

Sygn. akt I ACa 1143/15

I ACz 1457/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 kwietnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: **SSA Małgorzata Dzieciołowska**

Sędziowie: **SA Małgorzata Stanek (spr.)**

SO del. Marek Kruszewski

Protokolant: stażysta Iga Kowalska

po rozpoznaniu w dniu 20 kwietnia 2016 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa **E. P. i A. P. (1)**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Z. i Powiatowi (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 5 maja 2015 r. sygn. akt II C 1279/13

oraz na skutek zażaleń obu pozwanych

od postanowienia zawartego w pkt. 2 tego wyroku

I. z zażalenia pozwanych zmienia zaskarżony wyrok w pkt. 2 w ten sposób, że zasądza od E. P. i A. P. (1) na rzecz:

a) **Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 (siedem tysięcy dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu,**

b) **Powiatu (...) kwotę 7.200 (siedem tysięcy dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu,**

I. oddala apelację;

II. zasądza od E. P. i A. P. (1) na rzecz:

a) **Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 6.000 (sześć tysięcy) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego**

b) **Powiatu (...) kwotę 6.000 (sześć tysięcy) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.**

Sygn. akt I ACa 1143/15

I ACz 1457/15

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 5 maja 2015 roku Sąd Okręgowy w Łodzi w sprawie z powództwa E. P. i A. P. (1) przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatowemu w Z., Powiatowi (...) – Starostwu Powiatowemu w Z. o zapłatę w pkt 1 oddalił powództwo, zaś w pkt 2 nie obciążył powodów kosztami procesu.

Sąd ustalił stan faktyczny, z którego wynika że :

W dniu 17 września 2008 roku A. P. (1) złożył do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego (15 lokali mieszkalnych), przyłączy wodno – kanalizacyjnych, szamb, przyłącza energetycznego i przyłącza gazowego na działkach ewid. Nr 224/16, 224/17, 224/18, położonych w miejscowości K. przy ul. (...), gmina A..

Budowa wyżej wymienionego budynku była realizowana na podstawie decyzji Burmistrza Gminy A. nr 623/99 z 13 grudnia 1999 roku zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej E. i A. P. (1) pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, przyłączy wodno - kanalizacyjnych, szamb, przyłącza energetycznego i przyłącza gazowego na działkach ewid. Nr 224/16, 224/17, 224/18, położonych w miejscowości K. przy ul. (...), gmina A..

Funkcję kierownika budowy przy wyżej wymienionej inwestycji pełnił A. P. (1).

Rozpatrując wniosek, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. stwierdził szereg braków i nieścisłości i odstępstw od projektu budowanego, wobec czego postanowieniem nr (...) z 30 września 2008 roku nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia przedłożonych dokumentów.

A. P. (1) przedłożył żądane dokumenty dopiero w dniu 21 października 2008 roku i były one nadal niekompletne – załączono niekompletną inwentaryzację geodezyjną powykonawczą przyłącza energii elektrycznej (brak szkicu inwentaryzacji przyłącza), szkic inwentaryzacji (...) nie był zaewidencjonowany w zasobach geodezyjnych, stwierdzono brak mapy powykonawczej przyłącza enn i (...) zaewidencjonowanej w zasobach geodezyjnych starostwa powiatowego. Jednocześnie, z załączonego szkicu inwentaryzacji wynikało, że inwestor wykonał samowolnie oświetlenie terenu, wykonując doziemne kable oświetleniowe i ustawiając trzy słupy oświetleniowe.

W trakcie kontroli budowy przeprowadzonej w dniu 6 października 2008 r. organ nadzoru budowlanego stwierdził, że inwestor dokonał zmian w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego , a mianowicie:

- zmiany w zakresie użytych materiałów,
- zmiany przeznaczenia garaży przy ścianach szczytowych na pomieszczenia gospodarcze, co spowodowało wykonanie dodatkowych ścianek działowych i zmianę elewacji w tej części budynku,
- zmiany układu ścianek działowych w lokalach mieszkalnych,
- zmiany lokalizacji zbiorników na ścieki.

W trakcie realizacji budynku wykonano kalenicę całego budynku na poziomie najwyższej jego części. Ponadto, podwyższono wysokość kondygnacji, co spowodowało zmianę wysokości budynku. Inwestor zmienił również ukształtowanie działki, wykonał utwardzenie terenu wraz z miejscami postojowymi dla samochodów, których nie przewidywał projekt zagospodarowania terenu.

Z uwagi na powyższe, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. zobligowany był prowadzić postępowanie naprawcze. W związku z tym, decyzją nr (...) z 17 listopada 2008 roku odmówił E. i A. P. (1) wydania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowej inwestycji.

Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. decyzją nr (...) z dnia 8 grudnia 2008 roku.

W dniu 12 stycznia 2009 roku A. P. (1) złożył do (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego skargę na opieszałość Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Z..

Postanowieniem nr (...) z 29 stycznia 2009 roku (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyznaczył Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Z. termin wydania rozstrzygnięcia administracyjnego w sprawie dotyczącej dokonania przez E. i A. P. (1) istotnych odstępstw od projektu budowlanego - do dnia 15 lutego 2009 roku.

W toku postępowania naprawczego, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. decyzją nr (...) z 16 lutego 2009 roku nakazał E. i A. P. (1) sporządzenie i przedłożenie w terminie do dnia 31 maja 2009 roku projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych.

