

Sygn. akt I ACa 829/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 sierpnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: Wiceprezes SSA Jacek Gołaczyński (spr.)

Sędziowie: SSA Wojciech Wójcik

SSO del. Katarzyna Zawiślak

Protokolant: Marta Perucka

po rozpoznaniu w dniu 25 sierpnia 2015 r. we Wrocławiu na rozprawie

sprawy z powództwa **J. G.**

przeciwko **A. M.**

o zapłatę

oraz z powództwa **J. G.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Powiecie (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy

z dnia 17 lipca 2013 r. sygn. akt I C 1863/12

- 1. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie I także w ten sposób, że zasądza od pozwanego Skarbu Państwa - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie (...) na rzecz powódki kwotę 25.000 zł (dwadzieścia pięć tysięcy złotych), przy czym odpowiedzialność tego pozwanego jest solidarna z odpowiedzialnością pozwanego A. M., co do którego zapadł wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 4 grudnia 2013 r. (I ACa 1200/13);**
- 2. oddala apelację w pozostałym zakresie;**
- 3. przyznaje od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Świdnicy na rzecz adwokata D. H. kwotę 5.400 zł wraz z należnym podatkiem od towarów i usług tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu kasacyjnym;**
- 4. nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego na rzecz pozwanego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt I C 1863/12, Sąd Okręgowy

w Ś. oddalił połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia powództwa J. G. przeciwko A. M. o zapłatę przeciwko Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w powiecie (...) o zapłatę zadośćuczynienia w związku z tragiczną śmiercią jej syna K. S. pod gruzami zrujnowanego budynku w J..

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że powództwo przeciwko A. M. zostało oparte na art. 446 § 4 i art. 434 k.c. Kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy było ustalenie przyczyny powstałej szkody w postaci śmierci syna powódki K. S.. Sąd ustalił, że syn powódki 19 kwietnia 2010 r. bezprawnie wszedł na posesję położoną przy ulicy (...) w J., będącą współwłasnością pozwanego A. M. (obecnie jest on jedynym właścicielem tej nieruchomości), w celu kradzieży cegieł z pozostałości budynku. Podczas podkopywania cegieł ściana muru przewróciła się i przygniotła K. S.. Jak stwierdził Sąd I instancji, syn powódki w całości przyczynił się do powstałej szkody, to jest do swojej śmierci (art. 362 k.c.). W ocenie Sądu pozwany A. M. udowodnił okoliczności egzoneracyjne, a tym samym nie może ponosić ciężaru kompensowania szkody.

Odnosząc się do powództwa skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego,

Sąd Okręgowy nie uwzględnił zarzutu braku legitymacji biernej strony pozwanej w procesie w związku z pozycją ustrojową Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.) wynika, iż powiat wykonuje określone zadania publiczne w zakresie administracji architektoniczno – budowlanej. Zadania publiczne w zakresie nadzoru budowlanego nie stanowią ani własnych, ani zleconych zadań samorządu terytorialnego i dlatego organy nadzoru budowlanego działają jako *stationes fisci* Skarbu Państwa.

Powódka jako podstawę odpowiedzialności strony pozwanej wskazywała art. 417 § 1 k.c., zarzucając, iż strona pozwana nie wykonała obowiązków wynikających z art. 69 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.). Sąd Rejonowy w W., a następnie Sąd Okręgowy

w Ś. w postępowaniu odwoławczym stwierdziły, iż zakres czynności Starszego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. nie przewiduje obowiązków określonych tym przepisem. Ponadto w ocenie Sądu w żaden sposób nie można stronie pozwanej przypisać jakiegokolwiek zaniechania, które doprowadziło do zawalenia się budynku. Z opinii biegłego rzeczoznawcy budowlanego powołanego

w postępowaniu przed Sądem Rejonowym wynika, że zabudowania zlokalizowane na działce położonej w J. przy ulicy (...) znajdują się w stanie daleko posuniętej ruiny i prowadzenie działań polegających na odzyskiwaniu cegieł bez nadzoru osób uprawnionych, planu rozbiórki oraz zachowania podstawowych wymogów bhp mogło prowadzić do zawalenia się części budynku.

