

Sygn. akt V ACa 725/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2019r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach V Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Irena Piotrowska
Sędziowie:	SA Olga Gornowicz-Owczarek (spr.) SA Grzegorz Stojek
Protokolant:	Anna Fic

po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 2019r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa P. S.

przeciwko Gminie R.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach

z dnia 7 lipca 2017r., sygn. akt I C 42/16

1. oddala apelację;
2. zasądza od pozwanej na rzecz powoda kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

SSA Grzegorz Stojek	SSA Irena Piotrowska	SSA Olga Gornowicz-Owczarek
---------------------	----------------------	-----------------------------

Sygn. akt V ACa 725/17

UZASADNIENIE

Powód P. S. wniósł pozew przeciwko Gminie R. o zapłatę kwoty 146.172,23 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia ostateczności decyzji Wojewody (...) tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną w wyniku wydania decyzji

administracyjnej o pozwoleniu na budowę, która to decyzja została uznana za nieważną. Powód uzasadnił, iż w oparciu o decyzję Prezydenta Miasta R. o pozwoleniu na budowę wybudował budynek zaplecza socjalno-biurowego, po czym organ nadrzędny stwierdził nieważność tej decyzji i powód musiał dokonać rozbiórki obiektu. Wskazał, że poniósł szkodę obejmującą poczynione nakłady na kwotę 146.172,23 zł, która odpowiada wysokości kosztów budowy budynku (131.082,58 zł) oraz jego rozbiórki (15.089,65 zł).

W odpowiedzi na pozew pozwana, uznając swoją legitymację bierną w niniejszej sprawie, wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania. Podniosła, że powodowi nie należy się odszkodowanie, gdyż szkoda musi zostać udowodniona, podmiot zobowiązany do jej naprawienia odpowiada jedynie za normalne następstwa swojego działania lub zaniechania, a poszkodowany jest zobowiązany do starań, aby nie powiększać rozmiaru szkody. Podała, że powód nie wykazał, że budynek oraz wiata faktycznie zostały wybudowane bez zachowania odległości zgodnej z przepisami, nie przedstawił dziennika budowy, na podstawie którego można by ustalić, kto odpowiada za błędne usytuowanie budynku, a tym samym nie udowodnił winy pozwanej, gdyż możliwe, że projekt budowlany przewidywał prawidłowe odległości, a wadliwe ustawienie wynika z błędów osób trzecich. Dodał, że przed decyzją o rozbiórce można było dążyć do doprowadzenia budynku zaplecza do zgodności z przepisami, co mogłoby skutkować po stronie powoda szkodą znacznie niższą bądź jej niewystąpieniem. Podniosła także, że powodowi przysługiwało odwołanie od decyzji Wojewody (...) do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz skarga do sądu administracyjnego, natomiast od decyzji Wojewody skarga do właściwego ministra i sądu, z czego powód nie skorzystał. Zarzuciła, że niewyczerpanie możliwego toku postępowania przed organami było zaniechaniem przez powoda działań mogących zmniejszyć rozmiar szkody. Podniosła, że tańszym aniżeli rozbiórka sposobem naprawienia wadliwej lokalizacji budynku oraz wiaty było jego przesunięcie, zwłaszcza że budynek był blaszanym, mobilnym kontenerem - poprzez nadłanie betonu do fundamentu i przesunięcie kontenera. Zarzuciła, że powód nie wykonał projektu zamiennego budynku zaplecza, czego żądał PINB, co było celowym powiększeniem rozmiaru rzekomo doznanej szkody. Pozwana podniosła, że opinia biegłego określająca koszty budowy nie jest wystarczającym dowodem na wysokość faktycznych kosztów wybudowania i rozbiórki budynku powoda. Wskazała, że powód nie uwzględnił także faktu, że większość rozebranych elementów mogła służyć przy budowie nowego budynku lub zostać sprzedana. Wskazała, że uzbrojenie działki wpływa na podniesienie jej wartości.

