



Sygn. akt IV CSK 206/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marek Sychowicz (przewodniczący)

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

SSA Anna Kozłowska

Protokolant Bogumiła Gruszka

w sprawie z powództwa E. i R. Ł.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie P., Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w W. i Staroście A.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 7 października 2010 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa - Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 29 października 2009 r.,

uchyla zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego z dnia 10 czerwca 2009 r., (punkt 1) i orzekającej o kosztach postępowania (punkt 3) i przekazuje sprawę w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu , do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2006 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo E. i R. Ł. o zasądzenie od Skarbu Państwa Wojewody P. i Starosty Powiatu A. odszkodowania w kwocie 569 000 zł, które powodowie wiązali z wydaniem przez Kierownika Urzędu Rejonowego w dniu 16 kwietnia 1992 r. decyzji pozwalającej na budowę kawiarni, w odniesieniu do której stwierdzona została nieważność.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji powodów Sąd Apelacyjny uchylił ten wyrok w zakresie oddalającym powództwo o zasądzenie kwoty 326726 zł i orzekającym o kosztach procesu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Ostatecznie sprecyzowane powództwo obejmowało żądanie zasądzenia kwoty 438218 zł tytułem odszkodowania obejmującego koszty niezbędne do zakończenia inwestycji oraz utracony zysk w wysokości po 4072 zł miesięcznie, począwszy od 12 listopada 2003 r. Postanowieniem z dnia 7 maja 2007 r. reprezentacja Skarbu Państwa została uzupełniona w odniesieniu do udziału Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Wyrokiem z dnia 20 czerwca 2009 r. Sąd Okręgowy zasądził na rzecz powodów od Skarbu Państwa Wojewody P. i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego kwotę 100333 zł z ustawowymi odsetkami od 16 września 2003 r. i kwoty po 4072 zł miesięcznie, począwszy od listopada 2003 r. tytułem utraconych korzyści, oddalił powództwo w pozostałej części.

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od pozwanego Skarbu Państwa Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz powodów kwotę 100333 zł z ustawowymi odsetkami od 2 stycznia 2006 r., oddalił w pozostałej części powództwo i apelację pozwanego.

Rozstrzygnięcie to oparte zostało na następujących ustaleniach i wnioskach:
W uwzględnieniu wniosku powodów Burmistrz Miasta wydał w dniu 9 kwietnia 1991 r. decyzję ustalającą lokalizację inwestycji budowy kawiarni na działce nr

ewidencyjny 2843, położonej przy ul. N. 142, którą sprostował decyzją z dnia 14 listopada 2007 r. przez dopisanie działki o numerze ewidencyjnym 2844. W celu realizacji tej inwestycji powodowie kupili tę nieruchomość w dniu 12 marca 1992 r. W oparciu o powyższą decyzję Kierownik Urzędu Rejonowego wydał w dniu 16 kwietnia 1992 r. decyzję udzielającą powodom pozwolenia na budowę kawiarni na działce ewidencyjnej nr 2844, położonej przy ul. N. 23 według załączonego projektu. Budowa została rozpoczęta i do czasu wszczęcia w 2002 r., na skutek wystąpienia M. i M. W., przez Wojewodę P. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego z dnia 16 kwietnia 1992 r., powodowie ponieśli nakłady w wysokości 80793,50 zł. Postanowieniem z dnia 3 czerwca 2002 r. Wojewoda wydał postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji z dnia 16 kwietnia 1992r., które Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy. Decyzją z dnia 8 listopada 2002 r. Wojewoda odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 16 kwietnia 1992 r., którą uchylił Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 7 stycznia 2003 r., i sprawę przekazał organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania ze wskazaniem wyjaśnienia, czy inwestycja powodów zgodna jest z obowiązującym w dacie wydania kwestionowanej decyzji planem zagospodarowania przestrzennego.

Po przeprowadzeniu postępowania, na skutek wystąpienia Wojewody, Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło w decyzji z dnia 30 czerwca 2003 r., że decyzja Burmistrza z dnia 9 kwietnia 1991 r. ustalająca lokalizację kawiarni wydana została z naruszeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i odstąpiło od stwierdzania jej nieważności, z uwagi na upływ 10 letniego okresu od jej doręczenia powodom. Na żądanie powodów Samorządowe Kolegium decyzją z dnia 21 kwietnia 2005 r. przyznało im od Gminy odszkodowanie w wysokości 3684 zł.

