

*Sygn. akt II C 420/14*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 24 lutego 2015r.**

**Sąd Okręgowy w Łodzi II Wydział Cywilny**

**w składzie :**

**Przewodniczący :** SSO Marek Kruszewski

**Protokolant:** Julita Sielicka

**po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lutego 2015r., w Łodzi**

**sprawy z powództwa P. G.**

**przeciwko** Skarbowi Państwa – Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w P.

**o zapłatę**

**1/** oddała powództwo;

**2/** zasądza od P. G. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa 7'200,00 zł (siedem tysięcy dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;

**3/** nie obciąża stron nieopłaconymi kosztami sądowymi.

II C 420/14

## UZASADNIENIE

28 stycznia 2014r. P. G. wniósł pozew skierowany przeciwko Skarbowi Państwa. Powód domagał się zasądzenia od pozwanego 409'120,00 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 401'920,00 zł, od dnia wyrządzenia szkody do dnia zapłaty oraz kosztów procesu.

P. G. oparł swoje roszczenie na twierdzeniu, że na skutek wadliwej decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P., której nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją administracyjną, poniósł szkodę, za którą odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu. Skarb Państwa zakwestionował powództwo zarówno co do zasady, jak i wysokości, zaś w pierwszej kolejności podniósł zarzut braku legitymacji biernej wynikający z faktu, że P. G. wywodzi swoje roszczenie z wadliwej decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który jest organem powiatowej jednostki organizacyjnej, a za tę odpowiedzialność ponosi powiat będący jednostką samorządu terytorialnego. Tym samym wykluczona jest odpowiedzialność Skarbu Państwa za działanie takiego organu.

Powód podtrzymał swoje stanowisko podnosząc, że zarzut braku legitymacji biernej jest nieuzasadniony ze względu na treść art. 34 kc. Zdaniem powoda, pozwanym w sprawie jest Skarb Państwa, a nie powiatowy organ nadzoru budowlanego, który wskazany został jedynie z przyczyn procesowych, jako jednostka organizacyjna, z działalnością której powód wiąże dochodzone roszczenie. Mylne oznaczenie tego organu nie daje podstaw do oddalenia powództwa (k 340 – pismo powoda)

### **Stan faktyczny:**

P. G. nabył na własność w 1989r. działkę rzemieślniczą oznaczoną numerem (...) położoną w K. przy ul. (...) z przeznaczeniem pod budowę zakładu produkcyjnego. Sąsiednią nieruchomości, oznaczoną jako działka nr (...) nabyli I. i A. J.. 9 stycznia 1990 r. powód otrzymał pozwolenie na budowę zakładu rzemieślniczego branży ślusarskiej w granicy działki. Z przyczyn natury finansowej, uniemożliwiających kompleksowe wykonanie prac budowlanych, nie mógł jednorazowo zrealizować całej zamierzonej inwestycji, dlatego też na nieruchomości wylane zostały jedynie fundamenty oraz wybudowano obiekt budowlany o powierzchni ok. 68 metrów kwadratowych. Ze względu na współpracę podjętą z innym podmiotem, powód zdecydował się na zakup dodatkowych maszyn, a w konsekwencji także na rozbudowę całego zakładu produkcyjnego.

Postępowanie administracyjne w sprawie budowy obiektu rzemieślniczego na działce oznaczonej nr ewidencyjnym (...) zlokalizowanej w K., przy ul. (...) prowadził Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w P..

Po trwającej ponad 2 lata przerwie w budowie, 16 lutego 2007r. powód wystąpił do organu administracji publicznej o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która miała ustalić warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez rozbudowę już istniejącego obiektu budowlanego. Po uzyskaniu tej decyzji, P. G. złożył wniosek o wydanie pozwolenia na rozbudowę i nadbudowę budynku produkcyjnego wraz z zapleczem socjalnym oraz przyłączami wody i zbiornika na nieczystości. Po rozpatrzeniu wniosku powoda, zatwierdzono projekt i decyzją nr (...) z 11 grudnia 2007 roku organ administracji publicznej wydał mu pozwolenie na dalsze prowadzenie robót budowlanych.