W dniu 4 marca 2009 roku powód przedłożył projekt budowlany zamienny zagospodarowania działek o nr ewid. 224/16, 224/17, 224/18, a następnie w dniu 20 marca 2009 roku – zamienny projekt budowlany dla budynku zlokalizowanego na terenie tych działek. Ponieważ przedłożony projekt zamienny był niekompletny, inwestor został zobowiązany do jego uzupełnienia postanowieniem nr 73/10 z 16 sierpnia 2010 roku.

W dniu 26 maja 2009 roku A. P. (1) złożył do (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. skargę na bezczynność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z..

Organ nadzoru budowlanego postanowieniem nr (...) z dnia 23 czerwca 2009 roku zawiesił postępowanie administracyjne w sprawie istotnych odstępstw z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, jakim jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Postanowienie nr (...) o zawieszeniu postępowania zostało uchylone przez organ II instancji postanowieniem nr (...) z 26 sierpnia 2009 roku z uwagi na fakt, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydało w dniu 16 lipca 2009 roku decyzję, którą orzeczono, że wyżej wymieniona decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w części dotyczącej skierowania jej do E. P. została wydana z naruszeniem prawa, gdyż w tej części decyzja nie została skierowana do strony, jednakże ze względu na upływ 10 lat od dnia wydania decyzji, stwierdzenie jej nieważności jest niedopuszczalne.

Postanowieniem nr (...) z 31 lipca 2009 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. podjął zawieszony postępowanie.

W dniu 27 sierpnia 2009 roku A. P. (1) skierował do Rady Powiatu Z. skargę na Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z..

Decyzją nr (...) z 18 września 2009 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. odmówił zatwierdzenia zamiennego projektu budowlanego budynku mieszkalnego przy ul. (...) w K..

Po rozpatrzeniu dowołania wniesionego przez powoda, (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego z 6 listopada 2009 roku uchylił zaskarżoną decyzję nr (...) z 18 września 2009 roku w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Postanowieniem nr (...) z dnia 25 stycznia 2010 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie budynku mieszkalnego przy ul. (...) w K. z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia przez

Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zagadnienia wstępnego, jakim jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji nr (...).

Postanowienie nr (...) zostało uchylone w całości na mocy postanowieniem nr (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. z 24 lutego 2010 roku.

Wobec niezgodności obiektu i projektu zagospodarowania terenu z warunkami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości \kolonia B., Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. decyzją nr (...) z dnia 31 maja 2010 roku odmówił zatwierdzenia zamiennego projektu budynku mieszkalnego wielorodzinnego z 15 lokalami mieszkalnymi i infrastrukturą.

W dniu 4 czerwca 2010 roku A. P. (1) złożył bezpośrednio w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł. skargę na bezczynność powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. i wniósł o zobowiązanie wskazanego organu do zakończenia postępowania w sprawie po przez wydanie decyzji oraz nałożenie kary finansowej z powodu rażącego naruszenia prawa.

Decyzja nr (...) została decyzją (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. nr (...) z 16 lipca 2010 roku uchylona w całości, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. Organ II instancji stwierdził, że organ powinien zbadać zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w takim zakresie, w jakim prowadzone jest postępowanie naprawcze, to jest w zakresie projektu zagospodarowania działki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem wydanym w dniu 24 listopada 2010 roku w sprawie II SAB/Łd 30/10 zobowiązał Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. do wydania aktu w sprawie dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą zrealizowanego na działkach nr ewid. 224/16, 224/17, 224/18 w K. przy ul. (...) w gminie A. w terminie 30 dni od uprawomocnienia się wyroku.

W uzasadnieniu sąd wskazał, że skarga na bezczynność jest uzasadniona.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. decyzją nr (...) z dnia 26 stycznia 2011 roku zatwierdził projekt budowlany zamienny budynku wielorodzinnego z 15 lokalami mieszkalnymi wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną zlokalizowanego na działkach nr (...) położonych w miejscowości K. przy ul. (...), gm. A. i udzielił pozwolenia na wznowienie robót budowlanych polegających na zmianie sposobu utwardzeń i parkingów z kostki betonowej drogowej na podsypce cementowo – piaskowej na kraty drogowe ekofux 1 kat. C na podsypce piaskowej, i nałożył na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyżej wymienionego budynku wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą. Ponadto w decyzji tej nałożono na Inwestorów obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną.

Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją nr (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. z dnia 7 kwietnia 2011 roku.

Decyzją nr (...) z dnia 27 kwietnia 2011 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z., po rozpatrzeniu złożonego w dniu 11 kwietnia 2011 roku przez Inwestorów E. i A. P. (1), wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego (15 mieszkań) przed zakończeniem wszystkich robót, zlokalizowanego w K. przy ul. (...), na dz. nr ewid. 224/16, 224/17, 224/18 udzielił Inwestorom pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego (15 lokali mieszkalnych) o pow. zabudowy - 522,6 m², pow. użytkowej - 1132,10 m² i kubaturze - 3807,0 m³, zrealizowanego na działkach o nr ewid. 224/16, 224/17, 224/18 położonych w miejscowości K. przy ul. (...) na terenie gminy A., zgodnie z projektem budowlanym zamiennym zatwierdzonym decyzją nr (...) z dnia 26 stycznia 2011 roku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. oraz określił termin na dokończenie

robót budowlanych związanych ze zmianą sposobu utwardzenia terenu i parkingów z kostki betonowej na kraty ekofix 1 kat. C na podsypce piaskowej do dnia 31 lipca 2011 roku.