Powódka złożyła apelację od powyższego wyroku, zaskarżając go w części dotyczącej oddalenia powództwa, tj. co do pkt I, i zarzucając mu sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego:

- przez ustalenie, że K. S. w dniu zdarzenia dokonywał kradzieży cegieł z terenu nieruchomości przy ul. (...) oraz że do zawalenia się ściany budynku doszło wskutek jego działań i że w całości przyczynił się on do powstania szkody;

- że zeznania świadka B. J. potwierdzają, że w dniu zdarzenia K. S. siedział na murku na terenie nieruchomości i wybierał cegły za pomocą młotków, że do degradacji budynku doszło w wyniku kradzieży cegieł, a nie samoczynnie, czy wskutek okoliczności niezależnych od K. S.;

- naruszenie przepisów postępowania, a to art. 11 k.p.c. poprzez oparcie ustaleń Sądu I instancji na ustaleniach poczynionych przez Sąd Rejonowy

w W. w sprawie II K 543/12, że K. S. poszedł na teren nieruchomości przy ul. kamiennej, aby kraść cegły, podczas gdy wyrok w tej sprawie nie był wyrokiem skazującym, sprawa nie toczyła się przeciwko K. S. i nie był skazany za żadne przestępstwo;

- przez uznanie za wiarygodną wypowiedzi M. B. w programie telewizyjnym i potwierdzającą tezę o rzekomym dokonywaniu kradzieży cegieł przez K. S.; uznaniu za wiarygodne zeznania świadków B. J., M. K., G. W.;

- przez naruszenie przepisów art. 237 i 232 k.p.c. i art. 6 k.c. przez uznanie, że pozwany A. M. udowodnił istnienie okoliczności egzoneracyjnych a Skarb Państwa – Powiatowy Inspektor nadzoru Budowlanego w powiecie (...) nie dopuścił się żadnych zaniedbań, uchybień i zaniechań;

- przez naruszenie przepisu art. 362 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie daje podstaw do przyjęcia, że K. S. przyczynił się do swojej śmierci w całości;

- przez naruszenie przepisu art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i dokonanie jej dowolnie, nierzetelnie i nielogicznie z naruszeniem zasad bezstronnego, racjonalnego wszechstronnego polegające na nieuznaniu za wiarygodne zeznań powódki, że syn tego dnia udał się do szkoły, a nie w celu kradzieży cegieł.

Zarzucając powyższe powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania.

Odpowiedzi na apelację złożyli pozwani ad 1 i ad 2.

Pozwany A. M. w odpowiedzi na apelację wniósł o:

I. oddalenie apelacji,

II. zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów postępowania odwoławczego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi na apelację pozwany wskazał, że wbrew sformułowanemu przez powódkę zarzutowi obraży art. 11 k.p.c., zgodnie z poglądami doktryny i orzecznictwa, dopuszczalność wykorzystania w postępowaniu cywilnym materiału dowodowego zebranego w sprawie karnej ma swoje uzasadnienie w ogólnych zasadach procesu cywilnego oraz odpowiednich przepisów o postępowaniu dowodowym. W konsekwencji pozwany nie zgodził się z twierdzeniem powódki, że Sąd I instancji dopuścił się wadliwej oceny materiału dowodowego. Zdaniem pozwanego prawidłowo Sąd I instancji przyjął, że winnym katastrofy był K. S., który, dopuszczając się wielokrotnej kradzieży budulca, doprowadził do zawalenia się jednej ze ścian, pod gruzami której sam zginął. W ten sposób po stronie pozwanego spełniona została przesłanka egzoneracyjna, która zdejmuje z niego ciężar odpowiedzialności za śmierć K. S., jako niemającej związku z nienależytym utrzymaniem posiadawionych na posesji budynków lub mogącą w nich tkwić wadą konstrukcyjną.

Pozwany Skarb Państwa – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w złożonej odpowiedzi na apelację wniósł o:

1. oddalenie apelacji w całości;

2. zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym według norm prawem przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu pozwany ad 2 stwierdził, że nie ma racji powódka, argumentując, że „Sąd I instancji nie miał wątpliwości, że zaistniały przesłanki odszkodowawcze, wskazane w art. 361 §1 kc”. Sąd I instancji ustalił, że szkoda wynika z działania samego pokrzywdzonego, a nie pozwanych, zatem nie jest uprawnione twierdzenie, jakoby zaistniały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej.