Odnosząc się do stanowiska pozwanej powód wskazał, iż w przeciwieństwie do wiaty nie miał możliwości sporządzenia projektu zamiennego i dokonania naprawy zaplecza socjalno-biurowego. Powód podkreślił, że źródłem szkody była decyzja nadzorcza Wojewody (...) z dnia 19.07.2013 r., stwierdzająca nieważność decyzji Prezydenta Miasta R. z dnia 16.07.2009 r., w czasie, kiedy budowa zaplecza socjalno-biurowego była już ukończona. Wskazał, że bezpośrednią przyczyną szkody jest konieczność dokonania rozbiórki, co pozostaje w związku przyczynowym z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. Powód podkreślił, że bez znaczenia jest okoliczność, czy wystąpił o nowe pozwolenie na budowę w normalnym trybie, gdyż decyzja nakazująca rozbiórkę była ostateczna i wykonalna, a wykonanie polegało na wyburzeniu. Szkoda nastąpiła już więc w chwili wydania decyzji o rozbiórce. Powód zaznaczył, że zrobił wszystko, by tę nieruchomością doprowadzić do stanu zgodnego z prawem i nie musieć dokonywać rozbiórki budynku. Występował trzy razy o dziennik budowy, ale nie uzyskał go. Wskazał, że realizował budowę w oparciu o decyzję administracyjną i w zaufaniu, że jest zgodna z prawem. Podniósł, że z jego strony nie doszło do żadnego niedopatrzenia.

Wyrokiem z dnia 7 lipca 2017 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach:

1. zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 131.082,58 złote z ustawowymi odsetkami od dnia 18 listopada 2014 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty,
2. oddalił powództwo w pozostałej części,
3. zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 19.501,82 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu,
4. nakazał pobrać od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa kwotę 3.067,52 złotych tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

Sąd Okręgowy oparł się na następujących ustaleniach faktycznych:

Powód zlecił opracowanie projektu budowlanego. Opracowany w styczniu 2009 r. „(...)” przedłożył organowi administracji do zatwierdzenia. Decyzją z 16 lipca 2009 r. Prezydent Miasta R. orzekł o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę wiaty magazynowej wraz z zapleczem socjalno-biurowym przy ul. (...) w R.. Decyzja stała się ostateczna z dniem 28 sierpnia 2009 roku.

W oparciu o decyzję (...) powód wybudował wiatę oraz zaplecze socjalno-biurowe. Budowę zakończono w lipcu 2012 roku. Koszt budowy oraz wykończenia budynku zaplecza, z uwzględnieniem kosztów uzyskania stosownych pozwoleń i dokumentów oraz opłat administracyjnych, wynosił 131.082,58 zł brutto.

Powód złożył do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

Pismem z dnia 14 lutego 2013 r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. zwrócił się do Wojewody (...) o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 16 lipca 2009 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na niezgodność z § 12 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, bowiem w projekcie zatwierdzonym tą decyzją odległość budynku socjalno-biurowego oraz wiaty od granicy sąsiedniej działki wynosiły odpowiednio 110 cm i 100 cm, przy czym odległość okapu budynku do granicy z sąsiednią działką budowlaną nie może być mniejsza niż 1,5 metra.

Decyzją z dnia 19 lipca 2013 r. Wojewoda (...) uznał decyzję z dnia 16 lipca 2009 r. za nieważną w części dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku zaplecza socjalno-biurowego. Decyzję Wojewody pozwana otrzymała 24 lipca 2013 roku. W uzasadnieniu Wojewoda podzielił zarzut (...), że decyzja Prezydent Miasta R. jest obarczona wadą rażącego naruszenia prawa w zakresie budynku zaplecza, natomiast co do wiaty wskazał, że nie jest ona budynkiem, zatem w jej przypadku nie jest możliwe stosowanie norm odległościowych wynikających z ww. rozporządzenia.

Powód wystąpił o pozwolenie na sporządzenie i przedstawienie projektu zamiennego odnośnie wiaty i budynku zaplecza.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w R. wydał dnia 20 września 2013 r. decyzję nakładającą na powoda obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego wiaty magazynowej, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych. Powód przedstawił projekt budowlany zamienny i wiatę nie została poddana rozbiórce.

W dniu 12 listopada 2013 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w R. wydał decyzję nakazującą rozbiórkę zaplecza socjalno-biurowego ze względu na brak możliwości doprowadzenia budynku do stanu zgodnego z przepisami. Powód zaskarżył decyzję organu I instancji (wniósł odwołanie), jednak została ona utrzymana w mocy przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 6 marca 2014 roku. Decyzja ta była ostateczna, a wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. nie wstrzymywało jej wykonania. Decyzja podlegała wykonaniu niezależnie od ewentualnego jej zaskarżenia. Powód miał obowiązek dokonać rozbiórki obiektu w terminie do 24 września 2014 roku.