Właścicielka sąsiedniej nieruchomości B. P. złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. skargę na decyzję nr (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. W ocenie skarżącej, budynek przy ul. (...) w K., jako trzykondygnacyjny, co jest niezgodne z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego Gminy A., obowiązującym w dacie wydanie decyzji nr (...) z 13 grudnia 1999 roku o pozwoleniu na budowę, który dopuszcza realizację budynków mieszkalnych do dwóch kondygnacji.

Po rozpoznaniu skargi B. P., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem z dnia 24 stycznia 2012 roku (sygn. akt II SA/Łd 646/11) uchylił decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 7 kwietnia 2011 roku nr (...) znak: (...). (...). (...).2011.JR oraz poprzedzającą ją decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. nr (...) z dnia 26 stycznia 2011 roku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 stycznia 2012 roku wskazał, że z uwagi na występujące nieprawidłowości w ramach prowadzonego postępowania naprawczego w sprawie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z piętnastoma lokalami mieszkalnymi wraz z zagospodarowaniem terenu (w tym wewnętrznych utwardzeń terenu i miejsc parkingowych) oraz infrastrukturą techniczną zrealizowanego na działkach nr ewid. 224/16, 224/17 i 224/18, położonych w miejscowości K., przy ul. (...), gm. A., oraz z uwagi na niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, niezbędnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia, wadliwą bo niepełną ocenę materiału dowodowego.

Od powyższego wyroku (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z dnia 8 listopada 2013 roku (sygn. akt II OSK 1290/12) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Wobec faktu, że decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. nr (...) z dnia 26 stycznia 2011 roku została wyeliminowana z obrotu prawnego prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 24 stycznia 2012 roku (sygn. akt II SA/Łd 646/11) koniecznym było wznowienie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego (15 lokali mieszkalnych), zlokalizowanego na działkach nr ewid. 224/16, 224/17, 224/19 w K. przy ul. (...).

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. postanowieniem nr (...) z dnia 31 grudnia 2013 roku wznowił z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej decyzją ostateczną Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. nr (...) z dnia 27 kwietnia 2011 roku.

Ostatecznie, decyzją nr (...) z dnia 12 marca 2014 roku po przeprowadzeniu wznowionego z urzędu postępowania administracyjnego zakończonego decyzją nr (...) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z.:

- uchylił ostateczną decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. nr (...) z 27 kwietnia 2011 roku , oraz
- odmówił udzielenie E. i A. P. (1) pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego o pow. zabudowy 522,6 m², pow. użytkowej – 1132,10 m² i kubaturze – 3807 m³ zrealizowanego na działkach o nr ewid. 224/16, 224/17, 224/18 położonych w miejscowości K. przy ul. (...) na terenie gminy A., przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych.

Organ wskazał, że decyzja nr (...) z dnia 27 kwietnia 2011 roku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego budynku mieszkalnego wielorodzinnego wykonanego z istotnym odstępstwem od projektu budowlanego, zalegalizowanego jednakże na podstawie art. 51 ust. 4, jest tzw. decyzją zależną. Decyzja nr (...) z dnia 27 kwietnia 2011 roku została wydana w oparciu o decyzję (tzw. prejudycjalną) - nr (...) z dnia 26 stycznia 2011 roku, którą Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. zatwierdził projekt

budowlany zamienny budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Należy podkreślić, że wydanie w przedmiotowej sprawie decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie nie było możliwe bez wcześniejszego wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego przedmiotowego budynku na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy Prawo budowlane

W związku z faktem, że w przedmiotowej sprawie w obrocie prawnym nie funkcjonuje decyzja nr (...) z dnia 26 stycznia 2011 roku o zatwierdzeniu projektu budowlanego, która nakładałaby na Inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, nie można uznać, iż Inwestor spełnia wymaganie określone w art. 55, art. 57 ust. 1-4, art. 59 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy. Podkreślenia wymaga fakt, że aby mówić o uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu powinien on być zgodny z projektem budowlanym zamiennym zatwierdzonym decyzją wydaną na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

Kwestia możliwości użytkowania obiektu budowlanego uzależniona jednak będzie wpieryw od skuteczności przeprowadzenia procedury z art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego i zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego (ust. 4 art. 51). W przypadku wydania decyzji opartej na art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego nakładającej na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, koniecznym będzie następnie zgodnie z art. 51 ust. 4 tej ustawy zatwierdzenie projektu budowlanego zamiennego. Stwierdzić trzeba, że wydanie powyższych decyzji winno poprzedzać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie dla obiektu w odniesieniu, do którego zaistniały warunki, o jakich stanowi art. 51 Prawa budowlanego.

