

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 9 lipca 2013 r. R. B., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...) wniósł o zasądzenie solidarnie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) oraz Miasta Ł. – Prezydenta Miasta Ł. kwoty 300.000 złotych tytułem odszkodowania za szkodę jaką poniósł na skutek niezrealizowania w terminie inwestycji w postaci budynku hotelowego w Ł. przy ul. (...). Na kwotę odszkodowania składają się przede wszystkim straty związane z nieuzyskaniem planowanych przychodów związanych z funkcjonowaniem hotelu, w szczególności straty związane z niemożnością oddania do użytku powierzchni hotelowej, ale także powierzchni pod usługi. Powód wskazał, że ponosi również straty związane z koniecznością przerwania inwestycji i utrzymywania niedokończonego budynku w należyтым stanie technicznym. Uzasadniając swoje roszczenie powód wskazał, iż w dniu 2 października 2007 r. Prezydent Miasta Ł. wydał decyzję (...), mocą której zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę budynku hotelowego zlokalizowanego w Ł. przy ul. (...). W dniu 14 grudnia 2007 r. Wojewoda (...) utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Miasta Ł., która w związku z tym stała się ostateczna. Na podstawie wydanych decyzji powód rozpoczął proces budowlany, jednakże w toku postępowania przed sądami administracyjnymi, wyrokiem z dnia 25 maja 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. ponownie rozpatrując sprawę (po uchyleniu poprzedniego wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny) uchylił decyzję Wojewody z 14 grudnia 2007 r. i poprzedzając ją decyzją Prezydenta z 2 października 2007 r. Na skutek tego wyroku powód wstrzymał prace budowlane, które nie zostały dokończone do dnia dzisiejszego. W ocenie powoda decyzje administracyjne wydano z naruszeniem prawa, skoro ostatecznie zostały one uchylone w toku postępowania sądowo administracyjnego, a na skutek wydania tych decyzji powód poniósł szkodę w postaci niemożliwości dokończenia inwestycji hotelowej, co spowodowało u niego szkodę wyrażającą się przede wszystkim w utracie planowanych dochodów z inwestycji (pозew, k. 2 – 37).

Pozwane Miasto Ł. wniosło o oddalenie powództwa w całości, podnosząc, iż organy administracji prowadzące postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę zachowały się prawidłowo, a szkoda nie została wykazana (odpowiedź na pozew, k. 393 – 397).

Pozwany Skarb Państwa również wniósł o oddalenie powództwa w całości, podnosząc, iż decyzje organów administracji prowadzących postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę nie były bezprawne, albowiem nie każda nieprawidłowość rozstrzygnięcia administracyjnego może być kwalifikowana jako bezprawność. Ponadto następstwem wydania decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę nie była szkoda po stronie powoda, nie została zatem spełniona przesłanka związku przyczynowego. Pozwany podniósł też zarzut przedawnienia (odpowiedź na pozew, k. 417 – 432).

W piśmie z dnia 20 listopada 2013 r. powód jako podstawę faktyczną powództwa wskazał dodatkowo na wydanie w dniu 12 października 2011 r. przez Prezydenta Miasta Ł. decyzji (...), mocą której po raz kolejny zatwierdził tym razem zamienny projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę budynku hotelowego zlokalizowanego w Ł. przy ul. (...). W dniu 2 stycznia 2012 r. Wojewoda (...) uchylił tę decyzję. Obie jednak, zdaniem strony powodowej, były bezprawne, albowiem Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie II OSK 2308/12 wskazał, że w tej sytuacji w ogóle nie powinna być wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, tylko o wznowieniu robót budowlanych, co należy do właściwości Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Sytuacja ta przedłużyła proces inwestycyjny powoda (pismo, k. 444 – 461).

Pismem z dnia 21 czerwca 2016 r. powód rozszerzył powództwo w stosunku do obu pozwanych do kwoty 6.000.000 zł wskazując, że dochodzone odszkodowanie obejmuje szkodę związaną z nieuzyskaniem planowych przychodów z inwestycji hotelowej za okres od kwietnia 2008 r. do końca 2014 r. (pismo, k. 1498 – 1501).

W odpowiedzi na rozszerzone powództwo Miasto Ł. wniosło o jego oddalenie, podniosło też zarzut przedawnienia roszczeń objętych powództwem (pismo, k. 1542 – 1543).

Również pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa w całości (pismo, k. 1544 – 1546).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 25 kwietnia 2005 r. powód R. B. wystąpił do Prezydenta Miasta Ł. o **ustalenie warunków zabudowy** dla inwestycji polegającej na rozbudowie i przebudowie istniejącego obiektu biurowego na hotel przewidziany do realizacji w Ł. na ul. (...). W dniu 29 listopada 2005 r. Prezydent Miasta Ł. wydał decyzję (...) ustalającą warunki zabudowy (decyzja, k. 55 – 58).

W dniu 7 kwietnia 2006 r. powyższa decyzja została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. (decyzja, k. 61 – 64).

Wyrokiem z dnia 17 października 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił decyzję SKO z 7 kwietnia 2006 r. (wyrok, k. 65 – 69).

Decyzją z dnia 17 maja 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. ponownie utrzymało w mocy decyzję z 19 listopada 2005; decyzja stała się ostateczna i była podstawą do wydania pozwolenia na budowę (decyzja, k. 70 – 80).

W dniu 29 września 2006 r. R. B. wystąpił do Prezydenta Miasta Ł. o zatwierdzenie projektu budowlanego i **udzielenie pozwolenia na budowę** (wniosek, k. 83).

W dniach 30 października 2006 r. i 7 listopada 2006 r. R. B. i Prezydent Miasta Ł. wystąpili do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie nakazania **zamurowania otworów okiennych i drzwiowych** na ścianie granicznej budynku (...); realizacja inwestycji hotelowej przy ul. (...), zgodnie z ostateczną decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 29 listopada 2005 r. (...) ustalającą warunki zabudowy, spowodowałyby zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych znajdujących się w ścianie szczytowej kamienicy przy ul. (...) – graniczącej z posesją przy ul. (...) (wniosek i zawiadomienie, k. 85 – 86).

Decyzją z dnia 28 lutego 2007 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ł. nakazał właścicielom nieruchomości przy ul. (...) zamurowanie otworów drzwiowego i okiennych znajdujących się w ścianie zachodniej budynku mieszkalnego wielorodzinnego, stojącej w granicy z nieruchomością przy ul. (...), w terminie do dnia 30 lipca 2007 r. W toku postępowania ustalono, że w pozwoleniu na budowę z roku 1897 nie udzielono zgody na wykonanie otworów drzwiowego i okiennych znajdujących się w ścianie zachodniej budynku przy ul. (...), otwory te wykonano najprawdopodobniej po 1945 roku, z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, warunków technicznych i bez wymaganej prawem dokumentacji (decyzja, k. 87 – 90).

W dniu 21 maja 2007 r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję z dnia 28 lutego 2007 r.; decyzja stała się w związku z tym ostateczna (decyzja, k. 91 – 94).

W dniu 18 lipca 2007 r. Prezydent Miasta Ł., po podjęciu postępowania zawieszono uprzednio na wniosek Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. z uwagi na toczące się postępowanie w przedmiocie zamurowania otworów okiennych i drzwiowego w budynku przy ul. (...), wydał decyzję (...), mocą której zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę obejmującego przebudowę i rozbudowę istniejącego budynku frontowego na hotel oraz wykonanie zjazdu publicznego (decyzja, k. 95 – 96).

W dniu 1 września 2007 r. Wojewoda (...) uchylił decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę, z uwagi na brak projektu zjazdu na nieruchomość z drogi publicznej i decyzji zezwalającej na lokalizację zjazdu (decyzja, k. 97 – 100).

W dniu **2 października 2007 r.** po uzupełnieniu dokumentacji i uzyskaniu przez powoda decyzji zezwalającej na lokalizację zjazdu publicznego dla obsługi budynku hotelowego, Prezydent Miasta Ł. wydał decyzję (...) o **zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia** na budowę obejmującą przebudowę i

rozbudowę istniejącego budynku frontowego na hotel oraz wykonanie zjazdu publicznego na terenie nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) (decyzja, k. 104 – 105).

