



Sygn. akt V CSK 304/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Dariusz Dończyk
SSN Anna Kozłowska

w sprawie z powództwa J. G.
przeciwko A. M.
o zapłatę
oraz z powództwa J. G.
przeciwko Skarbowi Państwa-Powiatowemu Inspektorowi
Nadzoru Budowlanego w Powiecie W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 5 marca 2015 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 4 grudnia 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację w
stosunku do pozwanego Skarbu Państwa Powiatowego
Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. (pkt 2) oraz co
do rozstrzygnięcia o kosztach procesu (pkt 3 i 4) i w tym
zakresie sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Sądowi**

Apelacyjnemu pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2013 r. Sąd Okręgowy w Ś. oddalił połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia powództwa wytoczone przez powódkę J. G. przeciwko A. M. oraz przeciwko Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. o zasądzenie na jej rzecz od każdego z pozwanych kwoty 250.000 zł tytułem zadośćuczynienia w związku z tragiczną śmiercią jej syna K. S. pod gruzami zrujnowanego budynku w J. Odpowiedzialność pozwanego A. M. wywodziła z art. 434 k.c., natomiast odpowiedzialność pozwanego Skarbu Państwa - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego opierała na podstawie z art. 417 § 1 k.c.

Sąd Okręgowy ustalił, że syn powódki poniósł śmierć w dniu 19 kwietnia 2010 r., kiedy wybierał cegły ze zrujnowanego budynku wchodzącego w skład nieruchomości w J. przy ul. K., stanowiącego własność pozwanego A. M. Ściana, z której syn powódki wydobywał cegły, przewróciła się i przygniotła go. Stan budynku przy ul. K. był przedmiotem oględzin i oceny przeprowadzonej przez inspektora nadzoru budowlanego niespełna rok wcześniej, w dniu 25 maja 2009 r. Inspektor stwierdził wówczas, że budynek jest rozbierany w celu pozyskania cegieł i tylko w wyniku ingerencji w ruiny może dojść do jakiegoś wypadku, jednak gdyby nawet ściany nieruchomości od strony ulicy K. przewróciły się, to nie spadłyby na ulicę K. i nie stwarzały zagrożenia dla osób i pojazdów korzystających z tej ulicy. Z późniejszej ekspertyzy technicznej ruin wynikało jednak, że - jakkolwiek zawalenie zabudowań nie spowoduje zagrożeń sięgających poza granice działki, na której się znajdują, jednak ściany i resztki stropów bezpośrednio grożą zawaleniem, wobec czego budynki kwalifikują się wyłącznie do rozbioru. Inspektor przeprowadzający oględziny budynku w 2009 r. został oskarżony o niedopełnienie obowiązków polegających na zaniechaniu wydania decyzji nakazującej rozbioru budynku i podjęcia czynności mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa i zagrożenia dla ludzi i mienia. Postępowanie karne zakończyło się prawomocnym wyrokiem uniewinniającym.

Sąd pierwszej instancji uznał, że pozwany właściciel nieruchomości udowodnił wystąpienie przesłanek egzoneracyjnych – przyczyną wypadku nie był

niewłaściwy stan budynku ani wady w jego budowie, lecz wybieranie cegieł ze ścian budynku. Z kolei pozwany Skarb Państwa, który Sąd Okręgowy uznał za właściwie oznaczoną stronę pozwaną, nie ponosił odpowiedzialności wobec niewykazania przez powódkę podstaw jego odpowiedzialności przewidzianych w art. 417 § 1 k.c., to znaczy niedopełnienia obowiązków wynikających z art. 69 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. - dalej „pr. bud.”). Zdaniem Sądu, obowiązkiem tego pozwanego było dbanie, aby budynek nie zagrażał osobom korzystającym z ul. K., nie zaś tym, którzy bezprawnie wejdą na prywatną posesję, na której stał. Zajmując stanowisko w sporze dotyczącym pozycji ustrojowej Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Sąd Okręgowy przychylił się do stanowiska, że jest on jednostką organizacyjną Skarbu Państwa. Wniosek taki uzasadnił tym, że zadania publiczne w zakresie nadzoru budowlanego nie stanowią ani własnych, ani też zleconych zadań samorządu terytorialnego, dlatego organy nadzoru budowlanego działają jako *stationes fisci*, które nie wydają decyzji w imieniu powiatu. Starosta nie sprawuje nad służbami nadzoru budowlanego zwierzchnictwa służbowego, nie jest organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez kierowników inspektoratów, gdyż tę rolę wykonują inspektorzy wojewódzcy. Ma jedynie pewne uprawnienia w zakresie obsadzania stanowiska kierownika, a ponadto przysługują mu uprawnienia koordynacyjne i obowiązek czuwania nad wykonywaniem zadań przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