Po podjęciu postępowania, zawieszzonego na czas postępowania przed Samorządowym Kolegium, Wojewoda w dniu 16 września 2003 r. stwierdził nieważność decyzji z dnia 16 kwietnia 1992 r., została ona utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 12 listopada 2003 r., którą uchylił Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 marca 2005 r., a skarga kasacyjna małżonków W. została oddalona. Po ponownym

rozpoznaniu odwołania powodów Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 1 grudnia 2006 r. uchylił decyzję Wojewody z dnia 16 września 2003 r. i odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 16 kwietnia 1992 r. Została ona uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2007 r., który stwierdził także, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku. Skarga kasacyjna powodów nie została jeszcze rozpoznana.

Prowadzone było również postępowanie w sprawie legalności robót inwestycyjnych, których wykonywanie wstrzymane zostało postanowieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 lutego 2002 r. z uwagi na nieprawidłowe ułożenie kabla energetycznego zasilającego nieruchomość powodów. Po przełożeniu kabla powodowie otrzymali odszkodowanie obejmujące zwrot kosztów związanych z tym przeniesieniem. Postępowanie to zostało zakończone, wobec wydania przez Wojewodę decyzji z dnia 8 listopada 2002 r. Decyzje Powiatowego i Wojewódzkiego Inspektorów Nadzoru Budowlanego odpowiednio z 28 marca 2002 r. i 18 października 2002 r., określające sposób doprowadzenia wznoszonego obiektu do zgodności z wymogami przewidzianymi przepisami. Zostały one uchylone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2003 r., który nakazał przeprowadzenie postępowania zmierzającego do skompletowania pełnej dokumentacji związanej z udzieleniem pozwolenia na budowę, ustaleniem treści projektu technicznego i zagospodarowania terenu inwestycji. Było to przyczyną wstrzymania prowadzonych przez powodów robót budowlanych przez Powiatowego Inspektora decyzją z dnia 8 grudnia 2003 r. i wezwania ich do sporządzenia oraz przedłożenia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego doprowadzenie inwestycji do stanu wymaganego przepisami. Tak opisana decyzja, jak i postanowienie o wstrzymaniu robót zostały uchylone przez Wojewódzkiego Inspektora decyzją z dnia 20 maja 2004 r., a postępowanie umorzone. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2004 r. decyzja ta została uchylona, z nakazaniem merytorycznego rozpoznania sprawy i ustalenia, czy inwestycja jest prowadzona zgodnie z wymogami z art. 51 prawa budowlanego. Następstwem tego było uchylenie decyzji Powiatowego Inspektora i przekazanie

mu sprawy przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora, decyzją z dnia 10 lutego 2005 r., do ponownego rozpoznania. Powodowie pismami z 16 marca i 22 marca 2004 r. poinformowali Powiatowego Inspektora, że odstępują od ubiegania się o pozwolenie na wznowienie robót związanych z budową kawiarni. Jesienią 2009 r. powodowie przystąpili do kontynuowania budowy, ale brak środków był przyczyną wbudowania jedynie wcześniej zakupionych materiałów.

Powodowie od szeregu lat prowadzili działalność gospodarczą. Powód w zakresie handlu artykułami spożywczymi i przemysłowymi pod firmą Delikatesy „I”, a powódka zajmowała się sprzedażą napojów chłodzących i słodczy w punkcie gastronomicznym, później otworzyła salon gier zręcznościowych, ale z dniem 30 listopada 2004 r. zrezygnowała z tej działalności. Celem zebrania środków na realizację inwestycji powodowie sprzedali w dniu 23 listopada 2001 r. nieruchomość położoną przy ulicy N. wraz z pawilonem handlowym za sumę 140000 zł. Z uwagi na wstrzymanie robót pieniądze te przeznaczyci na inne cele. Kawiarnia i pokoje gościnne, jakie zamierzali urządzić w tym samym budynku miała stanowić podstawę utrzymania całej rodziny. Córka powodów kontynuowała naukę na kierunku zarządzania hotelarstwem i gastronomią. Zabudowana budynkiem mieszkalnym nieruchomość położona przy ul. N. 142 stanowi współwłasność powoda i jego rodzeństwa, w jej sąsiedztwie znajduje się działka, na której miała powstać kawiarnia. Obecnie źródłem utrzymania powodów są zasiłki dla bezrobotnych i pomoc świadczona przez córkę. Dochodzone roszczenia odszkodowawcze wiążą z decyzją Wojewody P. z dnia 16 września 2003 r., którą utrzymała w mocy decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 12 listopada 2003 r., ponieważ uniemożliwiły im kontynuowanie i zakończenie budowy.