Istotnie w czasie prowadzenia prac budowlanych niektóre elementy budynku zostały wykonane odmiennie niż zakładał to projekt. Decyzję o odstępie od projektu podjął powód. Chodziło o takie elementy jak podwyższenie budynku o 10cm, co uczyniono aby zniwelować różnicę wysokości terenu. Podwyższono poziom zero budynku. Został także zmieniony podział pomieszczenia garażowego. Postawiono ścianki działowe i utworzono pomieszczenia gospodarcze. W toku budowy okazało się, że przesiąkają wody podziemne, co uniemożliwiało wykopanie szamb w planowanym miejscu. Wobec tego, powód podjął decyzję o odsunięciu szamb od budynku. Miało to także poprawić w ocenie powoda komfort użytkowania budynku. Kolejnym elementem, który został wykonany z odstępstwem od projektu, były wyłożenie kostką brukową terenu przyległego do budynku. Powyższe spowodowało że została zmniejszona powierzchnia strefy czynnej biologicznie. W związku ze stwierdzonymi odstępstwami od projektu organ administracyjny wstrzymał prace budowlane na okres od października 2007r. do maja 2008r. Ostatecznie po przeprowadzeniu prac naprawczych zezwolono powodowi na kontynuowanie prac. Wobec zastrzeżenia oddania lokali do użytkowania właścicielom do dnia 30 czerwca 2008 roku, dotrzymanie tego terminu stało się niemożliwe, jednakże powód uzgodnił z nabywcami, iż mimo braku zakończenia prac budowlanych będą mogli rozpocząć prace wykończeniowe w lokalach.

E. i A. P. (2) w dniu 15 grudnia 2014 roku złożyli do (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji nr (...) z dnia 12 marca 2014 roku.

Wnioskodawcy podnieśli, że w dacie wydania decyzji wszystkie roboty budowlane zostały ukończone, lokale zostały sprzedane i wydane właścicielom, A. i E. P. w dacie wydania decyzji nie byli ani użytkownikami ani właścicielami nieruchomości w żadnej części. Wobec tego kierowanie decyzji do powodów jest całkowicie bezprzedmiotowe.

A. P. (1) prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie, pod nazwą Zakład Budowlany (...) A. P. (1) z siedzibą w Ł..

E. P. była do czasu zbycia lokali współwłaścicielem nieruchomości, na której posadowiono inwestycję. Poszczególne umowy zobowiązujące do wybudowania lokalu mieszkalnego oraz do ustanowienia odrębnej własności i sprzedaży tego lokalu były podpisywane wyłącznie przez A. P. (1). Do aktów zbycia lokali z uwagi na to, że żona powoda była współwłaścicielem nieruchomości na której został posadowiony budynek stawała wraz z mężem lub udzielała mu pełnomocnictwa do tej czynności.

Powód zawarł tego rodzaju umowy – między innymi - z E. A. i J. A., z A. O. i G. O. oraz R. M. (1).

Każda z nich przewidywała, że budowa (podpisanie protokołu uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku) zostanie zakończona do dnia 30 czerwca 2008 roku (w przypadku umowy zawartej z małżonkami O. i R. M.) bądź do 30 października 2009 roku (w przypadku małżonków A.)

Wobec niewywiązania się z postanowień wyżej wymienionych umów A. O., E. i J. A. i R. M. (1) wystąpili do sądu z powództwami o zapłatę kar umownych.

Wyrokiem z dnia 26 marca 2012 roku wydanym w sprawie o sygnaturze akt III C 1191/11 Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi zasądził od A. P. (1) na rzecz A. O. kwotę 21.750 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 19 maja 2011 roku do dnia zapłaty oraz kwotę 2.672 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

A. P. (1) w wykonaniu powyższego orzeczenia zapłacił na rzecz A. O. w dniu 13 listopada 2012 roku kwotę 24.622 zł.

Wyrokiem z dnia 18 października 2012 roku wydanym w sprawie o sygnaturze akt III C 381/12 Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi zasądził od A. P. (1) na rzecz E. A. i J. A. solidarnie kwotę 15.450 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 14 maja 2011 roku do dnia zapłaty oraz kwotę 47,70 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

A. P. (1) w wykonaniu powyższego orzeczenia zapłacił na rzecz E. i J. A. w dniu 6 września 2013 roku kwotę 20.147,70 zł.

Wyrokiem z dnia 23 lipca 2012 roku wydanym w sprawie o sygnaturze akt III C 9/12 Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi zasądził od A. P. (1) i E. P. solidarnie na rzecz R. M. (1) kwotę 16.700 zł.

A. P. (1) w wykonaniu powyższego orzeczenia zapłacił na rzecz R. M. (1) w dniu 13 marca 2013 roku kwotę 16.700 zł.

W późniejszym czasie zapadły kolejne wyroki zasądzające kary umowne od innych nabywców lokali.

Każdorazowo wysokość kar umownych wynosiła 0,01% za dzień zwłoki.

Powód zawarł umowę dotyczącą wybudowania lokalu mieszkalnego ze spółką (...). W związku z trudną sytuacją finansową odstąpił od umowy. Wpłacił zaliczkowo 350.000 zł, z czego zwrócono mu większość kwoty, potrącono 93.175,58 zł. O kwotę która została zatrzymana toczyło się postępowanie i zasądzono na rzecz powoda kwotę około 30.000 zł.

Powód wraz z żoną zaciągnął pożyczkę hipoteczną. Od 2009 roku spłacał należną odsetki kapitałowe i karne.

Powód korzystał także z karty kredytowej, z której pobierał środki w związku z załamaniem sytuacji finansowej.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy uznał, że powództwo w stosunku do Powiatu (...) - Starosty Powiatowego w Z. podlegało oddaleniu z uwagi na brak legitymacji procesowej biernej tego podmiotu. Roszczenie dochodzone w sprawie niniejszej związane jest z działalnością Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z..

Sąd argumentował, że źródłem wątpliwości jest w istocie podwójne podporządkowanie (...) zarówno organom rządowym jak i samorządowym, jego status organizacyjno-ustrojowy, budżetowy jak i kwalifikacja zadań przez niego wykonywanych.