Pozwany wskazał, że Sąd I instancji w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie dowodowe, a na jego podstawie poczynił adekwatne do treści materiału dowodowego ustalenia faktyczne. Zdaniem pozwanego powódka

niezasadnie kwestionowała tezę, że K. S. w dniu zdarzenia dokonywał kradzieży cegieł z terenu nieruchomości. Dowody przeprowadzone w niniejszym postępowaniu, w tym także zebrane w toku postępowania prowadzonego przez Sąd Rejonowy w W. w sprawie o sygn. akt II K 543/12, wskazują, iż

Sąd I instancji prawidłowo wskazał na przyczynę wypadku z udziałem syna powódki. Sąd w świetle obowiązujących przepisów procedury miał możliwość sięgnąć także do dowodów zgromadzonych w innym postępowaniu sądowym, w tym w postępowaniu karnym. Tym samym syn powódki w całości przyczynił się do powstałej szkody. Powódka nie wykazała przesłanki związku pomiędzy działaniem bądź zaniechaniem pozwanego Skarbu Państwa a szkodą.

Ustosunkowując się do twierdzeń powódki w kwestii przesłanki zgodności z prawem działania pozwanego Skarbu Państwa, pozwany podzielił zapatrywanie Sądu I instancji, że oczywistym obowiązkiem strony pozwanej na podstawie art. 69 ustawy – Prawo budowlane było tylko dbanie o to, aby budynek nie wywoływał zagrożenia dla osób trzecich, ale nie tych, którzy bezprawnie wejdą na tę nieruchomość.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 4.12.2013r., sygn. akt I A Ca 1200/13 uwzględnił częściowo powództwo skierowane przeciwko pozwanemu A. M., od którego zasądził na rzecz powódki zadośćuczynienie w wysokości 25 000 zł, przyjmując jego odpowiedzialność na podstawie art. 434 k.c.

i jednocześnie uwzględniając przyczynienie się syna powódki do wypadku, poprzez pomniejszenie należnego powódce zadośćuczynienia o 90%. Natomiast w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego

w Powiecie (...) Sąd Apelacyjny oddalił apelację w całości. Sąd Apelacyjny nie zgodził się z poglądem Sądu Okręgowego, że Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego nie można przypisać zaniechania, które wiązało się przyczynowo z zawaleniem się budynku i śmiercią syna powódki, jak również

nie zgodził się ze stanowiskiem, że Skarb Państwa ma w niniejszej sprawie bierną legitymację procesową. Sąd uznał Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego

w Powiecie (...) za organ powiatu, a nie Skarbu Państwa, wskazując, że

w wypadku, kiedy źródłem zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego jest ustawa, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie tego zadania ponosi wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 33 i 33a ustawy o samorządzie powiatowym zadania powiatu wykonywane są także przez inne podmioty (organy) działające przy pomocy swoich jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy, do których należą kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący swoje zadania przy pomocy komend i inspektoratów. Podmioty te łącznie ze starostwem stanowią powiatową administrację zespólną pod zwierzchnictwem starosty (art. 33b), wykonującą specjalistyczne zadania powiatu przewidziane

w art. 4 ust. 2 ustawy i odróżniane od zadań ogólnych, wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. Sąd Apelacyjny ocenił, że w odniesieniu do organów nadzoru budowlanego obowiązkiem powiatu, wynikającym z ustawy o samorządzie powiatowym, jest zapewnienie wykonywania wszelkich zadań, które należą do kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, a wskazanych w szeregu przepisów ustawy – Prawo budowlane (m.in. w art. 66, 67, 69 i art. 83 ust. 1 pr. bud.).

Przepisy obu ustaw przewidują szereg zależności organizacyjnych i służbowych pomiędzy starostą, będącym członkiem organu powiatu, jakim jest zarząd powiatu,

a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego i kierowanym przez niego inspektoratem. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w swoich działaniach merytorycznych z zakresu nadzoru budowlanego nie jest co prawda podporządkowany staroście powiatu, nie wyłącza go to jednak ze struktury powiatowej administracji zespólonej, ponieważ zapewnienie wykonywania przez niego zadań i kompetencji określonych w ustawie – Prawo budowlane należy do zadań publicznych powiatu, wynikających z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Sąd Apelacyjny podkreślił, że powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego jest powiatową jednostką budżetową w rozumieniu przepisów ustawy

z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Ponadto na podstawie

art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w przypadku likwidacji takiej jednostki, jako powiatowej jednostki budżetowej - jej zobowiązania przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku powiat. Sąd II instancji uznał zatem, że skoro powiat otrzymuje środki finansowe z budżetu centralnego na działalność powiatowych jednostek budżetowych, to ponosi odpowiedzialność za wykonywanie przez osoby kierujące tymi jednostkami zadań publicznych, tym bardziej, że jednostki ulokowane są w strukturze powiatowej administracji zespolonej.