Decyzją numer (...) z dnia **14 grudnia 2007 r. Wojewoda (...) utrzymał w mocy decyzję (...)**; decyzja stała się ostateczna (decyzja, k. 106 – 109).

W dniu 27 lutego 2008 powód rozpoczął wykonywanie prac objętych decyzją (dziennik budowy, k. 282).

Postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2008 r., wydanym na skutek skargi współwłaścicieli nieruchomości przy ul. (...) od decyzji Wojewody (...) numer (...) z dnia 14 grudnia 2007 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wstrzymał wykonalność zaskarżonej decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę mając na uwadze, iż wykonanie budynku hotelowego zgodnie z zatwierdzonym projektem doprowadzi do zamurowania okien okiennych i drzwiowych w sąsiedniej kamienicy, co – w razie uchylenia zaskarżonej decyzji – musiałoby prowadzić do konieczności rozbiórki nowopowstałego budynku hotelowego (postanowienie, k. 114 – 117).

W dniu 7 sierpnia 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie powoda na postanowienie z dnia 10 kwietnia 2008 r. (postanowienie, k. 121 - 124).

W dniu **7 sierpnia 2008 r. powód zaprzestał prac budowlanych** z uwagi na uprawomocnienie się postanowienia wstrzymującego wykonalność decyzji Wojewody (...). W chwili wstrzymania prac budynek hotelu był już w całości wzniesiony, do wykonania zostało jeszcze poszycie dachu, okna, prace adaptacyjne, wykonanie ścianek działowych, instalacji, urządzeń technicznych i wykończenie elewacji. Zapis w dzienniku budowy stwierdza jednak, że zaprzestanie prac budowlanych nastąpiło z uwagi na zamiar inwestora wprowadzenia istotnych zmian do projektu i konieczności uzyskania zamiennej decyzji na budowę (pismo powoda, k. 125; dziennik budowy, k. 290).

W dniu 12 września 2008 r. R. B. wystąpił o zmianę decyzji z 2 października 2007 (...) poprzez dokonanie **zmiany zatwierdzonego projektu budowlanego i zatwierdzenie nowego projektu budowlanego** (wniosek, k. 201).

Wyrokiem z dnia **22 października 2008 r.** w sprawie(...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. oddalił skargę na decyzję Wojewody (...) numer (...) z dnia 14 grudnia 2007 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę. W związku z powyższym wstrzymanie wykonalności tej decyzji upadło. W uzasadnieniu stwierdzono, że zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, posadowienie spornego obiektu jest zgodne z przepisami, w szczególności nie stanowi ono bezprawnego pozbawienia dostępu do światła dziennego lokali mieszkalnych położonych w budynku przy ul. (...), skoro otwory okienne, zamurowane na skutek budowy obiektu przy ul. (...), wykonane zostały w ramach samowoli budowlanej (wyrok, k. 126 – 133).

Jednocześnie, wyrokiem z dnia 8 października 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. oddalił skargę współwłaścicieli nieruchomości przy ul. (...) na decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 maja 2007 r. utrzymującą w mocy decyzję z 28 lutego 2007 r. o nakazaniu zamurowania otworów drzwiowych i okiennych w ścianie granicznej budynku wzniesionego na nieruchomości przy ul. (...). W uzasadnieniu wskazano, iż zaskarżona decyzja nie narusza prawa, przeciwnie nakazanie zamurowania otworów okiennych ma doprowadzić budynek przy ul. (...) do stanu zgodnego z prawem, to jest do stanu, w którym w ścianie zachodniej, graniczącej z posesją przy ul. (...) nie ma żadnych otworów okiennych ani drzwiowych (wyrok, k. 166 – 173).

Postanowieniem z dnia 3 marca 2009 r. na skutek skargi kasacyjnej współwłaścicieli nieruchomości przy ul. (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 22 października 2008 r. w sprawie (...) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wniosek skarżących o wstrzymanie wykonalności zaskarżonej decyzji Wojewody (...) z dnia 14 grudnia 2007 r. numer 219/07 w przedmiocie pozwolenia na budowę (postanowienie, k.143 – 144).

W dniu 7 października 2009 r. prace budowlane nadal nie były kontynuowane z uwagi na brak decyzji zamiennej, w związku z powyższym dokonano zabezpieczenia czasowego budynku na okres zimowy 2009/2010 (dziennik budowy, k. 290).

Decyzją (...) z dnia **4 listopada 2009 r.** Prezydent Miasta Ł. zmienił swoją ostateczną decyzję z dnia 2 października 2007 r. (...) i **zatwierdził zamienny projekt budowlany** (decyzja, k. 202).

W dniu 7 grudnia 2009 r. powód **rozpoczął prace budowlane** zgodnie z nowym projektem po uzyskaniu decyzji zamiennej (dziennik budowy, k. 291).

W dniu **1 lutego 2010 r.** wyrokiem wydanym w sprawie II OSK 257/09 **Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł.** z dnia 22 października 2008 r. w sprawie (...), w uzasadnieniu wskazując, że usytuowanie ściany budynku bezpośrednio przy granicy innej nieruchomości, jeżeli w granicy stoi budynek sąsiedni możliwe jest tylko, gdy ściana tego budynku nie ma otworów drzwiowych i okiennych, nie wystarczy tu wydanie decyzji administracyjnej nakazującej zamurowanie. Wydanie pozwolenia na budowę naruszało przepisy do czasu faktycznego wykonania decyzji nakazującej zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych (wyrok, k. 145 – 155).

Na skutek powyższego rozstrzygnięcia, wyrokiem z dnia **25 maja 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł.** ponownie rozpatrując sprawę **uchylił decyzję Wojewody (...)** z 14 grudnia 2007 r. numer 219/07 i **poprzedzając ją decyzję Prezydenta Miasta Ł.** z 2 października 2007 r. sygnatura (...) **w przedmiocie pozwolenia na budowę**; stwierdzono też że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się wyroku. W uzasadnieniu podkreślono, że organy administracyjne nie sprawdziły, czy wykonano decyzję nakazującą zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych (wyrok, k. 156 – 165).

Jednocześnie z powyższymi rozstrzygnięciami sądowymi co do decyzji o pozwoleniu na budowę zapadły orzeczenia w sprawie decyzji o nakazaniu zamurowania otworów okiennych i drzwiowych w budynku na nieruchomości przy ul. (...). I tak, wyrokiem z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie II OSK 262/09 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 8 października 2008 r. w sprawie(...) oddalający skargę na decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 maja 2007 r. utrzymującą w mocy decyzję z 28 lutego 2007 r. o nakazaniu zamurowania otworów drzwiowych i okiennych w ścianie granicznej budynku wzniesionego na nieruchomości przy ul. (...). W uzasadnieniu podniesiono, że niedostatecznie ustalono stan faktyczny, w szczególności konieczne było prowadzenie poszukiwań archiwalnych celem ustalenia, czy kiedykolwiek wydano decyzje zezwalające na powstanie otworów okiennych i drzwiowego w ścianie budynku przy ul. (...) (wyrok, k. 174 – 187).

Na skutek tego rozstrzygnięcia, wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. ponownie rozpatrując sprawę uchylił decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 maja 2007 r. i poprzedzając ją decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 28 lutego 2007 r. w przedmiocie nakazania zamurowania otworów drzwiowych i okiennych w ścianie budynku przy ul. (...) (wyrok, k. 188 – 199).

W dniu **20 maja 2010 r. powód wstrzymał wszelkie prace budowlane** z uwagi na doręczenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II OSK 257/09, uchylającego wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Teren budowy uporządkowano, oczyszczono i zabezpieczono przed dostępem osób z zewnątrz (pismo, k. 200; dziennik budowy, k. 293).

W dniu 21 kwietnia 2010 r. powód wystąpił z kolejnym wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji, jednakże w dniu 24 czerwca 2010 r. Prezydent Miasta Ł. umorzył decyzją postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia zamiennego projektu budowlanego – wobec uchylenia decyzji o zatwierdzeniu pierwotnego projektu budowlanego (decyzja, k. 203).