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 zatem zwierzchnikiem (...) w tym znaczeniu, że wytycza ogólne kierunki działania zespolonych organów, koordynuje ich działania oraz powołuje i odwołuje kierowników tych organów. Starosta nie dysponuje jednak prawem wydawania decyzji administracyjnych odnoszących się do zakresu działania (...). Natomiast bezpośrednim przełożonym (...) jest (...), który wydaje decyzje administracyjne w zakresie jego działania. Konsekwencją podwójnego podporządkowania jest zróżnicowany status prawny (...), który stanowi

stationes fisci, pozostając pod względem organizacyjno-ustrojowym częścią administracji rządowej, a z drugiej strony stanowi powiatową jednostkę budżetową podlegającą zwierzchnictwu starosty.

Na szczeblu powiatu i województwa struktury administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego są rozdzielone. Stosownie do treści art. 80 prawa budowlanego zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonują odpowiednio starosta (jako organ I Instancji) i wojewoda (jako organ II Instancji). Przepis ten jest zharmonizowany z art. 4 ust. 1 pkt 11 u.s.p., który stanowi, że do powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej.

Do zadań własnych powiatu w ramach tej regulacji nie wchodzi funkcje inspekcyjno-kontrolne nadzoru budowlanego, a jedynie funkcje administracyjno-prawne wykonywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast zadania nadzoru budowlanego zgodnie z art. 80 ust. 2 prawa budowlanego wykonuje odpowiednio (...) oraz wojewoda przy pomocy (...). Przyjęcie przez ustawodawcę takiej konstrukcji oznacza, iż (...) jest samodzielnym organem administracji rządowej, wydającym decyzję we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wykonującym powierzone mu zadania w imieniu własnym, a nie starosty. Stanowisko takie jest jednolicie przyjmowane w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że (...) działa w ramach własnych ustawowych kompetencji i nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

Odpowiedzialność powiatu za wadliwą decyzję (...) nie wynika również, w ocenie Sądu pierwszej instancji, z art. 4 ust. 2 u.s.p. i to niezależnie od kwalifikacji zadań powiatu wymienionych w tym przepisie, wywołujących rozbieżności w doktrynie. Zadanie powiatu w świetle art. 4 ust. 2 u.s.p. nie polega bowiem 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 zadania i kompetencje (...) nie stanowią zadań powiatu, są bowiem zadaniami z zakresu administracji rządowej wykonywanymi 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 jego aparat pomocniczy nie uczestniczy w ich wydawaniu.

Przy tak ukształtowanym stanie prawnym brak argumentów pozwalających przypisać odpowiedzialność cywilnoprawną za działalność orzeczniczą (...) będącego organem administracji rządowej powiatowi w ramach art. 2 ust. 1 u.s.p.

Powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa Staroście Powiatowemu w Z. podlegało oddaleniu jako bezzasadne.

Sąd Okręgowy wskazał, że podstawą prawną dochodzonych roszczeń jest art. 417 § 1 k.c.

W przekonaniu, że zgromadzony w toku procesu materiał dowodowy nie pozwala na przyjęcie związku przyczynowego między stwierdzoną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny przewlekłością postępowania administracyjnego, złożonymi wnioskami w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku wielorodzinnego a szkodą majątkową powodów.

Na dzień wyrokowania w obrocie istniała bowiem prawomocna decyzja odmawiająca pozwolenia na użytkowanie obiektu, co powoduje że wcześniej stwierdzona przewlekłość postępowania (a ta dotyczyła czynności podejmowanych w postępowaniu naprawczym w związku z uzyskaniem projektu zamiennego) nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą jaką ponieśli powodowie w związku koniecznością zapłacenia kar umownych nabywcom lokali, odstąpieniem od umowy nabycia lokalu dla własnych potrzeb oraz zapłaty odsetek od zaciągniętego kredytu. Wylimitowanie z obrotu decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie z 2011 roku, spowodowało, że na dzień dzisiejszy należy uznać, że brak jest podstaw do stwierdzenia, iż obiekt spełnia warunki pozwalające na jego

użytkowanie. Powyższe oznacza, że niezależnie od czasu trwania postępowania w przedmiocie złożonych wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, skoro nie istniały warunki do udzielenia takiego pozwolenia, nie można mówić o powstaniu szkody.

A. P. (1) złożył wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku wielorodzinnego w K. B. w dniu 17 września 2008 roku, a więc po upływie terminu do wybudowania budynku przewidzianego w umowach deweloperskich określonym na 30 czerwca 2008 roku. Między działaniami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego a powstaniem obowiązku zapłaty kar umownych, nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy, albowiem w dacie 17 września 2008 roku obowiązek ten już powstał i został jedynie potwierdzony późniejszymi wyrokami Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi. Można mówić w kontekście wymienionego żądania, jedynie o ewentualnej wysokości kar umownych, które byłyby wymagalne w wyższej wysokości z uwagi na czas trwania postępowania.

Sąd pierwszej instancji przypomniał, że dopiero w dniu 17 września 2008 roku A. P. (1) złożył do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego (15 lokali mieszkalnych), przyłączy wodno – kanalizacyjnych, szamb, przyłącza energetycznego i przyłącza gazowego na działkach ewid. Nr 224/16, 224/17, 224/18, położonych miejscowości K. przy ul. (...), gmina A.. Rozpatrując wniosek, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. stwierdził szereg braków i nieścisłości i odstępstw od projektu budowanego, wobec czego postanowieniem nr (...) z 30 września 2008 roku nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia przedłożonych dokumentów. Niewątpliwie ta decyzja została podjęta w wymaganym przepisami administracyjnymi terminie, o którym stanowi art. 35 § 3 k.p.a. Sąd nadmienił, że do terminów wynikających z art. 35 § 3 k.p.a. nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5kpa).