Istniała techniczna możliwość przesunięcia obiektu zaplecza w całości w celu nowego posadowienia, czego koszt byłby kilkukrotnie wyższy niż wartość budynku. Ze względów ekonomicznych przeprowadzenie takiej operacji było nieopłacalne. Istniała także fizyczna możliwość przesunięcia samych kontenerów socjalnych w nowe miejsce, po częściowej rozbiórce obiektu, tj. dachu, wiaty, kominów, odłączeniu od sieci infrastruktury technicznej (prąd, woda), kanalizacja) oraz przygotowaniu fundamentów. Koszt przesunięcia budynku to 41.967,99 zł brutto.

Powód, mimo wystąpienia o pozwolenie, nie uzyskał od PINB zgody na sporządzenie i przedstawienie projektu zamiennego odnośnie do budynku zaplecza. W odniesieniu do budynku zaplecza socjalno-biurowego istniała

konieczność szerokich ingerencji i zmian, które wymagałyby uzyskania przez powoda pozwolenia na budowę wraz z samodzielnym projektem budowlanym, sporządzonym przez osoby uprawnione.

Powód zgodnie z decyzją zlecił rozbiórkę budynku zaplecza. Uzyskane z rozbiórki surowce przekazał pracownikom w zamian za świadczoną pracę. Wydatki na rozbiórkę pokryte zostały kosztem surowców pochodzących z rozbiórki.

Koszt rozbiórki zaplecza, z uwzględnieniem kosztów utylizacji materiałów pozostałych po wyburzeniu, wyniósł 15.089,65 zł brutto. Wartość dwóch używanych stalowych kontenerów wynosiła 16.000 zł (po 8.000 zł netto za sztukę).

Przydatność materiałów pochodzących z rozbiórki celem ich wykorzystania do budowy innego budynku lub sprzedania na rynku, była bardzo ograniczona, a ewentualny wskaźnik wykorzystania materiałów przy budowie nowego, innego obiektu - niski. Efektywne odzyskanie materiałów jest możliwe, gdy prowadzi się rozbiórkę przy założeniu, że rozebrane materiały będą wykorzystane do budowy takiego samego obiektu zlokalizowanego kilka metrów obok budynku rozebranego. Powód działał pod presją czasu, nie miał zgody na wykonanie projektu zamiennego oraz przeniesienie lokalizacji budynku w sposób zgodny z przepisami prawa budowlanego.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy uznał, że żądanie pozwu co do zasady było usprawiedliwione, nie uwzględnił jednak całości odszkodowania, którego powód żądał.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, iż zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Artykuł 417¹ § 2 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W sytuacji, gdy stwierdzona została nieważność decyzji administracyjnej, na podstawie której określony podmiot nabył określone uprawnienia, bezpośrednim źródłem szkody dla uprawnionego jest w istocie decyzja nadzorcza, która pozbawiła go uprawnień, jako nienależnych od początku. Decyzja wadliwa jest jedynie pośrednią przyczyną szkody, jednak w świetle art. 361 § 1 k.c. trzeba uznać, że ponieważ normalnym następstwem wydania decyzji wadliwej jest jej uchylenie lub stwierdzenie nieważności w trybie nadzorczym, zachodzi, co do zasady adekwatny związek przyczynowy między decyzją wadliwą a szkodą przez nią wywołaną. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę bezpośrednią przyczyną szkody, pozostającą w związku z wydaniem niezgodnej z prawem decyzji, jest zazwyczaj konieczność przerwania budowy i utrata wartości już poczynionych nakładów lub konieczność definitywnego zakończenia budowy i dokonania rozbiórki. W przypadku powoda wydanie wadliwej decyzji wiązało się z koniecznością definitywnego dokonania rozbiórki.