Następnie, w dniu 6 lipca 2010 r. wobec uchylenia decyzji Wojewody (...) z 14 grudnia 2007 r. i poprzedzającej ją decyzji Prezydenta Miasta Ł. z 2 października 2007 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę, Prezydent Miasta

Ł. decyzją wydaną w sprawie (...) umorzył postępowanie w sprawie wniosku powoda z dnia 29 września 2006 r. o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, albowiem budynek objęty uchylonymi decyzjami został już wzniesiony i pozostawał w stanie surowym otwartym do wysokości 4 kondygnacji, a pozwolenie na budowę może dotyczyć tylko inwestycji nowej (decyzja, k. 204 – 205).

W dniu 24 czerwca 2010 r. powód wystąpił o wydanie nowej decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o drugi projekt zamienny, chcąc dokończyć rozpoczętą inwestycję (wniosek, k. 206 – 207).

W dniu 27 lipca 2010 r. Prezydent Miasta Ł. wezwał powoda do uzupełniania braków wniosku poprzez złożenie kompletnych egzemplarzy projektu budowlanego i uzupełnienia innych braków formalnych i wskazał, iż jest tu konieczne wydanie nowego pozwolenia na budowę; ostatecznie wniosek z 24 czerwca 2010 r. pozostał bez rozpoznania (wezwanie, k. 209; pismo, k. 217 – 218).

W dniu **12 stycznia 2011 r. R. B. złożył kolejny wniosek o pozwolenie na budowę** dotycząca dokończenia budowy hotelu przy ul. (...), na podstawie którego w dniu 1 lutego 2011 r. Prezydent Miasta Ł. wszczął kolejne postępowanie administracyjne (pisma, k. 240 – 241).

W dniu 4 lutego 2011 r. Prezydent Miasta Ł. zawiesił postępowanie z uwagi na to, że zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie prawidłowości wykonanych dotychczas robót (postanowienie, k. 242).

Decyzją z dnia 29 sierpnia 2011 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ł. nakazał powodowi zaniechanie dalszych robót budowlanych, w uzasadnieniu wskazano jednak, że dotychczasowe prace wykonano prawidłowo, a ich zaniechanie uzasadnia brak pozwolenia na budowę obiektu. Była to już druga decyzja Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych jako, że poprzednia – z dnia 16 marca 2011 r. została uchylona do ponownego rozpoznania decyzją (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (decyzje, k. 243 – 249).

W dniu **12 października 2011 r.** po podjęciu zawieszono postępowania Prezydent Miasta Ł. wydał **decyzję** numer (...) **o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę** obejmującą przebudowę i rozbudowę budynku istniejącego na terenie nieruchomości przy ul. (...) (decyzja, k. 250 – 252).

Decyzją z dnia 2 stycznia 2012 r. Wojewoda (...) uchylił decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 października 2011 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu stwierdzono, że otwory okienne na ścianie budynku przy ul. (...) nie zostały zamurowane, a zatem wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę było przedwczesne (decyzja, k. 255 – 257).

Postanowieniem z dnia 25 stycznia 2012 r. Prezydent Miasta Ł. zawiesił postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę do czasu rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. skargi na decyzję Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. (postanowienie, k. 277 – 278).

Wyrokiem z dnia 24 maja 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. w sprawie (...) uchylił decyzję Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. podnosząc, iż organ odwoławczy powinien rozpoznać sprawę merytorycznie, a nie ograniczyć się do wydania decyzji uchylającej rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Sąd wskazał też, że organy zasadnie jako podstawę swojego rozstrzygnięcia wskazały art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego i wydały decyzję o pozwoleniu na budowę (wyrok, k. 258 – 275).

Wyrokiem z dnia 9 sierpnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II OSK 2308/12 oddalił skargę kasacyjną od wyroku z 24 maja 2012 r., w uzasadnieniu wskazano jednak, że w ogóle nie powinna tu być wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, tylko o wznowieniu robót budowlanych, co należy do właściwości Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (wyrok, k. 433 – 443).

Mając na uwadze powyższe stanowisko decyzją z dnia 18 października 2013 r. Wojewoda (...) uchylił decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 października 2011 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę i umorzył postępowanie

organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wskazano, iż organami właściwymi do dalszego prowadzenia postępowania są organy nadzoru budowlanego (decyzja, k. 490 – 494).

Jednocześnie z postępowaniem w przedmiocie pozwolenia na budowę toczyło się postępowanie administracyjne w przedmiocie wniosku o nakazanie zamurowania otworów w ścianie budynku położonego przy ul. (...). W dniu 14 stycznia 2011 r. zapadła kolejna – po uchyleniu poprzednich decyzji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. – decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. nakazująca właścicielom nieruchomości przy ul. (...) **zamurowanie otworów okiennych i drzwiowego** w ścianie zachodniej budynku stojącej w granicy z posesją przy ul. (...) (decyzja, k. 221 – 224).

Decyzją z dnia 23 maja 2011 r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił decyzję z 14 stycznia 2011 r., wskazując, że ustalenia dokonane przez organ pierwszej instancji dokonane zostały niezgodnie z zalecaniami organów sądowno administracyjnych (decyzja, k. 225 – 227).

W dniu 7 października 2011 r. po ponownym rozpoznaniu sprawy zapadła kolejna decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. nakazująca właścicielom nieruchomości przy ul. (...) zamurowanie otworów okiennych i drzwiowego (decyzja, k. 228 – 232).

W dniu 4 stycznia 2013 r. zapadła decyzja (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zmieniająca decyzję z 7 października 2011 r. tylko w zakresie terminu jej wykonania (do dnia 28 czerwca 2013 r.), w pozostałym zakresie utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję nakazującą zamurowanie otworów okiennych i drzwiowego. W uzasadnieniu podkreślono, że należy przyjąć, iż brak było decyzji administracyjnych zezwalających na powstanie otworów okiennych i drzwiowego w ścianie granicznej, a ich wykonanie było niezgodne z przepisami regulującymi normy budowlane (decyzja, k. 233 – 238).

Wyrokiem z dnia 20 września 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. oddalił skargę współwłaścicieli nieruchomości przy ul. (...) na decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie nakazania zamurowania otworów drzwiowych i okiennych w ścianie granicznej budynku wzniesionego na nieruchomości przy ul. (...). W uzasadnieniu wskazano, iż całokształt zebranego materiału wskazuje, iż powstanie otworów w ścianie budynku było samowolą budowlaną, a jedyną drogą do przywrócenia stanu zgodnego z prawem jest nakaz likwidacji tychże otworów (wyrok, k. 478 – 173).

Wyrokiem z dnia 1 września 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II OSK 3103/13 oddalił skargę kasacyjną od wyroku z 20 września 2013 r. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie ze wcześniejszymi ustaleniami w pozwoleniu na budowę budynku przy ul. (...) z roku 1897 nie przewidziano możliwości wykonania w ścianie sąsiadującej z posesją przy ul. (...) oknem ani drzwiami, a uzupełniające postępowanie dowodowe przeprowadzone przez organy administracji nie dało żadnego efektu, to jest nie odnaleziono żadnych decyzji zezwalających na wykonanie otworów okiennych i drzwiowego (wyrok, k. 1463 – 1468).

Po wydaniu przez Wojewodę (...) decyzji z dnia 18 października 2013 r., mocą której uchylił on decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 października 2011 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji, wnioskiem z dnia 27 listopada 2013 r. R. B. zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. o **wydanie decyzji o wznowieniu robót budowlanych** dla inwestycji obejmującej przebudowę i rozbudowę istniejącego budynku na nieruchomości przy ul. (...), zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę z dnia 12 października 2011 r.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ł. w dniu 7 stycznia 2014 r. przekazał wniosek R. B. zgodnie z właściwością rzeczową do rozpoznania przez Prezydenta Miasta Ł., który wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie negatywnego sporu o właściwość.

Postanowieniem z dnia 29 maja 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. jako organ właściwy do rozpoznania wniosku R. B. z dnia 27 listopada 2013 r.

Pismem z dnia 2 października 2014 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ł. poinformował powoda o pozostawieniu jego wniosku bez rozpoznania z uwagi na nie uzupełnienie braków formalnych tego wniosku. Następnie, w dniu 5 listopada 2014 r., nałożył na powoda obowiązek usunięcia nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym dotyczącym wznowienia robót budowlanych. W określonym terminie inwestor nie złożył wymaganych dokumentów.

Decyzją z dnia 23 stycznia 2015 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ł. odmówił R. B. zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych dla przedmiotowej inwestycji.