A. P. (1) przedłożył żądane dokumenty dopiero w dniu 21 października 2008 roku i były one nadal niekompletne. Jednocześnie, z załączonego szkicu inwentaryzacji wynikało, że inwestor wykonał samowolnie oświetlenie terenu, wykonując doziemne kable oświetleniowe i ustawiając trzy słupy oświetleniowe.

W trakcie kontroli budowy przeprowadzonej w dniu 6 października 2008 roku organ nadzoru budowlanego stwierdził, że inwestor dokonał zmian w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego, co spowodowało, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. zobligowany był prowadzić postępowanie naprawcze. W związku z tym, decyzją nr (...) z 17 listopada 2008 roku odmówił E. i A. P. (1) wydania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu, co oznacza że wniosek z dnia 17 września 2008 roku w tym terminie został załatwiony i nie można stwierdzić zwłoki w czynnościach organów administracyjnych do tej daty.

Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. decyzją nr (...) z dnia 8 grudnia 2008 roku. W dniu 12 stycznia 2009 roku A. P. (1) złożył do (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego skargę na opieszałość Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Z.. Postanowieniem nr (...) z 29 stycznia 2009 roku (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyznaczył Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Z. termin wydania rozstrzygnięcia administracyjnego w sprawie dotyczącej dokonania przez E. i A. P. (1) istotnych odstępstw od projektu budowlanego - do dnia 15 lutego 2009 roku. Jak wynika z treści rozstrzygnięcia, przedmiotem negatywnej oceny organu nadzoru nie była kwestia nieprawidłowej oceny przesłanek w zakresie braku warunków wydania pozwolenia na użytkowanie, a inna kwestia, a mianowicie związana z prowadzeniem postępowania w związku z istniejącymi odstępstwami od projektu. Podstawą faktyczną niniejszego powództwa jest zarzut przewlekłości postępowania administracyjnego w związku z udzieleniem pozwolenia na użytkowanie, co oznacza że ocena braku opieszałości w załatwieniu wniosku z 17 września 2008 roku pozostaje aktualna.

Po przeanalizowaniu toku postępowania administracyjnego po załatwieniu wniosku z dnia 17 września 2008 roku Sąd Okręgowy stwierdził, że prowadzone postępowanie nie dotyczyło kwestii pozwolenia na użytkowanie, a zmierzało

do usunięcia skutków poczynionych przez powoda odstępstw od projektu budowlanego, czyli było postępowaniem naprawczym. Konkludując gdyby nie zostały wprowadzone odstępstwa od projektu budowlanego, postępowanie zainicjowane wnioskiem powoda z dnia 17 września 2008 roku mogłoby zostać zakończone w przewidzianym prawem terminie. Tok postępowania z zakresie uzyskania zatwierdzenia projektu zamiennego, pozostaje poza zakresem badanych okoliczności i czas jego trwania nie pozostaje w związku ze zgłoszonym wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu.

Po zakończeniu postępowania naprawczego w dniu 11 kwietnia 2011 roku powód złożył kolejny wniosek o wydanie decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego w K. B. i uzyskał pozytywną decyzję w dniu 27 kwietnia 2011 roku, z zaleceniem wykonania prac naprawczych na terenie budowy do dnia 31 lipca 2011 roku. Zatem także to postępowanie zostało zakończone bez zbędnej zwłoki.

Jak wcześniej niezależnie od postępowań toczących z się z inicjatywy powoda, toczyło się odrębne postępowanie z wniosku właściciela nieruchomości sąsiedniej i na skutek zapadłych w nim rozstrzygnięć, pozwolenie na użytkowanie obiektu ostatecznie upadło. Zatem złożenie wniosków o pozwolenie na użytkowanie w dniu 17 września 2008 roku i 11 kwietnia 2011 roku nie może warunkować jakiegokolwiek odpowiedzialności pozwanego, wobec tego że obowiązek zapłacenia kar umownych powstał z przyczyn leżących po stronie powoda w związku z odstępstwami od projektu budowlanego. Pozostałe zgłoszone przez powoda w pozwie roszczenia, nie zasługiwały na uwzględnienie z braku podstaw odpowiedzialności pozwanego.

Dalej Sąd pierwszej instancji uznał, że w odniesieniu do E. P. zachodzi brak legitymacji procesowej czynnej. Stroną umów zobowiązujących do wybudowania lokalu mieszkalnego i do ustanowienia odrębnej własności i sprzedaży lokalu był wyłącznie A. P. (1). E. P. nie prowadziła razem z mężem działalności gospodarczej, także decyzje wydawane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. były adresowane wyłącznie do A. P. (1) jako inwestora. W tej sytuacji, Sąd stanął na stanowisku, że E. P. nie jest uprawniona do dochodzenia należności wskazanych pozwem złożonym w sprawie niniejszej. Nie może ona także z kredytami udzielonymi w ramach prowadzonej działalności gospodarczej męża i odsetkami powstałymi od udzielonych kredytów łączyć powstania po jej stronie szkody.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie przepisu art. 102 k.p.c.

