aby dysponowali środkami finansowymi koniecznymi do ukończenia budowy kawiarni. Z ustaleń Sądu Apelacyjnego dokonanych w sprawie I ACa 648/10 wynikało, że w październiku 2003 r. powodowie dysponowali jedynie kwotą 28.000 zł., która nie była wystarczająca na dokończenie inwestycji w bardzo krótkim czasie. Podkreślił, iż decyzja, w oparciu o którą powodowie sformułowali swoje roszczenie funkcjonowała w obrocie prawnym jedynie przez okres niespełna 9 miesięcy, czyli od daty jej wydania w dniu 14 listopada 2012r do dnia 25 lipca 2003r. tj. do czasu kiedy stwierdzono jej nieważność, a zatem nie sposób przyjąć, aby jej skutki mogły sięgać ponad wyżej wskazany okres. Sąd zwrócił również uwagę, że na powodach spoczywał obowiązek dysponowania zgodnym z prawem, projektem budowlanym, zaś skoro nie dopełnili tego i nie przedstawili projektu budowlanego zamiennego, to wydanie w listopadzie 2002r decyzji upoważniającej ich do dalszego prowadzenia prac budowlanych, przy wznoszeniu budynku kawiarni, nie było możliwe. Mając na uwadze treść prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2011r, w sprawie I ACa 648/10 i wiążące Sąd w niniejszej sprawie dokonane przez Sąd Apelacyjny ustalenia

zawarte w uzasadnieniu powołanego orzeczenia oraz bierność strony powodowej w zakresie wypełnienia obowiązków wynikających z art.232 k.p.c. Sąd oddalił roszczenie powodów jako nieudowodnione.

Niezależnie od powyższego uznał, iż roszczenie wywiedzione przez R. i E. małżonków Ł. jest przedawnione. Podkreślił, iż decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wydana w dniu 25 lipca 2003r, z mocy art.127§ 3 kpa w zw. z art.5 § 2 pkt.4 kpa w zw. z art.16 § 1 kpa była decyzją ostateczną., a zatem powodowie składając pozew w dniu 1 lutego 2010r. uczynili to już po upływie terminu przedawnienia.

O kosztach procesu orzekł zgodnie z art.98 § 1 k.p.c.

W nieformalnej apelacji złożonej od powyższego wyroku, powodowie kwestionowali orzeczenie Sądu pierwszej instancji, powołując się głównie na „brak obiektywizmu, błędy w ustaleniach faktycznych oraz nierzetelne rozpoznanie sprawy, co godzi w ich interesy”. Wskazując na powyższe zarzuty, wnosili o uchylenie zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanego odszkodowania zgodnie ze złożonym pozwem z dnia 30 stycznia 2010 r.

Pozwany w odpowiedzi na apelację, wnosił o jej oddalenie oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów procesowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadna.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd I instancji przeprowadził prawidłowo postępowanie dowodowe oraz zastosował właściwe przepisy prawne, które przytoczył i przeanalizował w pisemnym uzasadnieniu wyroku. Sąd Apelacyjny przychylił się do ustaleń poczynionych przez Sąd I instancji, przyjmując je za podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniu apelacyjnym oraz do dokonanej wykładni przepisów.

Apelacja powodów nie zawierała w zasadzie generalnie sformułowanych zarzutów, natomiast z jej treści można było wywieść, że R. i E. małżonkowie Ł. czują się pokrzywdzeni orzeczeniami, wydanymi przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 14 listopada 2002 r., a następnie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 lipca 2003r., które są całkowicie bezprawne, natomiast ich następstwem była poniesiona przez powodów szkoda w postaci niemożności prowadzenia działalności gospodarczej w okresie od lutego 2003 r. do stycznia 2010 r.

Na wstępie wskazać należy, że działania, z którym powodowie wiążą swoje roszczenia należą do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. w oparciu o art. 80 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006r. Nr 156, poz. 1118 z późn.zm) w brzmieniu obowiązującym w 2002r. Z kolei umocowanie prawne dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego przewiduje art. 86 ustawy powołanej wyżej ustawy. Powołane wyżej przepisy wyraźnie wskazują zatem, że (...) nie jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa.