Na skutek odwołania powoda, decyzją z dnia 12 maja 2015 r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję (uzasadnienie wyroku, k. 1532 – 1533).

Wyrokiem z dnia 14 października 2015 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. w sprawie (...) oddalił skargę powoda na decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 12 maja 2015 r. W uzasadnieniu wskazano, że obecnie inwestor nie legitymuje się pozwoleniem na budowę, a projekt budowlany złożony w toku postępowania administracyjnego nie spełnia wymogów koniecznych do wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. W szczególności brak było wskazania robót budowlanych, które inwestor zamierza wykonać dla dokończenia budowy hotelu, a także brak było aktualnego orzeczenia technicznego dotyczącego prac już wykonanych. Sąd zwrócił też uwagę, że z uwagi na zmianę stanu prawnego, kolejny wniosek dotyczący dokończenia robót budowlanych powinien być rozpoznany w trybie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, do czego w pierwszej instancji wyłącznie właściwy jest Prezydent Miasta Ł. (wyrok, k. 1530 – 1539).

W chwili obecnej trwa postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielania **pozwolenia na budowę**. Postępowanie jest na etapie uzgodnień przed organem pierwszej instancji (zeznania powoda R. B., k. 1583, 00:20:19).

W każdej z trzech przedłożonych przez powoda **wersji projektu budowlanego hotelu** występowały istotne różnice. Według pierwszej wersji projektu, na który pozwolenie na budowę uzyskano w dniu 18 lipca 2007 r., inwestycja miała obejmować przebudowę budynku istniejącego przy granicy z działką przy ul. (...) (budynek A) i zabudowę frontowej części działki (budynek B). Powierzchnia użytkowa całego obiektu miała wynosić 2766,19 m². Budynek B miał być czterokondygnacyjny w części wschodniej i dwukondygnacyjny w części zachodniej. W drugiej wersji projektu, objętej pozwoleniem na budowę z dnia 4 listopada 2009 r., zmianom ulegała zabudowa frontowej części działki – budynku B. Powierzchnia inwestycji miała wzrosnąć o 1061,84 m². Sam budynek B miał być czterokondygnacyjny, a dobudowana oficyna zachodnia – budynek C – dwukondygnacyjny. Wreszcie trzecia wersja projektu, objęta decyzją z dnia 12 października 2011 r., po raz kolejny zmienia zabudowę budynku B i C, w budynku B dodaje się poddasze użytkowe, a budynek C zmienia obrys z trapezowego na prostokątny. Powierzchnia użytkowa inwestycji wzrasta o kolejne 511,26 m² (pismo biegłych do spraw budownictwa i szacowania nieruchomości, k. 1070).

Nie było możliwości ukończenia robót budowlanych według pierwszej i drugiej wersji projektu budowlanego, ponieważ inwestor występował o rozszerzenie zakresu robót. Nie było też możliwości funkcjonowania obiektu według pierwszej bądź drugiej wersji zgodnie z jego przeznaczeniem, dopiero bowiem całkowite ukończenie prac umożliwiłoby zagospodarowanie i funkcjonowanie obiektu zgodnie z zamierzeniami inwestora (pismo biegłych do spraw budownictwa i szacowania nieruchomości, k. 1067).

Po zaprzestaniu prac budowlanych nie zostały przeprowadzone odpowiednie prace zabezpieczające realizowany budynek. W chwili obecnej stan budynku jest permanentnie zmienny i w związku z tym, nie wiadomo jaki będzie faktycznie w chwili ewentualnego wznowienia prac i jakich robót naprawczych będzie wówczas wymagał. Na stan przedmiotowej nieruchomości wpływa również najbliższe otoczenie, zwłaszcza sąsiednia nieruchomość, będąca własnością tego samego inwestora, a znajdująca się w złym stanie technicznym, co znacznie wpływa na przedmiotowy obiekt i możliwość prowadzenia w nim działalności zgodnie z przeznaczeniem (pismo biegłych do spraw budownictwa i szacowania nieruchomości, k. 1068 – 1069).

Dokumentacja budowlana w sprawie jest niekompletna: brak zestawień materiałowych, kosztorysów, projektu przyłączy mediów, wpisy w dzienniku budowy są niepełne, w szczególności nie ma dat wytyczenia budynku, informacji na temat instalacji. Zapisy dziennika budowy nie zgadzają się ponadto ze stanem rzeczywistym (opinia biegłych do spraw budownictwa i szacowania nieruchomości, k. 1469).

Powód nigdy nie występował o promesę kategoryzacji hotelu (okoliczność bezsporna: pismo, k. 1528).

W dniu 22 kwietnia 2013 r. do Sądu Rejonowego dla Łodzi –Śródmieścia w Łodzi wpłynął wniosek R. B. o zavezwanie Miasta Ł. i Skarbu Państwa do próby ugodowej w sprawie roszczeń o zapłatę odszkodowania w kwocie 10.200.000 zł w związku z wydaniem decyzji administracyjnych przez Prezydenta Miasta Ł. w dniu 2 października 2007 r., Wojewodę (...) w dniu 14 grudnia 2007 r., Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. w dniu 28 lutego 2007 roku i (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 21 maja 2007 r. (wniosek, k. 495 – 500).

Na posiedzeniu wyznaczonym celem rozpoznania wniosku na dzień 17 czerwca 2013 r. do ugody nie doszło (protokół, k. 503 – 504).

Stan faktyczny w sprawie sąd ustalił na podstawie wszystkich powołanych wyżej dowodów.

Sąd oddalił przy tym wnioski strony powodowej o dopuszczenie dowodu z opinii biegłych z zakresu kosztorysowania robót budowlanych na okoliczność dokonania przedmiaru wszystkich robót niezbędnych do uzyskania pozwolenia na użytkowanie hotelu, a także z opinii biegłego z zakresu hotelarstwa (k. 1476). Zadecydowała o tym przede wszystkim ocena powództwa co do zasady, o czym będzie mowa poniżej, dokonana w oparciu o przepisy prawa, do czego opinia wskazanych biegłych nie była konieczna. Dodatkowo, na taką ocenę wpływ miała również opinia dotychczasowych biegłych do spraw budownictwa i szacowania nieruchomości, którzy stwierdzili, iż dokumentacja budowlana w sprawie jest niekompletna i nie można na jej podstawie wydać opinii. W ocenie sądu nie ma podstaw do zastępowania źródłowego materiału dowodowego dotyczącego konkretnych prac budowlanych hipotetyczną opinią biegłych, która miałyby stać się podstawą do wydania opinii przez kolejnych biegłych. Rolą biegłych nie jest tworzenie materiału dowodowego, lecz jego ocena w świetle posiadanych wiadomości specjalnych. Dodatkowo powołanie biegłego z zakresu hotelarstwa, którego opinia miałyby zmierzać do oceny wysokości dochodzonego roszczenia było zbędne, skoro roszczenie to co do zasady sąd uznał za nieusprawiedliwione.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo jest niezasadne i dlatego zostało przez sąd oddalone w całości.

Poddane ocenie sądu roszczenie, po jego ostatecznym sformułowaniu pismem z dnia 21 czerwca 2016 r. obejmowało odszkodowanie w wysokości 6.000.000 zł za szkodę związaną z nieuzyskaniem planowych przychodów z inwestycji hotelowej za okres od kwietnia 2008 r. do końca 2014 r. Podstawą faktyczną roszczenia była niemożność dokończenia przez powoda prac budowlanych i w związku z tym niemożność oddania do użytku obiektu hotelowego w związku z następującymi wydarzeniami:

(i) wydanie w dniu 2 października 2007 r. przez Prezydenta Miasta Ł. decyzji (...), mocą której zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę budynku hotelowego zlokalizowanego w Ł. przy ul. (...), która to decyzja w dniu 14 grudnia 2007 r. została utrzymana w mocy przez Wojewodę (...); na podstawie wydanych decyzji powód rozpoczął proces budowlany, jednakże w toku postępowania przed sądami administracyjnymi, wyrokiem z dnia 25 maja 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił decyzję Wojewody z 14 grudnia 2007 r. i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta z 2 października 2007 r., co spowodowało wstrzymanie procesu budowlanego;

(ii) wydanie w dniu 12 października 2011 r. przez Prezydenta Miasta Ł. decyzji (...), mocą której po raz kolejny zatwierdził tym razem zamienny projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę budynku hotelowego zlokalizowanego w Ł. przy ul. (...), a która to decyzja w dniu 2 stycznia 2012 r. została uchylona przez Wojewodę (...); obie decyzje jednak, zdaniem strony powodowej, były bezprawne, albowiem Naczelny Sąd Administracyjny w

uzasadnieniu wyroku z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie II OSK 2308/12 wskazał, że w tej sytuacji w ogóle nie powinna być wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, tylko o wznowieniu robót budowlanych, co należy do właściwości Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego; sytuacja ta przedłużyła proces inwestycyjny powoda.