Powyższe rozstrzygnięcie zaskarżyła strona powodowa apelacją w części, to jest w zakresie orzeczenia w pkt 1 wyroku w części oddalającej powództwo przeciwko Skarbowi Państwa:

- w stosunku do A. P. (1), co do kwoty 229.415,96 zł wraz z odsetkami ustawowymi;
- w stosunku do E. P., co do kwoty 1.012,87 zł wraz z odsetkami ustawowymi;
- łącznie w stosunku do małżonków E. i A. P. (1), co do kwoty 24.457,12 zł wraz z odsetkami ustawowymi;

oraz w przedmiocie rozstrzygnięcia o kosztach procesu;

Zaskarżonemu wyrokowi powodowie zarzucili:

- obrazę przepisów postępowania, mającą wpływ na treść rozstrzygnięcia, a mianowicie:
- art. 202 zd. 3 k.p.c., poprzez zaniechanie określenia przez Sąd pierwszej instancji z urzędu właściwej reprezentacji pozwanego Skarbu Państwa i określenie w miejsce stacio fiscali, z którego działalnością związane są roszczenia Powodów Starosty Powiatowego w Z., zamiast Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z., w sytuacji gdy ustalenia co do konieczności zmiany oznaczenia reprezentanta strony pozwanej wynikają wprost z treści uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji, który ma obowiązek z urzędu dokonać prawidłowego ustalenia reprezentacji Skarbu Państwa;

- art. 233 § 1 k.p.c., polegającą na dokonaniu oceny materiału dowodowego bez wszechstronnej jego analizy w sposób przekraczający granice swobodnej oceny dowodów, a w szczególności poprzez:
- niezasadne przyjęcie, że po stronie E. P. zachodzi brak legitymacji procesowej w zakresie całości zgłoszonego roszczenia, w sytuacji gdy:
- wyłącznie powódka a nie powód była stroną umowy pożyczki gotówkowej udzielonej przez Bank (...), której konieczność zawarcia wynikała z trudnej sytuacji finansowej stron związanej z niemożliwością sfinalizowania zawartych umów deweloperskich;
- zgodnie z treścią umowy realizatorskiej zawartej z R. M. (1) zawarta została ona przez oboje powodów;
- umowa pożyczki hipotecznej udzielona została przez Bank (...) S.A. obojgu powodom;
- niezasadne przyjęcie, że pomiędzy podejmowanymi w stanie faktycznym sprawy i ustalonymi przez Sąd w niniejszej sprawie działaniami i zaniechaniami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z., a szkodą której kompensaty w niniejszym postępowaniu dochodzą powodowie brak jest związku przyczynowego z uwagi na:
- istnienie w dacie wyrokowania prawomocnej decyzji odmawiającej pozwolenia na użytkowanie obiektu nr (...) z dnia 12 marca 2014 roku, w sytuacji gdy decyzja ta wydana została już po powstaniu szkody powodów;
- poczynienie przez powoda odstępstw od projektu budowlanego, co skutkowało wszczęciem postępowania naprawczego, w sytuacji gdy przepisy prawa budowlanego przewidują taką procedurę a odstępstwa te zostały zatwierdzone decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. z dnia 26 stycznia 2011 roku, która w konsekwencji pozwoliła na wydanie postanowienia o pozwoleniu na użytkowanie budynku i sfinalizowanie przez powoda zawartych umów deweloperskich;
- złożenie przez powoda wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku w dniu 17 września 2008 roku to jest po upływie terminu przewidzianego w umowach deweloperskich do wybudowania budynku na 30 czerwca 2008 roku, a więc po rozpoczęciu biegu okresu naliczania kar umownych przewidzianych w umowach z nabywcami lokali w tym budynku, w sytuacji gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że:
- nie wszystkie umowy deweloperskie w oparciu o które powód był obowiązany zapłacić kary umowne, składające się na wysokość dochodzonego obecnie roszczenia przewidywały jako datę wybudowania budynku 30 czerwca 2008 roku;
- kary umowne naliczane były za każdy dzień opóźnienia w oddaniu budynku, natomiast ostateczna decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. udzielająca pozwolenia na użytkowanie realizowanego przez powoda budynku, która pozwoliła na wywiązanie się przez niego z zawartych umów deweloperskich i jednocześnie przerwała bieg naliczania kar umownych wydana została dopiero w dniu 27 kwietnia 2011 roku (ostateczna od 19 maja 2011 roku);
- wydanie 3-ech decyzji niezbędnych do wywiązania się przez powoda z zaciągniętego wobec nabywców zobowiązania to jest decyzji nr (...), decyzji nr (...) oraz decyzji nr (...) zajęło organowi nadzoru budowlanego - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Z. łącznie blisko 2,5 roku;
- prowadzenie postępowania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. uznane zostało zarówno postanowieniem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. nr (...) z dnia 29 stycznia 2009 roku jak i wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. akt: II SAB/Łd 30/10 za postępowanie przewlekłe;