Pozwana Gmina R. (miasto na prawach powiatu) przyznała, iż decyzją z dnia 16 lipca 2009 r. Prezydent Miasta R. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę wiaty z zapleczem socjalno-biurowym, zlokalizowanych w R. przy ul. (...). Pozwana nadto przyznała kwestię stwierdzenia nieważności przywołanej decyzji przez Wojewodę (...) 19 lipca 2013 r. w części dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku zaplecza socjalno-biurowego. Decyzję otrzymała 24 lipca 2013 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w R. wydał decyzję o rozbiórce budynku zaplecza socjalno-biurowego w dniu 12 listopada 2013 r., która to decyzja została utrzymana przez organ drugiego stopnia dnia 6 marca 2014 roku. Decyzja była ostateczna, a wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. nie wstrzymywało jej wykonania. Z uzasadnienia orzeczenia (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru z dnia 6 marca 2014 r. wynikało, iż powód postulował o doprowadzenie budynku do stanu zgodnego z prawem. W odniesieniu do wiaty magazynowej Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nałożył na powoda obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, co powód uczynił i wiata nie została poddana rozbiórce. Natomiast w odniesieniu do budynku zaplecza socjalno-biurowego wskazał na konieczność szerokich ingerencji i zmian, które wymagałyby uzyskania przez powoda jako inwestora pozwolenia na budowę wraz z samodzielnym projektem budowlanym sporządzonym przez osoby uprawnione. (...) Inspektor Nadzoru Budowlanego uznał się za nieuprawniony do wydania tak daleko idących

nakazów. Decyzja o rozbiórze wydana w marcu 2014 r. była ostateczna i wykonalna niezależnie od dalszego toku jej zaskarżenia. Podstawą wydania decyzji przez (...) Inspektora Nadzoru Budowlanego był przepis art. 51 ust 1 pkt. 1 Prawa Budowlanego, który był ostatecznością i stanowił konsekwencję niemożności doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Organ nadzoru budowlanego powinien wydać decyzję określającą czynności, jakie winny być dokonane w celu doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem i w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie albo wydać decyzję o rozbiórze lub jego część jeżeli nie jest możliwe doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

Pozwana, na której spoczywał ciężar wykazania, iż istniała możliwość niewykonywania obowiązku rozróbki, tej okoliczności nie udowodniła. Choć, jak wskazał biegły, istniała fizyczna możliwość częściowego rozebrania budynku i przestawienia kontenerów, z których został skonstruowany budynek zaplecza, lecz pozwana, która wywodzi z tego skutki prawne, nie wykazała, iż było to możliwe w oparciu o stosowne przepisy Prawa Budowlanego. Powód z kolei wykazał, iż otrzymał ostateczną decyzję o rozbiórze, wcześniej ubiegał się o uzyskanie zgody na sporządzenie i przedstawienie projektu zamiennego, tak jak w przypadku wiaty, czego jednak nie uzyskał.

Z tych względów Sąd Okręgowy uznał, iż powód doznał szkody w wysokości poniesionych kosztów wybudowania zaplecza socjalno-biurowego w oparciu o decyzję (...), co do której stwierdzono nieważność jako obarczonej wadą rażącego naruszenia prawa, które to koszty zgodnie z wyliczeniami biegłego stanowią sumę 131.082,58 zł, w związku z czym kwotę tę zasądono. Szkada powoda pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej i w wyniku tego wyeliminowanej z obrotu.

W ocenie Sądu Okręgowego, powód dołożył starania, aby nie powiększyć szkody. W odniesieniu do budynku zaplecza, tak jak i odniesieniu do wiaty, podjął szereg działań mających na celu uzyskanie doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem, lecz to organ nadzoru budowlanego drugiego stopnia wydał decyzję o rozbiórze stanowiącą konsekwencję unieważnienia decyzji z dnia 16 lipca 2009 r. jako obarczonej wadą rażącego naruszenia prawa. (...) Inspektor Nadzoru Budowlanego w wykonalnej decyzji z dnia 6 marca 2014 r. odniósł się wyraźnie do postulatów powoda doprowadzenia budynku do stanu zgodnego z prawem (zamurowanie prześwitu, przesunięcie budynku), których nie zaaprobował i nakazał rozbiórkę, a decyzja ta kończyła jednocześnie postępowanie naprawcze.