Do bezspornych należała w sprawie okoliczność dotycząca wydania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 14 listopada 2002 r. decyzji umarzającej prowadzone postępowanie administracyjne w sprawie legalności prowadzonych robot budowlanych na działce nr ewid. (...) położonej przy ul. (...) w A., stanowiącej współwłasność powodów. Powyższa decyzja została następnie uchylona przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 25 lipca 2003 r., który stwierdził jej nieważność. Bezsporną pozostawała też kwestia, że na mocy między innymi powołanych wyżej decyzji rozpoczęty przez skarżących proces inwestycyjny (budowa kawiarni) został wstrzymany. Sporną natomiast w tym procesie kwestię szkody i jej wysokości w dochodzonym zakresie, przy jednoczesnym potwierdzeniu związku przyczynowego pomiędzy szkodą, a wydaną i unieważnioną następnie decyzją obciążało powodów stosownie do reguły z art. 6 k.c. Istnienie związku przyczynowego zdaniem skarżących przekładało się na niemożność zakończenia inwestycji i na niemożność podjęcia zaplanowanej działalności gospodarczej przez powodów, który to skutek nie wystąpiłby, gdyby decyzje zostały wydane prawidłowo. Prawidłowe bowiem decyzje ostałyby się w postępowaniu administracyjnym i sądowo – administracyjnym, niezależnie od ich treści. Negatywna treść nie spowodowałaby rozpoczęcia w ogóle inwestycji i nie ponieśliby oni wówczas żadnej szkody,

pozytywna zaś dałaby szansę na ukończenie inwestycji bez szkody dla powodów. A tak doszło do szkody w aspekcie szkody rzeczywistej oraz utraconych korzyści.

Przy tak przedstawionej w uproszczeniu logice rozumowania skarżącym można byłoby przyznać rację, ale w okolicznościach sprawy niniejszej nie da się takiego rozumowania zaakceptować. Przede wszystkim powodowie nie wykazali normalnego związku przyczynowego pomiędzy nieważną decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. z dnia 14 listopada 2002 r., a szkodą w postaci niemożności prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej na prowadzeniu kawiarni od 23 stycznia 2003 r. Zgodzić się należało z Sądem I –szej instancji, że skarżący w żaden sposób nie wykazali, aby możliwym było rozpoczęcie działalności od tej daty, co więcej wobec nieukończenia budowy kawiarni w 2002 r. niemożliwym było, aby została ona ukończona w 2003 r. Poza gołosłownymi twierdzeniami o posiadanych środkach finansowych na zakończenie budowy w wysokości 200.000 zł nie przedstawili na powyższe żadnych wiarygodnych dowodów. Z dowodów zgromadzonych w sprawie nie wynikało, aby powodowie ubiegali się o kredyt inwestycyjny przed wrześniem 2003 r. w celu przeznaczenia go na budowę kawiarni i tym samym zintensyfikowanie prac, natomiast z rachunku bankowego powodów za okres od 9 października 2003 r. do 15 kwietnia 2004 r. bezspornie wynikało, że w tym czasie dysponowali oni jedynie kwotą 28.000 zł (k. 70 akt IC 95/07). Zasady doświadczenia życiowego pozwalają wprawdzie przyjąć, iż realizacja budowy systemem gospodarczym jest tańsza, niż zaangażowanie profesjonalnych brygad budowlanych, jednakże koszty budowy i w tym wypadku nie mogą sięgać kwoty rzędu kilkunastu tysięcy złotych.

Poza tym wbrew zarzutom skarżących nie doszło do naruszenia przez organ nadzoru budowlanego przepisu art 51 ust. 1 Prawa budowlanego, polegającego na zaniechaniu wydania decyzji o wznowieniu robót.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia.

Przepis ust. 4 tego artykułu stanowi, że postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia, chyba że w tym terminie zostanie wydana decyzja, o której mowa w art. 50a pkt 2 albo w art. 51 ust. 1.

Stosownie do art. 50a pkt 2 Prawa budowlanego, właściwy organ w przypadku wykonywania robót budowlanych - pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem, o którym mowa w art. 50 ust. 1 - nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego.

W myśl art. 51 ust. 1 cytowanej ustawy, przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, właściwy organ w drodze decyzji: 1) nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo 2) nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania, albo 3) w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

W rozpatrywanej sprawie niemożność wykonywania robót budowlanych w 2003 r. powiązana została z decyzją Wojewody (...) z dnia 16 września 2003r., która to stwierdzono nieważność pozwolenia na budowę. Treść tej decyzji jak i wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek (...) w B., miała wpływ na wydanie w dniu 8 grudnia 2003 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w A. postanowienia o wstrzymaniu robót prowadzonych przez powodów. W dniu 4 lutego 2004r. (...) na podstawie art. 51 ust.1 pkt3 prawa budowlanego w zw. z art. 50 ust.1pkt.1 i

art. 50 ust.3 teże ustawy nakazał powodowi sporządzić i przedstawić w terminie do 30 maja 2004r. projekt budowlany zamienny, przewidujący doprowadzenie niewykonanych dotychczas robót budowlanych do zgodności z przepisami.