Sprawa dotyczy zatem **odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych Miasta Ł. i Skarbu Państwa spowodowanej wydaniem niezgodnych z prawem decyzji** Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. i 12 października 2011 r. oraz Wojewody (...) (jako organu administracyjnego drugiej instancji) z dnia 14 grudnia 2007 r. i 2 stycznia 2012 r. Zgodnie z przepisem **art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 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, a jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W pismach strony powodowej pojawiają się również okoliczności związane z przewlekłością postępowania administracyjnego, nie zostały jednak wskazane jako podstawa faktyczna powództwa. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Prejudykat w sprawie stwierdzenia przewlekłości postępowania administracyjnego lub bezczynności organów administracyjnych nie został jednak wydany, dalsze zatem rozważania koncentrować się będą na przesłankach odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej.

Wskazane wyżej przepisy art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. formułują następujące przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego za działania przy wykonywaniu władzy publicznej polegające na wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej: bezprawność zachowania, szkoda oraz związek przyczynowy między zachowaniem i szkodą, przy czym bezprawność zachowania polega tu na wydaniu ostatecznej decyzji, która jest niezgodna z prawem, przy czym stwierdzenie tej niezgodności musi nastąpić we właściwym postępowaniu poprzedzającym dochodzenie odszkodowania. Wszystkie te przesłanki spełnione muszą być kumulatywnie, a niespełnienie którejkolwiek z nich skutkować musi uwolnieniem pozwanych od odpowiedzialności. Koniecznym zatem w tej sytuacji jest wykazanie, że po stronie któregośkolwiek z pozwanych doszło do takich bezprawnych działań, które pozostawały w związku przyczynowym ze szkodą jakiej doznał powód, a która polega na utracie możliwości osiągnięcia dochodu z inwestycji hotelowej mającej powstać w Ł. przy ulicy (...). W ocenie sądu, **działanie żadnego z pozwanych nie wypełnia wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej**, w szczególności brak jest adekwatnego w rozumieniu przepisu art. 361 § 1 k.c. związku przyczynowego pomiędzy wydaniem kwestionowanych decyzji administracyjnych a szkodą powoda. Okoliczności wskazywane przez powoda nie świadczą również o poniesieniu przez niego szkody, rozumianej jak w przepisie art. 361 § 2 k.c. Ponadto niektóre z kwestionowanych powoda decyzji nie stanowią ostatecznych decyzji, których niezgodność z prawem stwierdzono we właściwym postępowaniu, a bezprawność pozostałych budzi wątpliwości.

Co do przesłanki bezprawności podkreślić trzeba następujące okoliczności. W orzecznictwie i doktrynie występują różne poglądy co do rozumienia przesłanki bezprawności decyzji administracyjnych na gruncie przepisu art. 417¹ § 2 k.c. Według poglądów skrajnych, z jednej strony podnosi się, że niezgodność z prawem, która stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej musi mieć elementarny i oczywisty charakter, z drugiej zaś wskazuje, że nie ma żadnego przepisu, który ograniczałby uznanie za niezgodnej z prawem w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. tylko takiej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zachodziłaby jedna z przyczyn kwalifikowanych naruszeń prawa określonych w przepisach k.p.a. uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa lub uzasadniających wznowienie postępowania zakończonego taką decyzją. Nie ma również przepisu, który pozwalałby na swego rodzaju wartościowanie wagi stwierdzonych uchybień przez sąd powszechny rozpoznający powództwo odszkodowawcze. Przez niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. Konstytucji RP, należy więc rozumieć sprzeczność jej z przepisami, zgodnie

z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł. O ile pierwsze stanowisko dominuje w zakresie bezprawności judykacyjnej (dotyczącej orzeczeń sądowych, tu m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2015 r. IV CNP 9/15), o tyle drugie – co do bezprawności decyzji administracyjnych. Jego wyrazem mogą być między innymi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r. III CSK 96/14, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r. IV CSK 26/16. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, taka wykładnia uzasadniona jest także tym, że w stosunku do ostatecznej decyzji administracyjnej nie zachodzą tego rodzaju przesłanki, które w orzecznictwie ze względu na specyfikę władzy sędziowskiej przesądziły o przyjęciu autonomicznego pojęcia bezprawności judykacyjnej w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń niezgodnych z prawem. Powołane tu orzeczenia wskazują, że zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c. wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może jej ustalić samodzielnie, lecz musi dysponować prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, była niezgodna z prawem. Stwierdzenie wadliwości decyzji ostatecznej może się odbyć na dwóch drogach ochrony prawnej. Na drodze administracyjnej może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 156 i n. k.p.a.) lub do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.) albo do jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), czy też stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 151 § 2 k.p.a.). Na drodze sądowej natomiast może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) względnie też może dojść do jej uchylecia z przyczyn, które by uzasadniały wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.), jak i z uwagi na mniej doniosłe wady postępowania, które mogły mieć wpływ na jego wynik (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.), czy też z uwagi na naruszenie prawa materialnego przez jej wydanie (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.). Sąd administracyjny może też stwierdzić wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa, gdyby przesłanki negatywne uniemożliwiały stwierdzenie jej nieważności lub też uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Kwalifikowane wady decyzji administracyjnej uzasadniające wznowienie postępowania lub stwierdzenie jej nieważności stanowią zatem przesłankę jej wzruszenia tak na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej. Na drodze sądownoadministracyjnej można jednak uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej, która nie jest dotknięta kwalifikowanymi wadami, gdyż za wystarczające do wzruszenia decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca uznaje też jej wydanie z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) oraz z naruszeniem prawa materialnego, jeżeli miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.). Żadne racje nie przemawiają za zaliczeniem do kategorii „właściwych postępowań” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. tylko nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji), i za wyłączeniem z nich postępowań sądownoadministracyjnego. Oznacza to, że w każdym ze wskazanych przypadków wyrok sądu administracyjnego stanowi właściwy prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. stwierdzający, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem.

Do wskazanych poglądów orzecznictwo Sądu Najwyższego wprowadza jednak bardzo istotne zastrzeżenia, pozwalające uniknąć automatyzmu w traktowaniu orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego decyzję administracyjną jako spełnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Podkreśla się bowiem, że samo uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku sądu administracyjnego nie przesądza automatycznie o tym, że pomiędzy stwierdzoną bezprawnością a szkodą w określonej postaci zachodzi związek przyczynowy. Nierzadko bowiem przyczyną uchylecia ostatecznej decyzji są tylko względy formalne, gdy jednocześnie decyzja zawierała – o czym przesądzi ostateczny wynik postępowania administracyjnego – prawidłowe merytorycznie rozstrzygnięcie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r. III CSK 96/14). Nakazuje się tu zatem – na gruncie przesłanki związku przyczynowego – badanie prawidłowości rozstrzygnięcia merytorycznego organu administracji, oczywiście w kontekście ostatecznego wyniku postępowania administracyjnego, bez naruszania kompetencji organów administracyjnych i sądownoadministracyjnych. W innych orzeczeniach Sąd Najwyższy wskazuje, że przesłanki uchylecia decyzji należy wręcz badać na gruncie jej bezprawności, podkreślając, że brak podstaw do przyjęcia stanowiska, że każde orzeczenie lub decyzja uchylona bądź w toku instancji, bądź w postępowaniu wznowieniowym, może być uznana za niezgodną z prawem i tym samym rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą. Uchylecia lub zmiana zaskarżonego w takim trybie orzeczenia może mieć różne przyczyny, często dalekie od stwierdzenia

naruszeń prawa materialnego lub procesowego. Z tego względu nie można przyjąć, że każde wadliwe działanie organu może być kwalifikowane jako bezprawne, choćby następnie zostało skorygowane w odpowiednim trybie, a więc przez instancję odwoławczą lub we wznowionym postępowaniu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r. I CSK 929/14). Bez względu na to, czy analiza ta dokonana zostanie zatem na gruncie bezprawności, czy związku przyczynowego, konieczne jest zbadanie przyczyn uchylecia decyzji administracyjnej oraz jej prawidłowości merytorycznej w kontekście dalszego biegu i ostatecznego wyniku postępowania administracyjnego.