Sąd Apelacyjny przyjął, że istnieje ostateczna decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 1 grudnia 2006 r., której nie wyeliminował z obrotu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2007 r. Usunięta została zatem przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie prac budowlanych. Wobec tego naprawienie szkody związane jest z wydaniem i wykonaniem postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji zezwalającej na budowę, nieostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność tego pozwolenia na budowę i decyzji utrzymującej ją w mocy, która została uchylona. Zdarzenia te zaistniały

w okresie od 3 czerwca 2002 r. do 12 listopada 2003 r., co wskazuje, że roszczenie powodów powinno być ocenione na podstawie art. 417 § 1 k.c. Wymienione decyzje naruszają prawo, skoro wiążąca była decyzja ustalająca lokalizację inwestycji, która nie została uchylona, a odstąpienie od stwierdzenia jej nieważności nie ma znaczenia dla jej wiążącej mocy. Na uwzględnienie zasługiwało roszczenie obejmujące wzrost kosztów budowy, z uwagi na wzrost cen materiałów budowlanych i usług. Nie udowodnili natomiast powodowie, że utracili korzyści wynikające z niemożności prowadzenia działalności w budowanej kawiarni. Odpowiedzialność pozwanego związana jest z działaniem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którego zalecenia determinowały sposób rozstrzygnięcia przez organ administracji pierwszej instancji. Odsetki od wyliczonej przez biegłego kwoty należą się powodom od wezwania do zapłaty, co łączyć należy z wezwaniem do udziału tego reprezentanta Skarbu Państwa. Zarzut przyczynienia się powodów do powstania szkody nie zasługiwał na podzielenie, ponieważ pozwany nie wykazał adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy czasem realizacji inwestycji a szkodą w postaci wzrostu kosztów budowy.

Pozwany oparł skargę kasacyjną na obu objętych art. 398³ § 1 k.p.c. podstawach. Naruszenie prawa materialnego dotyczy niewłaściwego zastosowania art. 417 § 1 k.c., skoro podstawą rozstrzygnięcia powinien być art. 287 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.), a także w związku z art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 159 § 2 k.p.a. przez uznanie, że postanowienie Wojewody z dnia 3 czerwca 2002 r. było bezprawne, chociaż należy to do kompetencji sądu administracyjnego. Prawidłowe zastosowanie powołanego już art. 287 p.p.s.a. nie mogło prowadzić do zasądzenia odszkodowania. Niewłaściwie zastosowany został art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie niemożności prowadzenia prac od trzeciego kwartału 2002 r., ponieważ pomija postanowienie wydane w dniu 25 lutego 2002 r., jak również że niemożność ta trwała do wydania wyroku przez Sąd Okręgowy, chociaż już w marcu 2004 r. powodowie oświadczyli, że rezygnują z ubiegania się o wznowienie pozwolenia na ich dalsze prowadzenie. Ponadto uznanie, że normalnym następstwem działań pozwanego był wzrost kosztów budowy od

trzeciego kwartału 2002 r. do czerwca 2009 r., nie uwzględnia tego, że decyzja stwierdzająca nieważność pozwolenia była w obrocie od 12 listopada 2003 r. do 7 marca 2005 r. Określenie wysokości szkody wskazuje na niewłaściwe zastosowanie art. 361 § 2 k.c., skoro w dacie orzekania powodowie nie mogli kontynuować budowy.

Naruszenie prawa procesowego łączy z niewłaściwym zastosowaniem art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., polegającym na niezawieszeniu postępowania, mimo niezakończenia postępowania sądowno-administracyjnego, dotyczącego decyzji z dnia 1 grudnia 2006 r., art. 380 w związku z art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. przez nieuwzględnienie zarzutu naruszenia art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., chociaż postępowanie przed sądem administracyjnym nie zostało zakończone. Ponadto sprzecznie z obowiązkiem przewidzianym art. 386 § 6 k.p.c. nie został wyjaśniony zakres odstępstw od pozwolenia na budowę i ich znaczenia w odniesieniu do normalnego związku przyczynowego pomiędzy kwestionowanymi decyzjami a dochodzoną szkodą. Skarżący domagał się uchylecia wyroku w zakresie zasądzającym na rzecz powodów kwotę 100333 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 2 stycznia 2006 r. i orzekającym o kosztach procesu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności rozważenia wymagają zarzuty naruszenia prawa procesowego, ponieważ ocena prawidłowości zastosowania prawa materialnego możliwa jest dopiero wówczas, gdy stanowiące podstawę kwestionowanego wyroku ustalenia na taki osąd zezwalają.