Tymczasem, stosownie do treści art. 51ust. 5 w brzmieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 718) , która weszła w życie 11 lipca 2003r., jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48, zostały wykonane w sposób , o którym mowa w art. 50ust. 1, to w takim przypadku decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót nie wydaje się. Tym bardziej, że w toku postępowania skarżący sami informowali, że odstępują od ubiegania się o pozwolenie na wznowienie robót przy budowie kawiarni i wnoszą o jego umorzenie (pisma z dnia 16 i 22 marca 2004r. k. 261 akt sprawy IC 773/04). W tej sytuacji zarzuty skarżących, iż nie mogli przystąpić do kontynuacji prac z uwagi na brak stosownej decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót okazały się całkowicie bezzasadne.

Należało również podzielić w całości stanowisko Sądu I-szej instancji, iż utrata spodziewanych przez powodów korzyści z prowadzonej działalności gospodarczej nie pozostawała w związku z wydaniem przedmiotowej decyzji z dnia 14 listopada 2002 r. To stanowisko Sądu wynikało z dogłębnej szczegółowej analizy przebiegu całego postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z inwestycją powodów, przedstawionego w treści uzasadnienia orzeczenia. Nadto w ocenie Sądu Apelacyjnego, okolicznością istotną i wymagającą podkreślenia pozostawał fakt, iż po stwierdzeniu nieważności decyzji Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w A., istniała i istnieje nadal otwarta droga do wydania nowej decyzji w warunkach dopełnienia przez powodów wszelkich prawem wymaganych obowiązków i rzetelnie przygotowanej dokumentacji. Zważywszy na powyższe, w okolicznościach sprawy niniejszej nie sposób było przyjąć istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji z dnia 14 listopada 2002 r. a szkodą także w zakresie *lucrum cessans*.

W ocenie Sądu Apelacyjnego żądanie skarżących nie mogło zostać uwzględnione również z uwagi na przedawnienie ich roszczeń.

Przed 1 września 2004 r. podstawą roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji dotkniętej wadami, o jakich mowa w art. 156 § 1 k.p.a. był art. 160 k.p.a. Decyzje w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej wydawał organ, który stwierdził nieważność decyzji. Zgodnie z § 6 art. 160 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawniało się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Artykuł 160 § 2 k.p.a. stanowił, że do odszkodowania należało stosować przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418. Artykuł 5 ustawy nowelizującej stanowił jednak, że "do zdarzeń i stanów prawnych" powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe. Na pytanie o to, w jaki sposób należy rozumieć użyte w art. 5 ustawy nowelizującej pojęcia "zdarzenie" i "stan prawny" w orzecznictwie i w nauce przez pewien czas udzielono rozbieżnych odpowiedzi. Wątpliwości związane ze stosowaniem tego przepisu zostały wyjaśnione w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), w której Sąd Najwyższy przyjął, że 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. Zgodnie z art. 61 ust. 6 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.), uchwała ta ma moc zasady prawnej.

Z akt sprawy wynika, że decyzja Głównego Inspektora Nadzoru B. stwierdzająca nieważność decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i z dnia 14 listopada 2002r. została wydana w dniu 25 lipca 2003r. Zgodnie z art. 127§3 w zw. z art. 5§2 pkt. 4 k.p.a. w zw. z art. 16§1 k.p.a. decyzja ta była ostateczna. W tej sytuacji powodowie, którzy powyższą decyzję otrzymali najpóźniej w sierpniu 2003 r., składając pozew dopiero w dniu 1 lutego 2010r. uczynili to już po upływie terminu przedawnienia przewidzianego w art. 160§6 k.p.a.

Mając na względzie przedstawione powyżej argumenty należy stwierdzić, że sformułowane przez skarżących roszczenie obiektywnie nie powstało z uwagi na niezrealizowanie ich ustawowych przesłanek, zatem słusznie Sąd I instancji oddalił powództwo.

Mając na względzie powyższe okoliczności Sąd Apelacyjny uznał, iż zaskarżony wyrok odpowiada prawu i na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację jako pozbawioną uzasadnionych zarzutów.

Biorąc pod uwagę szczególną sytuację materialną oraz osobistą powodów oraz fakt, że zostali oni obciążeni kosztami przed Sądem Okręgowym uzasadnione było odstąpienie od obciążania ich kosztami na rzecz strony pozwanej w postępowaniu drugoinstancyjnym, na zasadzie art. 102 k.p.c.

Orzeczono zatem jak w sentencji.