Na przełomie 2007 i 2007r. sąsiedzi powoda - I. i A. J. podjęli działania zmierzające do uchylecia decyzji o pozwoleniu na rozbudowę, składając odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz do Wojewody (...), powołując się na całkowicie bezzasadną argumentację, która w konsekwencji została odrzucona. Mimo to Wojewoda (...) podczas rozpatrywania odwołania stwierdził, pomimo załączonej dokumentacji w postaci opinii rzeczoznawców o dobrym stanie technicznym budynku, umożliwiającym dalszą rozbudowę, iż obiekt budowlany istniejący na działce nr (...) nie nadaje się do użytkowania. W związku z powyższym, w kwietniu 2008 roku powód wystąpił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P., z wnioskiem o dopuszczenie do użytkowania istniejącego już budynku gospodarczego. Po dokonaniu oględzin i dostarczeniu przez powoda projektu zamiennego oraz inwentaryzacji, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w P. zatwierdził przedstawiony zamienny projekt budowlany pomieszczenia gospodarczego, położonego w K., przy ulicy (...).

Po rozpatrzeniu odwołania wniesionego ponownie przez sąsiadów powoda, w dniu 16 października 2008 r. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ł. wydał decyzję nr (...), którą uchylił decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji

18 czerwca 2010 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. wydał decyzję nr (...), na mocy której udzielił powodowi pozwolenia na użytkowanie budynku rzemieślniczego usytuowanego w K. przy ulicy (...).

31 marca 2011 r. Starosta (...) wydał decyzję nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielił powodowi pozwolenia na dokonanie robót budowlanych polegających na rozbudowie i nadbudowie budynku produkcyjnego z zapleczem socjalnym graniczącego z działką nr (...), oraz na budowę szczelnego zbiornika do gromadzenia nieczystości wraz z instalacją kanalizacji sanitarnej oraz przyłącza wodociągowego na terenie działki nr (...) przy ulicy (...) w K.. W związku z dalszymi działaniami podejmowanymi przez powoda w sprawie, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w P., działając w oparciu o przepisy art. 51 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, decyzją nr (...) z 9 listopada 2010 r. nakazał powodowi zaniechanie prowadzenia dalszych prac budowlanych związanych z rozbudową i nadbudową, znajdującego się na działce nr (...)/ budynku rzemieślniczego. W lutym 2012 r. wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne, w wyniku którego Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność decyzji oznaczonej nr (...) wydanej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w P.. 16 maja 2012 r. powód złożył skargę na Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego do Głównego Urzędu Nadzoru

Budowlanego. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, decyzją z 27 kwietnia 2012 r., znak (...), utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu wojewódzkiego, opierając swą argumentację na stwierdzeniu, iż zastosowanie przepisu art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych niewątpliwie wyklucza zastosowanie art. 51 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy. Zdaniem organu odwoławczego rażącym naruszeniem prawa, w pełni uzasadniającym uznanie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P. za nieważną, było wydanie rozstrzygnięcia nakazującego zaniechanie dalszych działań budowlanych, związanych z rozbudową i nadbudową budynku rzemieślniczego, będącego własnością powoda, w oparciu o treść art. 51 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, podczas gdy ostateczną była decyzja organu powiatowego wydana na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 tej samej ustawy, zobowiązująca powoda do przedstawienia zamiennego projektu budowlanego.

/ odpis umowy sprzedaży – k 13-14, Decyzja nr (...) – k 15-16, odwołanie – k 17-18, wnioski – k 21, odwołanie – k 22, decyzja nr (...) – k 23, decyzja nr (...) – k 24-25, decyzja nr (...) – k 26-27, decyzja nr (...) – k 28-29, decyzja nr (...) – k 30-31, decyzja nr (...) – k 32-33, decyzja (...) – k 34-35 /

Ustalenia faktyczne zostały ograniczone do zakresu niezbędnego dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu. Ze względu na prezentowany przez Sąd pogląd odnośnie legitymacji biernej w tym procesie, przeprowadzenie dalszych dowodów, w szczególności dowodu z opinii biegłego rewidenta wnioskowanego przez stronę powodową, zostało uznane za zbędne.