Na podzielenie zasługiwał zarzut naruszenia art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., który stanowi, że sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Prejudycjalne znaczenie decyzji administracyjnej w sprawie cywilnej zachodzi wówczas, gdy jej treść stanowi konieczny element rozstrzygnięcia formalnego lub merytorycznego tej sprawy, a sąd powszechny nie może samodzielnie rozstrzygać kwestii należących do drogi postępowania administracyjnego, z uwagi na niedopuszczalność co do nich drogi sądowej w postępowaniu cywilnym (por. wyrok z dnia 16 stycznia 2009 r., V CSK 241/08, niepubl., postanowienie z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK

501/08, niepubl.). Ugruntowany został w orzecznictwie pogląd, że ostateczna decyzja administracyjna wydana w kwestiach należących do drogi postępowania administracyjnego jest wiążąca w sprawie cywilnej, a jej zmiana, uchylenie, stwierdzenie nieważności lub niezgodności z prawem dopuszczalne jest, stosownie do art. 16 k.p.a., jedynie w wypadkach wskazanych w ustawie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, niepubl., uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008/3/30). Wobec tego zawieszenie postępowania cywilnego w takiej sytuacji jest obligatoryjne i powinno trwać do czasu zakończenia tego prejudycjalnego postępowania, którym jest co do zasady, wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, w rozumieniu art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. Przyjęte zostało również w orzecznictwie, że wymienione uregulowanie odnosi się do postępowania administracyjnego. Nie ma jednak przeszkód do uznania, że znajduje także zastosowanie w takiej sytuacji, kiedy ostateczna decyzja administracyjna zostanie uchylona wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego, który nadto wstrzyma jej wykonanie do czasu uprawomocnienia się tego wyroku. Nie można wówczas przyjąć, że ta ostateczna decyzja ma wiążące znaczenie w sprawie cywilnej i może być elementem podstawy rozstrzygnięcia. Skuteczne skorzystanie z przewidzianej art. 16 § 2 k.p.a. możliwości zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej może doprowadzić do podważenia tego związania, co przemawia za celowością i koniecznością oczekiwania na zakończenie także postępowania sądowno-administracyjnego. Językowa wykładnia tego przepisu nie prowadzi do wniosku, że odnosi się ono tylko do postępowania administracyjnego, chociaż przyczyny zaniechania podejmowania czynności procesowych powinny być ściśle interpretowane. Istotne jednak znaczenie mieć powinno dokonanie oceny celowości, w okolicznościach konkretnej sprawy, oczekiwania na wynik tak postępowania administracyjnego, jak i sądowno-administracyjnego, którego efektem będzie wiążące rozstrzygnięcie kwestii o charakterze administracyjnoprawnym w drodze decyzji administracyjnej. Taka sytuacja zaistniała w rozpatrywanej sprawie, w której brak decyzji czyni niemożliwym określenie podstawy dochodzonego roszczenia odszkodowawczego.

Nie można odmówić słuszności zarzutowi naruszenia art. 386 § 6 k.p.c. w powiązaniu z art. 361 § 1 k.c. Związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania, wyrażone w poprzednim wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 9 lutego 2007 r., wiązały Sąd Okręgowy ponownie rozpoznający sprawę i Sąd Apelacyjny. Podniesienie niedostosowania się do oceny prawnej wymaga wykazania, że może ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, rozumiany jako oddalenie powództwa w całości lub części oraz podniesienia zarzutu naruszenia prawa materialnego. Wymogi te spełnia skarżący, kwestionując przyjęcie, że dochodzone odszkodowanie jest następstwem wydania i wykonania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę bez rozważenia tego, że realizacja inwestycji była wstrzymywana również z przyczyn niezupełności dokumentacji budowlanej i konieczności doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Uznanie za niesłuszny zarzutu przyczynienia się powodów nie było poprzedzone rozważeniem okoliczności i innych czynników, które były podstawą niemożności realizacji budowy w opisanych okresach, w tym również, czy i w jakim zakresie były wywołane nieprawidłowym działaniem powodów.