Przenosząc te rozważania na ocenę rozpoznawanej sprawy podkreślić trzeba przede wszystkim, że przepis art. art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za wydanie **ostatecznej** decyzji administracyjnej. Zgodnie z przepisem art. 16 § 1 k.p.a. tylko decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Z kwestionowanych przez stronę powodową decyzji charakteru ostatecznego na pewno nie mają decyzje Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. (...) oraz z dnia 12 października 2011 r. (...) w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Od obu tych decyzji służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji, w obu przypadkach odwołanie zostało złożone, zatem żadna z tych decyzji nie była ostateczna. Przytoczyć trzeba tu również pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w zbliżonym stanie faktycznym, zgodnie z którym jeżeli samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy niezgodną z prawem decyzję administracyjną gminy, to odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi Skarb Państwa, a nie samorząd (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r. III CSK 96/14). Analogicznie zatem: skoro organ Skarbu Państwa, działając jako organ odwoławczy w toku postępowania administracyjnego (w tym wypadku Wojewoda (...)), utrzymał w mocy niezgodną z prawem decyzję administracyjną gminy (w tym wypadku Prezydenta miasta Ł.), to odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi Skarb Państwa, a nie samorząd. **Brak ostatecznego charakteru decyzji z dnia 2 października 2007 r. oraz jej utrzymanie w mocy przez Wojewodę (...) przesądza o uwolnieniu Miasta Ł. od odpowiedzialności za wydanie tej decyzji.**

Również decyzja z dnia 12 października 2011 r. nie miała charakteru ostatecznego. Ponadto co do tej decyzji nie ma prejudykatu stwierdzającego, że była ona niezgodna z prawem. Decyzja ta została bowiem ostatecznie uchylona decyzją Wojewody (...) z dnia 18 października 2013 r., w której jednocześnie umorzono postępowanie organu pierwszej instancji. Na drodze administracyjnej nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 i n. k.p.a.) lub do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.) albo do jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), czy też stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 151 § 2 k.p.a.). Również na drodze sądowniczoadministracyjnej nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa, ani też do jej uchylecia z jakichkolwiek przyczyn (uchylona została wyłącznie decyzja Wojewody (...) z dnia 18 października 2013 r.). **Miasto Ł. nie ponosi zatem odpowiedzialności również za wydanie decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 października 2011 r., albowiem decyzja ta nie ma charakteru ostatecznego i nie jest bezprawna, skoro we właściwym postępowaniu nie stwierdzono jej niezgodności z prawem.**

Inaczej ocenić trzeba decyzje Wojewody (...) z dnia 14 grudnia 2007 r. utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę oraz z dnia 2 stycznia 2012 r. uchylającą decyzję Prezydenta Miasta Ł. 12 października 2011 r., mocą której po raz kolejny zatwierdził tym razem zamienny projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę. Obie te decyzje niewątpliwie miały charakter ostateczny w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. i art. 417¹ § 2 k.c., nie służyło bowiem od nich odwołanie w administracyjnym toku instancji. Obie też zostały uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokami z dnia 25 maja 2010 r. i 24 maja 2012 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., co w zasadzie przesądza o ich bezprawności. Jak to jednak zostało już wcześniej wskazane, błędem jest tu automatyzm, należy raczej przeanalizować przyczyny uchylecia tych decyzji oraz ich trafność merytoryczną w kontekście dalszego postępowania administracyjnego.

I tak, decyzja Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. uchylającą decyzję Prezydenta Miasta Ł. 12 października 2011 r. została sama uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 24 maja 2012 r. Uchylając wyrok, sąd wskazał, że organ odwoławczy powinien rozpoznać sprawę merytorycznie, a nie ograniczyć się do wydania decyzji uchylającej rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Sąd wskazał też, że organy administracyjne zasadnie jako podstawę swojego rozstrzygnięcia wskazały art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego i wydały decyzję o pozwoleniu na budowę. Przyczyną uchylecia decyzji, a zatem i podstawą do stwierdzenia jej bezprawności jest tu zatem wyłącznie naruszenie przepisów postępowania, poprzez zaniechanie przeprowadzenia przez Wojewodę (...) dalszego postępowania dowodowego w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Sąd nie zakwestionował w szczególności trybu postępowania przed organami administracyjnymi, nie ma zatem żadnych podstaw do identyfikowania bezprawności decyzji Wojewody (...) z niedopuszczalnością wydania decyzji o pozwoleniu na budowę i koniecznością wydania decyzji o wznowieniu robót budowlanych, co należy do właściwości Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W tym zakresie bezprawność stwierdzona nie została w żadnym właściwym postępowaniu, wskazany tryb został bowiem jedynie zasugerowany w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie II OSK 2308/12. **Bezprawność decyzji Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. i jej związek przyczynowy z ewentualną szkodą powoda mogą być rozpatrywane więc jedynie jako bezprawność polegająca na nieprzeprowadzeniu w postępowaniu drugiej instancji dodatkowego postępowania dowodowego w zakresie pozwolenia na budowę**, nie zaś jako zastosowanie złego trybu postępowania (w przedmiocie pozwolenia na budowę zamiast w przedmiocie wznowienia robót budowlanych, co należało do kompetencji innego organu administracyjnego).

Z kolei decyzja Wojewody (...) z dnia 14 grudnia 2007 r. utrzymująca w mocy decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę uchylona została wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 25 maja 2010 r. Uchylenie to wiązało się z toczącym się jednocześnie postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym w przedmiocie nakazania właścicielom sąsiedniej nieruchomości położonej przy ul. (...) otworów okiennych i drzwiowych w ścianie budynku usytuowanej na granicy z posesją przy u. Struga 19/21, na której powód prowadził inwestycję. W toku postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. wydanym w sprawie II OSK 257/09, uchylającego wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 22 października 2008 r. wyraził pogląd, że usytuowanie ściany budynku bezpośrednio przy granicy innej nieruchomości, jeżeli w granicy stoi budynek sąsiedni możliwe jest tylko, gdy ściana tego budynku nie ma otworów drzwiowych i okiennych, nie wystarczy tu wydanie decyzji administracyjnej nakazującej zamurowanie. Wydanie pozwolenia na budowę naruszało przepisy do czasu faktycznego wykonania decyzji nakazującej zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 25 maja 2010 r. podkreślono, że organy administracyjne nie sprawdziły, czy wykonano decyzję nakazującą zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych. Zarówno zatem Naczelny Sąd Administracyjny, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. nie zakwestionowały merytorycznego rozstrzygnięcia organów administracji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę, wskazały jedynie, że udzielenie takiego pozwolenia możliwe jest dopiero po faktycznym wykonaniu przez właścicieli nieruchomości przy ul. (...) decyzji nakazującej zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych w ścianie granicznej. **Bezprawność decyzji Wojewody (...) z dnia 14 grudnia 2007 r. polegała zatem nie na błędnym wydaniu pozwolenia na budowę, lecz na wydaniu tego pozwolenia przedwcześnie**, przed zamuroowaniem otworów w ścianie sąsiedniej nieruchomości. Tylko tak rozumiana bezprawność i jej związek przyczynowy z ewentualną szkodą powodowa może być rozpatrywana w dalszych rozważaniach jako jedna z przesłanek roszczenia odszkodowawczego.

Drugą z przesłanek zasadności roszczenia odszkodowawczego jest **związek przyczynowy pomiędzy wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej i szkodą**. Zgodnie z przepisem art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 lipca 2015 r. I ACa 91/15 wydanie wadliwego orzeczenia administracyjnego i jego wzruszenie w postępowaniu nadzorczym, wprawdzie stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, jednakże nie przesądza w sposób wiążący dla sądu

o istnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności wynikających z k.c., w szczególności istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. W związku z tym przyjmowanie i stosowanie w tym zakresie jakiegokolwiek automatyzmu odpowiedzialności jest niedopuszczalne. Każdorazowo, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o jakiej mowa w art. 361 § 1 k.c., a więc zbadanie, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem. W ocenie sądu, w rozpoznawanej sprawie, bez względu na ocenę zgodności z prawem kwestionowanych decyzji administracyjnych, nie zachodzi związek przyczynowy pomiędzy ich wydaniem, a szkodą, której naprawienia dochodzi powód w niniejszym postępowaniu, czyli szkodą związaną z nieuzyskaniem planowych przychodów z inwestycji hotelowej za okres od kwietnia 2008 r. do końca 2014 r.