Odnosząc się do twierdzeń strony pozwanej o niedołożeniu przez P. S. starań, aby nie powiększać rozmiaru szkody, powód zasadnie przywołuje przepis art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego, który zarówno w obecnym brzmieniu, jak i obowiązującym w dacie wydania wadliwej decyzji, formułował zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników do władzy publicznej, jak i organu prowadzącego postępowaniem. Koniecznym warunkiem uznania postępowania za prowadzone w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest kierowanie się przez organy administracji zasadą proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Pierwsza z wymienionych zasad proporcjonalności nakazuje podejmowanie przez administrację działań proporcjonalnych do zamierzonego celu. Nie powinny być zatem nakładane na stronę obowiązki niewspółmierne do celu, który miałby być osiągnięty dzięki ich nałożeniu. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Sąd Okręgowy wskazał, iż decyzja pozwanej z 2009 r. była wadliwa w taki zakresie, iż w odniesieniu do budynku nakazano jego rozbiórkę, a wszelkie próby przywrócenia stanu zgodnego z prawem byłyby dalece niepewne, mogłyby okazać się niewspółmierne do celu, co nie może obciążać powoda. Należy podkreślić, iż pozwana jako organ administracji w zaufaniu, do którego działał P. S., nie była w stanie pouczyć, a nawet wskazać powodowi możliwych rozwiązań, w celu zapobieżenia rozbiórze obiektu, co wynika z zeznań powoda oraz treści pisma kierowanego przez pozwaną do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego stanowiącego o zapytanie. Tym samym, wbrew twierdzeniom pozwanej, to nie działanie powoda postępującego zgodnie z wydanymi decyzjami administracyjnymi, lecz wadliwa decyzja pozwanej ukształtowała zakres szkody.

Sąd Okręgowy nie uwzględnił natomiast żądania zwrotu kosztów rozbiórki budynku. Inwestor, czyli powód, dokonał zgodnie z decyzją rozbiórki budynku zaplecza i poniósł też koszty rozbiórki, które jednak kompensuje koszt surowców pochodzących z rozbiórki. Powód w toku zeznań wskazał, iż wykonując rozbiórkę uzyskane surowce przekazał pracownikom w zamian za świadczoną pracę. Z kolei koszt rozbiórki biegły wyliczył na kwotę ponad 15.000 zł, natomiast koszt dwóch kontenerów z wyposażeniem, pozostałych po rozbiórze, na kwotę około 16.000 złotych. Biegły

podkreślił, iż gdyby chciał wykorzystać pozostałe materiały pochodzące z rozbiórki do budowy innego budynku lub sprzedać je na rynku, to zbywalność tych materiałów byłaby bardzo ograniczona, a ewentualny wskaźnik wykorzystania materiałów przy budowie nowego, innego obiektu, byłby o wiele niższy niż wskazano w jego opinii. Należy za biegłym podkreślić, że efektywne odzyskanie materiałów jest możliwe przy założeniu, że rozbiórkę prowadzi się w ten sposób, że rozebrane materiały będą wykorzystane do budowy takiego samego obiektu zlokalizowanego kilka metrów obok budynku rozebranego, a tymczasem powód działał pod presją czasu i nie uzyskał zgody na wykonanie projektu zamiennego oraz przeniesienie lokalizacji budynku w sposób zgodny z przepisami prawa budowlanego. Zatem Sąd uznał, iż nieuwzględnione w orzeczeniu koszty rozbiórki zostały zrównoważone wartością materiałów pochodzących z rozbiórki, które w praktyce powód przeznaczył właśnie na pokrycie kosztów rozbiórki.

Powód żądał odsetek od daty ostateczności decyzji Wojewody (...) z dnia 19 lipca 2013 r., która została doręczona pozwanej w dniu 24 lipca 2013 roku. Sąd Okręgowy ustalił odsetki ustawowe, a następnie odsetki ustawowe za opóźnienie, od dnia 18 listopada 2014 r., tj. po dniu doręczenia pozwanej opinii biegłego ustalającej wysokość szkody według cennika na III kwartał 2014 r. jako okres bieżący dla wydania pierwotnej opinii. Konsekwentnie pierwotna opinia była uzupełniana w zakresie dalszych wycen również według cen na III kwartał 2014 roku. Przyznanie odsetek za okres roku wcześniej mogłyby w świetle dokonanych wycen doprowadzić do wzbogacenia powoda.

O kosztach orzeczono w myśl art. 100 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku w części uwzględniającej powództwo wniosła strona pozwana, domagając się jego zmiany poprzez oddalenie powództwa i zasądzenia kosztów postępowania za obie instancje.