Powódka zaskarżyła powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w części oddalającej jej apelację w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie (...).

Jako podstawę kasacyjną wskazała naruszenie przepisów prawa materialnego i zgłosiła zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2

w zw. z art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w sprawie związanej ze szkodą wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu zadań publicznych przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego legitymowanym biernie jest odpowiedni powiat, nie zaś Skarb Państwa. Skarżąca wniosła o uchylenie wyroku w zaskarżonej części w całości i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt V CSK 304/14, uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie (...) (pkt 2) oraz co do rozstrzygnięcia o kosztach procesu (pkt 3 i 4) i w tym zakresie sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu we W., pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że w judykaturze Sądu Najwyższego, ostatnio w wyroku tego Sądu z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12 (OSNC-ZD 2013/3/65), przyjęto, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ponosi Skarb Państwa. Sąd Najwyższy

podkreślił, że zespolecie rządowych służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu występuje łącznie z tzw. podwójnym podporządkowaniem, charakteryzującym się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarówno władz rządowych,

jak i samorządowych. Starosta jest zwierzchnikiem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w tym znaczeniu, że wytycza ogólne kierunki działania zespolonych organów, koordynuje ich działania oraz powołuje i odwołuje kierowników tych organów (art. 35 ust. 3 pkt 2-5 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 86 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane). Starosta nie dysponuje jednak prawem wydawania decyzji administracyjnych w zakresie działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, to znaczy w zakresie nadzoru budowlanego. Na szczeblu powiatu i województwa struktury administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są rozdzielone. Stosownie do treści art. 80 ustawy – Prawo budowlane starosta (jako organ I Instancji) i wojewoda (jako organ II Instancji) wykonują zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Przepis ten jest zharmonizowany z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że do powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej.

Natomiast zadania nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, wykonuje odpowiednio powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, którego bezpośrednim przełożonym jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane), przy pomocy którego zadania z tego zakresu wykonuje wojewoda. Na tej podstawie Sąd Najwyższy stwierdził,

że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest samodzielnym organem administracji rządowej, podejmującym działania i wydającym decyzje jako organ Państwa, a nie jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Taka interpretacja odpowiada stanowisku wyrażanemu w nauce oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Jak wskazał Sąd Najwyższy, Sąd Apelacyjny odczytał zaliczenie w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań publicznych powiatu obowiązku zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży w połączeniu z nadaniem aparatowi pomocniczemu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego statusu jednostki budżetowej powiatu i włączeniem go do powiatowej administracji zespolonej,

jako elementy przesądzające o ulokowaniu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w strukturze powiatu z konsekwencjami w zakresie odpowiedzialności powiatu za jego działania. W ocenie Sądu Najwyższego istotą powiatowej administracji zespolonej jest połączenie pod zwierzchnictwem starosty jednostek wykonujących zadania administracji rządowej i samorządowej. Należący do zadań powiatu na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym obowiązek zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji

kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży przyjmuje formę obowiązku

zorganizowania dla nich aparatu pomocniczego w postaci komend i inspektoratów (art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym) stanowiących strukturalnie powiatowe jednostki budżetowe działające w ramach powiatowej administracji zespolonej

(art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym). Usytuowanie aparatu pomocniczego nie decyduje jednak o charakterze obowiązków wykonującego je organu ani o jego przyporządkowaniu. Nie ma znaczenia także fakt przejmowania przez powiat zobowiązań inspektoratu w razie jego likwidacji, gdyż jest konsekwencją zorganizowania go jako jednostki budżetowej powiatu.

Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że zadania i kompetencje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie stanowią zadań powiatu, lecz zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu przez ten organ. Powiat nie ponosi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym odpowiedzialności odszkodowawczej za ewentualne szkody wynikające z wykonywania zadań zastrzeżonych dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, odpowiedzialność ta ciąży natomiast na Skarbie Państwa, ponieważ powiatowy inspektor nadzoru budowlanego działa w strukturze administracji rządowej.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja w zakresie dotyczącym oddalenia przez Sąd I instancji powództwa przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie (...) zasługuje częściowo na uwzględnienie.

Na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane i ustawy o samorządzie powiatowym należy wskazać, że pozwanemu ad 2 Skarbowi Państwa – Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego przysługuje w niniejszej legitymacja bierna. Wykładnia przyjmowana jednolicie w doktrynie i orzecznictwie sądów przewiduje, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego działa w ramach własnych ustawowych kompetencji i nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Sąd Apelacyjny w obecnym składzie aprobuje stanowisko przedstawione w wyroku Sądu Najwyższego z dnia

9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12, OSNC-ZD 2013/3/65, zgodnie z którym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ponosi Skarb Państwa (podobna interpretacja przyjęta została

w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r.,

II GW 5/10, LEX nr 673839 oraz z dnia 2 lutego 2011 r., II OW 100/10, LEX nr 1071298). Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest organem administracji rządowej. Zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje zadania nadzoru budowlanego.

Jest on powoływany przez starostę i wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego (art. 86 ustawy – Prawo budowlane). Zwierzchnictwo starosty nie powoduje jednak utraty wykonującego zadania i kompetencje określone w ustawach powiatowego inspektora nadzoru budowlanego

urzędowego charakteru. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego działa w ramach własnych ustawowych kompetencji, nie zaś w imieniu starosty. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest organem administracji publicznej, działa w imieniu własnym i brak jest możliwości prawnych do przejścia jego kompetencji przez starostę. Ustawa – Prawo budowlane rozróżnia organy administracji architektoniczno-budowlanej od nadzoru budowlanego. Jednocześnie redakcja art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że „do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży”, nie oznacza, że powiat wykonuje zadania tych służb w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, lecz że zapewnia jedynie wykonywanie tych działań (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt I ACa 699/13).

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności pozwanego ad 2 za szkodę, która wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, Sąd Apelacyjny wskazuje, że istniały podstawy do zarzucenia pozwanemu zaniechania, które wykazuje związek przyczynowy z zaistniałą szkodą. Z art. 69 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane wynika, że w razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, właściwy organ zapewni, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających. Nie sposób zgodzić się z argumentacją pozwanego ad 2, że był on zobowiązany jedynie do dbania o to, aby budynek nie wywoływał zagrożenia dla osób trzecich korzystających z ulicy (...). Na gruncie przedmiotowego stanu faktycznego uzasadniony jest zarzut bezczynności w stosunku do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który powinien być doprowadzić do skutecznego zabezpieczenia terenu nieruchomości, w sposób eliminujący zagrożenie związane z postępującą degradacją zrujnowanego budynku. W tym zakresie ustalenia faktyczne przyjęte przez Sąd Okręgowy w efekcie przeprowadzonej analizy materiału dowodowego należało uznać za niepełne i błędne. Stąd też Sąd Apelacyjny, pierwszy raz rozpoznając sprawę uzupełnił materiał dowodowy sprawy i na tej podstawie poczynił dodatkowe ustalenia.

A mianowicie ustalił, że pozwany A. M. upoważnił swojego brata M. M. do zajmowania nie w jego imieniu nieruchomości położoną w J. przy ul. (...). Nadto ustalił dodatkowo, że 10 lat przed wypadkiem został powiadomiony o tym, że z nieruchomości kradzione są cegły, pojechał wtedy na ten teren i zgłosił kradzież Policji. Podobnie Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, że w dniu wypadku, podczas oględzin miejsca zdarzenia (19.04.2010r. o godz. 10) dokonywanych przez funkcjonariuszy Policji w W. znaleziono i zabezpieczono m. in. teczkę szkolną z zeszytami, siekierę i klin metalowy.