Wobec tego ustosunkowanie się do zarzutów naruszenia prawa materialnego może obejmować jedynie wskazanie na zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikające z wydania i wykonania decyzji administracyjnej. Sąd Apelacyjny stwierdził, że roszczenie o naprawienie szkody powodowie wywodzą z wydania i wykonania decyzji (prawidłowo postanowienia) Wojewody P. z dnia 3 czerwca 2002 r. o wstrzymaniu wykonania decyzji z dnia 16 kwietnia 1992 r., nieostatecznej decyzji Wojewody P. z dnia 16 września 2003 r. stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 16 kwietnia 1992 r. i decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 12 listopada 2003 r., utrzymującej w mocy powołaną decyzję Wojewody.

Postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji jest orzeczeniem o charakterze zabezpieczającym, wydanym na podstawie art. 159 k.p.a., a zatem ściśle związanym z postępowaniem prowadzonym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Było ono przedmiotem kontroli przez organ drugiej instancji, który nie uwzględnił zażalenia. Skutki wynikające z wydania i wykonania tego

postanowienia podlegają ocenie łącznie z decyzją wydaną co do istoty postępowania głównego.

Nie zasługuje na podzielenie stanowisko Sądu Apelacyjnego, że decyzja Wojewody jest nieostateczna. Z art. 16 § 1 i art. 127 § 1 i 2 k.p.a. wynika, że podział na decyzje ostateczne i nieostateczne oparty jest na stopniu ich wzruszalności i stabilności spowodowanych przez nie skutków prawnych. Wyczerpanie możliwości zaskarżenia decyzji odwołaniem (art. 52 § 2 p.p.s.a.) do organu wyższej instancji oznacza, że stała się ona ostateczna. Źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji i z nią wiąże się przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa. Ocena bezprawności decyzji administracyjnej dokonywana być może jedynie w ramach postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego przy zastosowaniu przewidzianych ustawowo przyczyn i środków (art. 16 k.p.a., art. 3 p.p.s.a.). Dopiero decyzja wydana po przeprowadzeniu takiego postępowania nadzorczego zezwala na określenie, czy spełniona została przesłanka odszkodowawczej odpowiedzialności. Dokonanie takiej oceny przez Sąd Apelacyjny, mimo niezakończenia postępowania sądowno-administracyjnego było niedopuszczalne, wkracza bowiem w sferę, która nie należy do kompetencji sądu powszechnego. Dotyczy to również prawomocnego postanowienia. Oparcie rozstrzygnięcia na decyzji Głównego Inspektora z dnia 1 grudnia 2006 r., która została uchylona, nawet jeśli nieprawomocnie, było nieprawidłowe, ponieważ wzruszona została jej moc prawna przydawana ostatecznym decyzjom administracyjnym.

W odniesieniu do objętych skargą podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa wskazać należy, że art. 287 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje uprawnienie do dochodzenia odszkodowania w sytuacji, kiedy sąd administracyjny uchyli zaskarżoną decyzję, a organ administracji publicznej, rozpatrując sprawę ponownie, umorzy postępowanie. Nie traktuje jednak o materialnoprawnej podstawie roszczenia odszkodowawczego, którą są przepisy Kodeksu cywilnego (art. 417 do 417² k.c.), wskazując jedynie, że uprawniony nie musi uzyskać stwierdzenia niezgodności z prawem wydania decyzji, która została uchylona. Uregulowanie to ma zastosowanie tylko do podstaw umorzenia postępowania przewidzianych w art. 105 k.p.a. Poza tym obszarem dochodzenie odszkodowania

możliwe jest na ogólnych zasadach przewidzianych przepisami Kodeksu cywilnego. Podkreślenia wymaga, że przepis ten nie obejmuje szkód, które powstały przed wejściem w życie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co miało miejsce z dniem 1 stycznia 2004 r., należy jednak wskazać na analogiczne uregulowanie art. 60 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Nie zasługuje na podzielenie zarzut skarżącego, że powołany przepis wyczerpująco reguluje kwestie odpowiedzialności za szkody związane z wydaniem decyzji uchylonych w toku kontroli sądowno-administracyjnej.

Ocena prawidłowości zastosowania art. 417 § 1 k.c. oraz art. 361 § 1 i 2 k.c. nie może być przeprowadzona w sytuacji braku przesłanek do stwierdzenia, czy ostateczna decyzja Wojewody P. z dnia 16 września 2003 r. i utrzymująca ją w mocy decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 12 listopada 2003 r. wydane były z naruszeniem prawa.

Z powyższych względów, w oparciu o art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., zaskarżony wyrok należało uchylić i sprawę przekazać do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.