Sąd drugiej instancji, po uzupełnieniu ustaleń faktycznych, uwzględnił częściowo powództwo skierowane przeciwko pozwanemu A. M., od którego zasadził 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 W. Sąd Apelacyjny oddalił apelację w całości. Wprawdzie Sąd ten nie podzielił poglądu Sądu pierwszej instancji, że Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego nie można przypisać zaniechania, które wiązało się przyczynowo z zawaleniem się budynku i śmiercią

syna powódki, nie zgodził się jednak także ze stanowiskiem, że Skarb Państwa ma w niniejszej sprawie bierną legitymację procesową. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. uznał za organ powiatu, a nie Skarbu Państwa. Wskazał, 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. Zwrócił uwagę, że art. 33 i 33a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm. - dalej „s. pow.” przewidują, że 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 zespoloną pod zwierzchnictwem starosty (art. 33b), wykonującą specjalistyczne zadania powiatu przewidziane w art. 4 ust. 2 s. pow. i odróżniane od zadań ogólnych, wymienionych w art. 4 ust. 1 tej ustawy. Szczegóły dotyczące realizacji zadań specjalistycznych precyzują ustawy regulujące przedmiot działania i kompetencje poszczególnych służb. Podkreślił, 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 zespolonej, ponieważ zapewnienie wykonywania przez niego zadań i kompetencji określonych w ustawie prawo budowlane należy do zadań publicznych powiatu, wynikających z art. 4 ust. 2 s. pow. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że powiatowy inspektorat nadzoru

budowlanego jest powiatową jednostką budżetową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Inspektorat jest wprawdzie tworzony, przekształcany i likwidowany przez wojewodę, jednak na wniosek starosty. Jednocześnie 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. W konsekwencji Sąd drugiej instancji uznał, że skoro powiat otrzymuje środki finansowe z budżetu centralnego na działalność powiatowych jednostek budżetowych, to ponosi odpowiedzialności za wykonywanie przez osoby kierujące tymi jednostkami zadań publicznych, tym bardziej, że jednostki ulokowane są w strukturze powiatowej administracji zespolonej.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w części oddalającej jej apelację w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. Oparła ją na podstawie naruszenia 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 s. pow. 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.

We wnioskach skarżąca domagała się uchylecia wyroku w zaskarżonej części w całości i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Źródłem wątpliwości dotyczących oznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za szkody, jakie mogą wynikać z działalności powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest jego podwójne podporządkowanie z jednej strony organom rządowym a z drugiej samorządowym, wyrażające się w jego usytuowaniu organizacyjno-ustrojowym, powiązaniach budżetowych oraz w zakresie

wykonywanych przez niego zadań. Problemy te były już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, ostatnio w wyroku tego Sądu z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12 (OSNC-ZD 2013/3/65), w którym opowiedziano się za stanowiskiem, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ponosi Skarb Państwa. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy analizował te same przepisy, których wykładnia spolaryzowała stanowiska Sądów obu instancji w niniejszej sprawie. Sąd Najwyższy podkreślił, że zespolenie 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 s. pow. w zw. z art. 86 ust. 1 i 2 pr. bud.). 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 pr. bud. 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 s. pow., 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 prawa budowlanego, wykonuje odpowiednio powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, którego bezpośrednim przełożonym jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 1 pr. bud.), przy pomocy którego zadania z tego zakresu wykonuje wojewoda. Przyjęcie przez ustawodawcę takiej konstrukcji skłoniło Sąd Najwyższy do wniosku, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest samodzielny organem administracji rządowej, podejmującym działania i wydającym decyzje jako organ Państwa, a nie jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Przedstawiony pogląd Sądu

Najwyższego odpowiada poglądom formułowanym w nauce, a także stanowisku zajmowanemu w orzecznictwie sądów administracyjnych - Sąd Najwyższy odwołał się w tym zakresie do postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2010 r. (II GW 5/10, Lex nr 673839) i z dnia 2 lutego 2011 r. (II OW 100/10, Lex nr 1071298), w których NSA jednolicie przyjmuje, 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 Najwyższy w omawianym orzeczeniu rozważył także kwestię, która – jak wynika z uzasadnienia Sądu odwoławczego - była jedną z głównych przesłanek przyjęcia przez ten Sąd koncepcji, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego ma status organu powiatu, to znaczy ocenił zakres i rolę uprawnień, jakie przyznaje staroście względem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego art. 4 ust. 2 s. pow. Sąd Apelacyjny odczytał zaliczenie w tym przepisie 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. Pogląd ten nie jest jednak przekonujący. 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 s. pow. 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 s. pow.) stanowiących strukturalnie powiatowe jednostki budżetowe działające w ramach powiatowej administracji zespolonej (art. 33b s. pow.). 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. Zgodzić się należy w tym względzie z poglądem Sądu

Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu cytowanego wyroku z dnia 9 stycznia 2013 r., że zadanie powiatu przewidziane w art. 4 ust. 2 s. pow. nie polega na wykonywaniu kompetencji wymienionych w nim kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, ale na umożliwieniu i zagwarantowaniu samodzielnego ich wykonywania przez te służby.

W konsekwencji przychylić się należy do stanowiska, 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. Starosta jako organ administracji samorządowej nie uzyskuje w tym zakresie jakiegokolwiek kompetencji do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, a stworzony przez niego aparat pomocniczy stanowi jedynie zaplecze umożliwiające powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego wykonywanie ustawowych zadań. W rezultacie powiat nie ponosi na podstawie art. 2 ust. 1 s. pow. 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.

Z przytoczonych względów zaskarżone orzeczenie, oparte na niewłaściwej wykładni wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów podlegało uchyleniu w zaskarżonej części, a sprawą w tym zakresie należało przekazać do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.