Należało przyjąć, że pozwany Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za brak utrzymania budynku w należytym stanie. Pracownik pozwanego M. K. w maju 2009r. dokonała oględzin przedmiotowego budynku i stwierdziła, że nie stanowi on zagrożenia dla osób przechodzących drogą publiczną obok tej nieruchomości. Ponieważ gdyby nawet ruiny tego budynku się zawaliły, to nie spadłyby na ul. (...). W tym zakresie Sąd I instancji błędnie ocenił, że obowiązkiem pozwanego Skarbu Państwa jest jedynie dbanie o to, aby budynek nie wywołał zagrożenia dla osób trzecich, ale nie takich, które wejdą na nieruchomość bezprawnie, ale dla tych które będąc na poboczu drogi publicznej biegnącej obok działki mogłyby doznać szkód na skutek jej zawalenia.

W cenie Sądu Apelacyjnego, w niniejszej sprawie zastosowanie będą miały przepisy art. 66 i 67 - Prawa budowlanego, który określa jakie obowiązki ciąży na nadzorze budowlanym. I tak, przepis art. 66 stanowi, że w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany:

- 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, albo
- 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowiska, albo
- 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo
- 4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia- właściwy organ nakazuje,

w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Z art. 67 –Prawa budowlanego natomiast wynika, że jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy rozpoczęcia i zakończenia prac. Jak wynika z orzecznictwa NSA (tak wyr. NSA IV SA 1597/97, Lex 47802), jeżeli zostanie spełniona chociażby jedna z przesłanek wymienionych w art. 66-Prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego ma obowiązek wydać taką decyzję. Z przepisu tego nie wynika, że jego oddziaływanie ogranicza się jedynie do sytuacji, zagrożenia ludzi i mienia w miejscach publicznych.

Nie jest też istotne, dla orzeczenie rozbiórki w trybie art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego, czy właściciel jest odpowiedzialny za doprowadzenie do złego stanu technicznego obiektu budowlanego. Istotne jest jedynie, to czy obiekt jest w złym stanie technicznym, nie nadającym się do remontu, odbudowy, wykończenia. W tej sprawie nadzór budowlany winien sprawdzić w trybie art. 67 czy obiekt nadaje się do odbudowy (tak, wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 18.10.2011r.

II SA /Wr 510/11). Należy zauważyć, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. podjął kroki zmierzające do ustalenia właściciela, czy zarządcy budynku po zmarłej W. M. dopiero po tragicznym wypadku. Ustalenia te winny być dokonane wcześniej, czyli w maju 2009r. po dokonaniu oględzin przedmiotowej nieruchomości Inspektorat winien rozpocząć procedurę w trybie art. 66 i 67 – Prawa budowlanego w celu doprowadzenia do rozbiórki budynku i uporządkowania posesji. Wobec tego, że Sąd Rejonowy w W. uniewinnił M. K. od zarzutu niedopełnienie obowiązków wynikających z art. 66, 67 i 89 – Prawa budowlanego, to jednak wyrok ten Sądu cywilnego nie wiąże. Jedynie wyrok skazujący powoduje takie związanie zgodnie z regułą z art. 11 k.p.c. Skoro zatem Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. miał informacje o złym stanie budynku już w dniu 25 maja 2009r, po dokonaniu oględzin przez swojego pracownika, to powinien podjąć właściwe działania przewidziane w art. 66 i 67 –Prawa budowlanego.

W tym stanie rzeczy pozwany ad 2 ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 § 1 k.c., w myśl którego 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. Jednocześnie zważyć należy, że zgodnie z art. 362 k.c. jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Analiza materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie uzasadnia stwierdzenie, że syn powódki, przebywał na terenie nieruchomości bezprawnie w celu odzyskiwania cegieł z pozostałości budynku, a tym samym doszło do przyczynienia się pokrzywdzonego do powstania krzywdy. Sąd Apelacyjny uznał, że syn powódki przyczynił się do powstania krzywdy w wysokości 90%, co dawało podstawy do zasądzenia na rzecz powódki od pozwanego Skarbu Państwa – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w powiecie (...) kwoty 25.000 zł tytułem zadośćuczynienia.

W świetle przytoczonych powyżej okoliczności, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. orzeczono jak na wstępie, oddalając apelację w pozostałym zakresie.

Orzeczenie o kosztach oparto na przepisie art. 98 k.p.c. Wobec tego, że powódka była reprezentowana przez adwokata z urzędu i nie opłaciła udzielonej

jej pomocy prawnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym ze skargi kasacyjnej, Sąd przyznał adwokatowi D. H. 5.400 zł tytułem wynagrodzenia.

MW