### **Sąd zważył, co następuje:**

P. G. wywiódł dochodzone w tej sprawie roszczenie ze szkody, jaką poniósł w związku z wydaniem przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P. decyzji z 9 lutego 2010r., nakazującej powodowi zaniechanie prowadzenia dalszych robót budowlanych związanych z budową budynku rzemieślniczego na nieruchomości w K. przy ul. (...), co do której stwierdzono następnie w postępowaniu administracyjnym zakończonym ostateczną decyzją, nieważność ze względu na rażące naruszenie prawa.

Przy tak określonej podstawie faktycznej powództwa, jego podstawę prawną może stanowić wyłącznie art. 417 § 1 kc w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 2 kc. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną, za szkodę wyrządzoną przez szczególnie przypadek niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej, jakim jest wydanie prawomocnego orzeczenia lub decyzji, odnośnie której stwierdzono we właściwym postępowaniu niezgodność z prawem. Sposób redakcji art. 417 § 1 kc oznacza, że każdy z wymienionych w nim podmiotów odpowiada jedynie za takie działanie lub zaniechanie, które mieści się w zakresie jego kompetencji związanych z wykonywaniem władzy publicznej.

Sąd podziela pogląd zaprezentowany przez stronę pozwaną, zgodnie z którym powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, za działania której odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 1409) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest organem nadzoru budowlanego pierwszej instancji, którego zadania i kompetencje określa art. 83 ust. 1 prb. Zgodnie z art. 86 prb powiatowego inspektora nadzoru budowlanego powołuje starosta.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 595) powiat wykonuje m.in. zadania publiczne z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, zaś zgodnie z art. 4 ust. 3, ustawy mogą określać także inne zadania powiatu.

Z art. 33a tej ustawy wynika, że w ramach powiatu funkcjonują kierownicy służb, inspekcji i straży wykonujący określone w ustawach zadania przy pomocy jednostek organizacyjnych, które składają się na tzw. powiatową administrację zespoloną – art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym.

Z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przy czym na mocy art. 2 ust. 2 tej ustawy, powiat posiada osobowość prawną.

Na podstawie art. 1 tej ustawy, powiat jest z mocy prawa wspólnotą samorządową.

Z przywołanych przepisów wynikają następujące wnioski:

1/ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. jest organem wspólnoty samorządowej jakim jest Powiat (...), nie jest natomiast jednostką organizacyjną Skarbu Państwa;

2/ Powiat jest osobą prawną w rozumieniu art. 33 kc, która wykonuje zadania publiczne powierzone jej do wykonania na mocy ustaw, w imieniu własnym i na własny rachunek. Oznacza to, że wyłącznie powiat, a nie Skarb Państwa, może ponosić odpowiedzialność za decyzje wydawane w zakresie takich zadań publicznych przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Tym samym, za wadliwą decyzję wydaną przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P. odpowiedzialność może ponosić wyłącznie Powiat (...).

W tym miejscu warto zauważyć, że do stanu faktycznego tej sprawy nie będzie miał zastosowania art. 417 § 2 kc ponieważ decyzja (...) w P., która jest źródłem roszczeń powoda, nie została wydana w ramach zadań publicznych zleconych na podstawie porozumienia. Z kolei, powołany przez powoda art. 34 kc nie ma związku z tą sprawą, ponieważ nie dotyczy ona mienia państwowego.

Jak wynika z powyższego, stanowisko pozwanego o braku legitymacji biernej w tym procesie jest w pełni uzasadnione, co skutkuje oddaleniem powództwa wprost.

Jedynie na marginesie należy dodać, że w sprawie tej nie zachodzi problem niewłaściwego oznaczenia jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, jak chciałby tego powód. Powództwo nie zostało skierowane przeciwko osobie, która powinna być w sprawie stroną pozwaną. Ponieważ do momentu wyrokowania powód nie zgłosił wniosku, który mógłby doprowadzić do zmiany po stronie pozwanej, powództwo takie należało oddalić.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 kpc mając na uwadze wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika reprezentującego pozwanego w tej sprawie.