Po pierwsze, początkowo powód uzyskał pozwolenie na budowę budynku hotelowego na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. (...), która to decyzja w dniu 14 grudnia 2007 r. została utrzymana w mocy przez Wojewodę (...); na podstawie wydanych decyzji powód rozpoczął proces budowlany. Decyzje te dotyczyły jednak pierwotnego projektu hotelu, który to projekt był następnie dwukrotnie zmieniony przez samego powoda, przy czym w każdej z trzech przedłożonych przez powoda wersji projektu budowlanego hotelu występowały istotne różnice. W związku z tym w ogóle nie było możliwości ukończenia robót budowlanych według pierwszej i drugiej wersji projektu budowlanego, ponieważ inwestor występował o rozszerzenie zakresu robót. Nie było też możliwości funkcjonowania obiektu według pierwszej bądź drugiej wersji zgodnie z jego przeznaczeniem, dopiero bowiem całkowite ukończenie prac umożliwiłoby zagospodarowanie i funkcjonowanie obiektu zgodnie z zamierzeniami inwestora. Powód prace budowlane rozpoczął w dniu 27 lutego 2008 r., a przerwał je w dniu 7 sierpnia 2008 r., przy czym zapis w dzienniku budowy stwierdza, że zaprzestanie prac budowlanych nastąpiło z uwagi na zamiar inwestora wprowadzenia istotnych zmian do projektu i konieczności uzyskania zamienniej decyzji na budowę. Dalej prace prowadzono od 7 grudnia 2009 r. do 20 maja 2010 r., tym razem w oparciu o drugi projekt – również nieostateczny. Mimo prowadzenia prac i tak nie mogłyby zostać one dokończone, bowiem już w dniu 24 czerwca 2010 r. powód wystąpił z kolejnym wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji. Bez względu zatem na losy decyzji o pozwoleniu na budowę, prace związane z dokończeniem budowy hotelu i tak nie mogłyby być kontynuowane do czasu uzyskania kolejnego pozwolenia na budowę (według trzeciej wersji projektu). Decyzje Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. i Wojewody (...) z dnia 14 grudnia 2007 r. zostały uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 25 maja 2010 r., jednakże pierwsza decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę według trzeciej wersji projektu uzyskana została przez powoda dopiero w dniu 12 października 2011 r. (decyzja Prezydenta Miasta Ł. (...)). Przynajmniej do tego czasu, a zatem **do 12 października 2011 r.** żadne prace budowlane i tak nie mogłyby być kontynuowane i zakończone. **Nieuzyskanie przez powoda przychodów z planowanej inwestycji hotelowej za ten okres nie pozostawało w związku przyczynowym z wydaniem decyzji z dnia 2 października 2007 r. i z dnia 14 grudnia 2007 r., lecz ze zmianą zamiarów inwestycyjnych powoda.** Bez względu na ocenę zgodności z prawem kwestionowanych decyzji, ich wydanie nie pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym z zaprzestaniem prac budowlanych i przesunięciem w czasie oddania do użytku gotowej inwestycji. Taka sama konstatacja – we wskazanym okresie – dotyczyć też musi wszelkich innych ewentualnych szkód poniesionych przez powoda, a związanych z koniecznością przerwania inwestycji i utrzymywania niedokończonego budynku w należyтым stanie technicznym, których dochodzone roszczenie jednak ostatecznie nie obejmowało (zgodnie z treścią pisma powoda z dnia 21 czerwca 2016 r.). Roszczenie odszkodowawcze w stosunku do obu pozwanych za wydanie decyzji z dnia 2 października 2007 r. i z dnia 14 grudnia 2007 r. podlega zatem oddaleniu z uwagi na brak związku przyczynowego pomiędzy wydaniem (i następnie uchYLENIEM tych decyzji) a ewentualna szkodą powoda.

Po drugie, zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie II OSK 257/09 usytuowanie ściany budynku bezpośrednio przy granicy innej nieruchomości, jeżeli w granicy stoi budynek sąsiedni możliwe jest tylko, gdy ściana tego budynku nie ma otworów drzwiowych i okiennych, nie wystarczy tu wydanie decyzji administracyjnej nakazującej zamurowanie. Wydanie pozwolenia na budowę naruszało przepisy do czasu faktycznego wykonania decyzji nakazującej zamurowanie otworów okiennych

i drzwiowych. Pogląd ten był następnie podtrzymany i wyrażony w kolejnych orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 25 maja 2010 r. i 24 maja 2012 r. Oznacza to, że **inwestycja powoda i tak nie doszłaby do skutku i nie została zakończona przed dniem, w którym decyzja administracyjna nakazująca zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych byłaby wykonana**. Decyzją ostateczną w tym zakresie była decyzja (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zmieniająca decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. z 7 października 2011 r. nakazującą właścicielom nieruchomości przy ul. (...) zamurowanie otworów okiennych i drzwiowego w zakresie terminu jej wykonania do dnia 28 czerwca 2013 r. Decyzja ta stała się prawomocna dopiero po oddaleniu skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 września 2015 r. w sprawie II OSK 3103/13, a do dnia zamknięcia rozprawy wykonana nie została. W tej sytuacji, zważywszy na tok postępowania administracyjnego i wykorzystanie przez właścicieli nieruchomości przy ul. (...) wszelkich dostępnych w toku instancji środków prawnych, można przyjąć, że decyzja nakazująca zamurowanie otworów okiennych i drzwiowego **mogła być wykonana dopiero po 1 września 2015 r.**, a zatem dopiero po tej dacie możliwe byłoby zakończenie inwestycji przez powoda (o ile oczywiście otwory okienne zostałyby zamurowane tak, jak wskazuje to decyzja administracyjna). W sposób oczywisty czyni to niezasadnym roszczenie o utratę dochodów za okres wcześniejszy, to jest od kwietnia 2008 r. do końca 2014 r.

Po trzecie, brak jakichkolwiek racjonalnych możliwości oceny, kiedy zakończyłyby się postępowania administracyjne mające na celu uzyskanie przez powoda stosownych pozwoleń na dokończenie inwestycji według trzeciego wariantu jego projektu. Po raz pierwszy powód wystąpił o wydanie nowej decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o trzeci projekt w dniu 24 czerwca 2010 r., jednakże mimo wezwania do uzupełniania braków wniosku poprzez złożenie kompletnych egzemplarzy projektu budowlanego i uzupełnienia innych braków formalnych, te uzupełnione nie zostały i wniosek pozostał bez rozpoznania. W dniu 12 stycznia 2011 r. R. B. złożył kolejny wniosek o pozwolenie na budowę dotyczącą dokończenia budowy hotelu według wariantu trzeciego. Postępowanie to doprowadziło do wydania w dniu 12 października 2011 r. przez Prezydenta Miasta Ł. decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Decyzją z dnia 2 stycznia 2012 r. Wojewoda (...) uchylił zaskarżoną decyzję, a z kolei wyrokiem z dnia 24 maja 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił decyzję Wojewody (...). Tak jak to już zostało wyżej wskazane bezprawność decyzji Wojewody (...) dotyczyła jednak wyłącznie nieprzeprowadzenia w postępowaniu drugiej instancji dodatkowego postępowania dowodowego w zakresie pozwolenia na budowę, nie zaś zastosowania złego trybu postępowania. Brak możliwości stwierdzenia jak i kiedy skończyłoby się postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, ponieważ w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2013 r. wskazano, że w ogóle nie powinna tu być wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, tylko o wznowieniu robót budowlanych, co należy do właściwości Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. To doprowadziło do umorzenia postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. **Bezprawna decyzja Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. nie pozostaje w związku przyczynowym z opóźnieniem inwestycji, albowiem bezprawność stwierdzona została tylko w zakresie nieprzeprowadzenia w postępowaniu drugiej instancji dodatkowego postępowania dowodowego w zakresie pozwolenia na budowę, zaś ewentualne opóźnienie w wydaniu decyzji umożliwiającej kontynuację robót budowlanych wynikało z zastosowania złego trybu postępowania** (według uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2013 r.). Trzeba zresztą zaznaczyć, że nawet gdyby tryb postępowania był prawidłowy, to i tak nie wiadomo, jaki byłby jego skutek i kiedy zapadłaby ostateczna decyzja. Świadczy o tym fakt, iż po umorzeniu postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, wnioskiem z dnia 27 listopada 2013 r. R. B. zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. o wydanie decyzji o wznowieniu robót budowlanych dla inwestycji obejmującej przebudowę i rozbudowę istniejącego budynku na nieruchomości przy ul. (...), jednakże w toku postępowania nie wykonał nałożonych na niego obowiązków, co doprowadziło do odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych dla przedmiotowej inwestycji decyzją z dnia 23 stycznia 2015 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją z dnia 12 maja 2015 r. (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a następnie skarga powoda została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 14 października 2015 r., w sprawie(...). Nie ma w tej sytuacji jakichkolwiek racjonalnych przesłanek do stwierdzenia kiedy i z jakim skutkiem skończyłoby się postępowanie administracyjne zainicjowane wnioskiem R. B. z dnia 12 stycznia 2011 r. o wydanie pozwolenia na budowę nawet, gdyby organy administracyjne