Pozwana zarzuciła:

a) art. 231 k.p.c. przez przyjęcie faktu, iż nie istniała możliwość niewykonywania obowiązku rozbiórki budynku, mimo istnienia ku temu dostatecznej podstawy w zebranych materiale dowodowym, co w efekcie doprowadziło do naruszenia prawa materialnego - tj. art. 417 k.c. poprzez uznanie, iż odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi pozwana,

b) art. 233 § 1 k.p.c. przez dokonanie oceny materiału dowodowego z pominięciem jego istotnej części, tj. dokumentów, z których jednoznacznie wynika, że pozwany co najmniej przyczynił się do zaistnienia szkody.

W odpowiedzi na apelację powód wniosł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanej nie odniosła zamierzonego skutku.

Mimo podniesienia zarzutów o wadliwość prowadzenia postępowania dowodowego, apelująca w uzasadnieniu środka zaskarżenia żadnej takiej wadliwości nie wskazała. Sąd Okręgowy nie posiłkował się domniemaniem faktycznym ani nie miał potrzeby sięgania do niego (art. 231 k.p.c.), a poczynione ustalenia faktyczne znajdowały potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym (art. 233 § 1 k.p.c.), stąd Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne.

Zarzuty apelacji skierowane są na polemikę z prawidłowością decyzji prawomocnej decyzji administracyjnej o rozbiórce budynku socjalno-biurowego.

Nie ma przepisu, który wprost regulowałby kwestię związania sądu powszechnego decyzją administracyjną. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., (sygn. akt III CZP 46/07) dotyczącej związania sądu powszechnego skutkami ostatecznej decyzji administracyjnej - wyjaśniono, że zasada uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, ma swe źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji także w idei podziału władz (art. 10) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Wynikająca z art. 16 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnej oznacza, że jej uchylenie lub zmiana, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania

mogą nastąpić tylko w przypadkach wskazanych w przepisach k.p.a. lub w ustawach szczególnych. Dopóki to nie nastąpi, dopóty sądy powszechne są związane treścią osnowy decyzji administracyjnej. Z zasady związania sądu powszechnego decyzjami administracyjnymi jako indywidualnymi normami prawnymi wynika nakaz respektowania treści rozstrzygnięcia zawartego w decyzji oraz zakaz ingerowania w tę treść, rozumiany jako możliwość pominięcia lub modyfikacji materialnoprawnych skutków wynikających z decyzji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2010 r., sygn. akt II CSK 122/10).

Zasada ta doznaje ograniczenia jedynie w myśl koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która również nie ma normatywnego umocowania, ale znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrażającym od kilkudziesięciu lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzących w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1946 r., sygn. akt C.III. 217/46; z dnia 15 października 1951 r., sygn. akt C 653/51; z dnia 29 czerwca 1957 r., sygn. akt 2 CR 499/57; z dnia 27 sierpnia 1959 r., sygn. akt 1 CR 1051/58; z dnia 4 listopada 1959 r., sygn. akt 2 CR 669/59; uchwały z dnia 21 listopada 1980 r., sygn. akt III CZP 43/80; z dnia 21 września 1984 r., sygn. akt III CZP 53/84; z dnia 27 listopada 1984 r., sygn. akt III CZP 70/84; postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., sygn. akt III CRN 36/94; z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt I CKN 1079/97). Jednak z żadną z tych sytuacji nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Jak ustalił Sąd Okręgowy, wobec uznania decyzji administracyjnej o pozwoleniu o budowie budynku socjalno-biurowego za nieważną, w dniu 12 listopada 2013 r. została wydana przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w R. decyzja nakazująca rozbiórkę tego budynku. Powód zaskarżył tę decyzję, jednak została ona utrzymana w mocy przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 6 marca 2014 r. Tak wydana decyzja była ostateczna i wykonalna. Powód nie wnosił dalszych odwołań, w czym skarżąca upatruje co najmniej jego przyczynienia się do powstania szkody wynikającej z konieczności usunięcia wybudowanego już zaplecza socjalnego. Powód już jednak nie widział szans na powodzenie dalszych odwołań, gdyż, jak zeznał, już od początku 2013 r. wszyscy inspektorzy i budowlancy, z którymi stykał się w tej sprawie, jasno stawiali sprawę o konieczności rozbiórki tego budynku. Toczył dalszego sporu stanowiłoby dla powoda obowiązek ponoszenia kolejnych kosztów, bez realnych szans na ich odzyskanie, a co istotniejsze, i taki nie zwolniłoby powoda od nakazu rozbiórki budynku do 24 września 2014 r.

Wprawdzie, jak wskazuje skarżąca, sąd administracyjny może wstrzymać wykonanie decyzji w razie wniesienia skargi, to jednak jest to możliwość wyłącznie prawna. W okolicznościach sprawy, po wielokrotnym potwierdzeniu, że budynek został wybudowany niezgodnie z przepisami, na co zezwalała nieważna decyzja o pozwoleniu na budowę, oraz, iż „przesunięcie” go stanowiłoby zbyt istotną ingerencję w jego substancję, powód miał uzasadnione podstawy, aby uznać, że szanse powodzenia jego dalszych odwołań są nikłe i zrezygnować z nich, dostosowując się jednocześnie do decyzji. Przypomnieć też należy, na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy, a apelacja pozwanej całkiem to pomija, że powód starał się o pozwolenie na przedstawienie projektu zamiennego, czego jednak Inspektoraty Nadzoru nie uwzględniły.

Odpowiedzialność pozwanej wynika z art. 417 k.c. w zw. z art. 417¹ § 3 k.c. Niezgodność z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie budynku socjalno-biurowego została prawomocnie stwierdzona. Szkodę dla powoda niewątpliwie stanowiły koszty, jakie poniósł na wzniesienie budynku (art. 361 k.c.). Miarkowanie takiej szkody może nastąpić w myśl art. 440 k.c., który stanowi, że w stosunkach między osobami fizycznymi zakres obowiązku naprawienia szkody może być stosownie do okoliczności ograniczony, jeżeli ze względu na stan majątkowy poszkodowanego lub osoby odpowiedzialnej za szkodę wymagają takiego ograniczenia zasady współzycia społecznego. Wynika więc z niego, że instytucja ta może mieć zastosowanie wyłącznie pomiędzy osobami fizycznymi, a zatem w tym przypadku jest wykluczona. Powoływanie się natomiast przez pozwaną na art. 5 k.c. nie zostało niczym uzasadnione. Pozwana na rozprawie apelacyjnej twierdziła, iż powód czyni ze swego prawa użytek niezgodny z jego społeczno-

gospodarczym przeznaczeniem. Teza ta jest błędna. Powód w oczywisty sposób zmierza do uzyskania odszkodowania za wadliwe działanie organu władzy państwowej, co jest przedmiotem odpowiedzialności określonej w art. 417 k.c.

W apelacji powołano się na jeszcze jeden, nowy argument, a mianowicie odmowę wydania pozwolenia na użytkowanie zaplecza, w którym określono nie tylko niezgodne z prawem usytuowanie budynku, ale również odstępstwa od projektu budowlanego. Słusznie jednak zaznacza strona powodowa, że wymienione odstępstwa nie prowadziłyby do konieczności rozbiórki budynku, ale do nałożenia na powoda grzywny i wykonania ewentualnych poprawek. Postępowanie o ukaraniu grzywną z tego powodu zostało zresztą wszczęte, powód pierwotnie do zapłaty grzywny został zobowiązany, ale ponieważ i tak decyzję uznano za nieważną z powodu rażącego naruszenia prawa, obowiązek ten został uchylony. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że jedyną przyczyną uznania decyzji administracyjnej z 2009 r. za nieważną było rażące naruszenie prawa przez organ go wydający. Uchybienia zatem powoda przy realizacji budowy nie miały żadnego wpływu na konsekwencję w postaci obowiązku rozbiórki zaplecza.

W konsekwencji apelację pozwaną oddalono jako niezasadną w myśl art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 i art. 99 k.p.c. i obciążono nimi pozwaną jako stronę przegrywającą. Pozwanej nakazano zwrot poniesionych przez powoda w tym postępowaniu kosztów, na które złożyło się wyłącznie wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 4.050 zł. Wysokość wynagrodzenia określono w myśl § 2 pkt 6 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSA Grzegorz Stojek SSA Irena Piotrowska SSA Olga Gornowicz-Owczarek