procedowały ten wniosek jako wniosek o wznowienie robót budowlanych (co było nota bene sprzeczne z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł., do którego trafiłaby ewentualna skarga na decyzje organów nadzoru budowlanego), gdyż nie wiadomo, jak zachowałby się powód w trakcie tego postępowania. Opóźnienie w zakończeniu inwestycji było zatem również uzależnione od działań samego powoda w toku postępowań administracyjnych (dwa wnioski pozostawione bez rozpoznania lub oddalone) i rozbieżnych poglądów sądów administracyjnych. To powoduje, że niemożliwym jest wskazanie kiedy inwestycja mogłaby się zakończyć (a zatem od kiedy powód mógłby czerpać z niej zyski), ani dokładne wskazanie okresu opóźnienia, za który ewentualną (przy spełnieniu pozostałych przesłanek) odpowiedzialność ponosić mógłby którykolwiek z pozwanych (co przesądza o braku związku przyczynowego między działaniem pozwanych a szkodą nie tylko w zakresie utraconych dochodów, ale i strat związanych z koniecznością przerwania inwestycji i utrzymywania niedokończonego budynku w należyтым stanie technicznym).

Po czwarte wreszcie, tylko na marginesie w związku z niedochodzoną w sprawie szkodą związaną z przerwaniem inwestycji i utrzymywaniem niedokończonego budynku w należyтым stanie technicznym wskazać trzeba, że po zaprzestaniu prac budowlanych nie zostały przeprowadzone odpowiednie prace zabezpieczające realizowany budynek. W chwili obecnej stan budynku jest permanentnie zmienny i w związku z tym, nie wiadomo jaki będzie faktycznie w chwili ewentualnego wznowienia prac i jakich robót naprawczych będzie wówczas wymagał. Oznacza to, że oszacowanie szkody w tym zakresie – przed wznowieniem prac – jest przedwczesne. Ponadto, na stan przedmiotowej nieruchomości wpływa również najbliższe otoczenie, zwłaszcza sąsiednia nieruchomość, będąca własnością tego samego inwestora, a znajdująca się w złym stanie technicznym, co znacznie wpływa na przedmiotowy obiekt i możliwość prowadzenia w nim działalności zgodnie z przeznaczeniem. Także brak odpowiednich prac zabezpieczających w sposób oczywisty wpływa na stan budynku. Wielość przyczyn wpływających na obecny stan budynku, zwłaszcza przyczyny leżące po stronie samego inwestora uniemożliwiają ocenę, jaki zakres ewentualnych szkód w budynku pozostaje w związku z wydaniem przez pozwanych kwestionowanych decyzji administracyjnych.

Ostatnią wreszcie przesłanką roszczenia odszkodowawczego jest **wystąpienie po stronie poszkodowanego szkody** w rozumieniu przepisu art. 361 § 1 k.c. Szkodę stanowi różnica w stanie majątku poszkodowanego w związku ze zdarzeniem szkodę powodującym i stanie majątku, który istniałby, gdyby zdarzenie szkodzące nie miało miejsca. W rozpoznawanej sprawie trzeba więc zbadać, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, mając przy tym na uwadze, że powód dochodzi roszczenia odszkodowawczego za utratę dochodów z tytułu inwestycji hotelowej za okres od kwietnia 2008 r. do końca 2014 r. Nie ulega w ocenie sądu wątpliwości, że tak rozumiana szkoda nie została wyrządzona w związku z wydaniem decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 2 października 2007 r. (...), i decyzji Wojewody (...) z dnia 14 grudnia 2007 r., mocą których zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę obejmującą przebudowę i rozbudowę istniejącego budynku frontowego na hotel oraz wykonanie zjazdu publicznego na terenie nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...). Nawet przyjmując, że decyzje te były niezgodne z prawem, uznać trzeba, że zgodnymi z prawem decyzjami byłyby decyzje odmawiające powodowi zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę obiektu hotelowego. W tej sytuacji inwestycja w ogóle by się nie rozpoczęła, a tym samym powód nie utraciłby żadnych zysków z tytułu jej opóźnienia. **Nie ma żadnej różnicy w stanie majątku powoda – w kontekście roszczenia o utracone zyski – w sytuacji, w której decyzję o pozwoleniu na budowę uchylono i w sytuacji, w której od razu odmówiono by powodowi udzielenia pozwolenia na budowę.** W obu sytuacjach obiekt nie mógł powstać i nie mógł przynosić jakichkolwiek zysków.

Identycznie wypada ocenić decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 października 2011 r. (...) o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego (według trzeciej wersji) i udzieleniu pozwolenia na budowę obejmującą przebudowę i rozbudowę budynku istniejącego na terenie nieruchomości przy ul. (...). Mając zaś na uwadze przyczyny uchylecia, czyli bezprawności, decyzji Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r., mocą której uchylił decyzję Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 października 2011 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę, również i na skutek tej decyzji nie powstała szkoda w postaci utraty dochodów z tytułu inwestycji hotelowej. Powodem uchylecia tej decyzji było bowiem brak przeprowadzenia własnego postępowania dowodowego, brak wydania decyzji merytorycznej i ograniczenie się do wydania decyzji uchylającej decyzję organu pierwszej instancji. Gdyby organ działał prawidłowo powinien

przeprowadzić postępowanie dowodowe i orzec zgodnie z jego wynikami. Trudno więc w tym momencie antycypować, jakie byłoby rozstrzygnięcie organu odwoławczego i kiedy mogłoby zapaść. Nie wiadomo w szczególności, czy to rozstrzygnięcie byłoby pozytywne dla powoda, a w związku z tym, czy i kiedy mógłby ukończyć swoją inwestycję. Nie da się w tej sytuacji określić, czy wystąpiłaby jakaś różnica w stanie majątkowym powoda w kontekście utraconych zysków za okres od wydania tej decyzji (2012 r.) do końca 2014 r. Sprawę komplikuje jeszcze pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II OSK 2308/12, sprzeczny ze wcześniejszym poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł., że w ogóle nie powinna tu być wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, tylko o wznowieniu robót budowlanych, co należy do właściwości Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Pozwala to przypuszczać, że nawet, gdyby decyzja Wojewody (...) była inna, to i tak nie ostała by się ona z uwagi na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. Potwierdza to jedynie stanowisko (wyrażone już wcześniej w rozważaniach dotyczących związku przyczynowego), że powód nie dokończyłby planowanej inwestycji w okresie objętym żądaniem pozwu, a tym samym, że w okresie tym nie utracił żadnych dochodów.

Mając na uwadze nie spełnienie przesłanek roszczenia odszkodowawczego przewidzianych przez przepis art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., sąd powództwo oddalił w całości.

Powód przegrał sprawę, zatem o kosztach sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. zasądzając je od powoda na rzecz każdego z pozwanych. Na koszty te złożyło się wynagrodzenie adwokackie według norm przepisanych.

Z/ Odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikom stron.