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. bezpodstawnie w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego, przed wydaniem decyzji nr (...) zawieszał postępowanie, która to decyzja procesowa została uchylona przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł.;
- prowadzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. postępowanie kontrolne wobec powoda w okresie od końca 2007 roku do 16 maja 2008 roku, to jest tuż przed datą 30 czerwca 2008 roku nie wykazało żadnych odstępstw od projektu budowlanego i zakończone zostało umorzeniem na mocy decyzji z dnia 16 maja 2008 roku, co Sąd pierwszej instancji mimo treści zarówno zeznań powoda, treści uzasadnienia decyzji (...) w Z. nr (...), jak i treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2013 roku, sygn. akt: II OSK 1290/12 całkowicie pominął przy budowie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia;
- rzekomy brak związku pomiędzy tokiem postępowania w zakresie uzyskiwania zatwierdzenia projektu zamiennego, a uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, w sytuacji gdy dopiero ostateczne zatwierdzenie projektu zamiennego budynku mieszkalnego umożliwiło Powodowi wystąpienie ze skutecznym wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie budynku;
- o całkowite zaniechanie poczynienia przez Sąd pierwszej instancji ustaleń w przedmiocie czasookresu, w jakim za opóźnienie w uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie winien ponosić odpowiedzialność powód, a w jakim opóźnienie to wynikało wyłącznie z przewlekłości postępowań prowadzonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z., w sytuacji gdy z uwagi na dzienny sposób naliczania kar umownych na rzecz nabywców lokali, które obciążały powoda okoliczność ta przy ewentualnym przyjęciu przyczynienia się powoda do powstania szkody miała istotne znaczenia dla ustalenia stopnia przedmiotowego przyczynienia; o całkowite zaniechanie poczynienia ustaleń, co do podstaw odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa w zakresie roszczenia powodów wynikającego z innych aniżeli obowiązek zapłaty kar umownych uszczerbków majątkowych, związanych z koniecznością zapłaty odsetek od zaciągniętych z uwagi na trudną sytuację finansową pożyczek i kredytów oraz koniecznością odstąpienia przez powoda od umowy nabycia lokalu mieszkalnego od (...) S.A., co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy;
- art. 227 w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku pełnomocnika powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu ekonomii przedsiębiorstw, celem stwierdzenia utraty płynności finansowej przedsiębiorstwa powoda wskutek braku wpłat należności za zbyt lokali i konieczności zaciągnięcia dla poprawy tej sytuacji wykazanych w załączonych do akt dokumentach umów pożyczek i kredytów bankowych, mimo że wniosek taki w sposób bezpośredni zmierzał do udowodnienia związku przyczynowego pomiędzy uszczerbkiem w majątku powodów a wynikającą z przewlekłości postępowania administracyjnego niemożliwością sfinalizowania umów deweloperskich;
- art. 177 § 3 pkt 3 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania w niniejszej sprawie do czasu rozstrzygnięcia przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. wniosku powodów o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. nr (...) z dnia 12 marca 2014r., w sytuacji gdy w uznaniu Sądu orzekającego w niniejszej sprawie wydanie przedmiotowej decyzji miało istotne znaczenie dla przyjęcia braku związku przyczynowego pomiędzy działaniami pozwanego Skarbu Państwa a szkodą powodów, czemu wyraz Sąd pierwszej instancji dał chociażby w postaci skierowania do (...) w Ł. pisma z żądaniem udzielenia odpowiedzi w zakresie planowanej daty zakończenia postępowania wywołanego przedmiotowym wnioskiem powodów;
- art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 3 § 1 i 2 pkt 8) w zw. z art. 170 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia próbą samodzielnego ustalenia przez Sąd powszechny ustalenia faktu braku przewlekłości postępowania administracyjnego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z., w sytuacji gdy przewlekłość ta została stwierdzona zarówno w toku postępowania administracyjnego postanowieniem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 29.01.2009r. nr (...), jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym wyrokiem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 24 listopada 2010r., sygn. akt: II SAB/Łd 30/10, którym to orzeczeniom nie została nadana właściwa waga przy budowie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia;

- obrazę przepisów prawa materialnego, będącą konsekwencją wskazanych wyżej naruszeń przepisów postępowania, a to:
- art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 3 k.c., poprzez ich niezastosowanie w sytuacji gdy prawidłowa ocena zgromadzonego materiału dowodowego oraz zupełny stan faktyczny sprawy wskazują, że przewlekłe prowadzenie sprawy przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z., za którego działania odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa doprowadziło, co najmniej do powiększenia szkody powodów w zakresie zaskarżenia;

2. art. 362 k.c. poprzez zaniechanie rozważenia możliwości przypisania powodom jedynie przyczynienia się do powstania własnej szkody oraz w zakresie i do czasu w jakim ich działania współdecydowały o powstaniu szkody, proporcjonalnie do czasu, jaki powodowie musieli oczekiwać na ostateczną decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. udzielającą im pozwolenie na użytkowanie budynku;

Wskazując na powyższe apelujący wnieśli o:

- zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji na podstawie art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c. w zaskarżonej części poprzez:
- zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. na rzecz A. P. (1) kwoty 229.415,96 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia doręczenia pozwu;
- zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. na rzecz E. P. kwoty 1.012,87 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia doręczenia pozwu;
- zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. na rzecz małżonków E. i A. P. (1) łącznie kwoty 24.457,12 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia doręczenia pozwu;
- zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm prawem przepisanych za obie instancje;

ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji wraz z rozstrzygnięciem o kosztach za obie instancje.

Odpowiadając na apelację Skarb Państwa – Starosta (...) wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od powodów na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm prawem przepisanych.

Pozwany Skarb Państwa zaskarżył postanowienie o kosztach procesu zawarte w punkcie 2 wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 5 maja 2015 roku w zakresie, w jakim Sąd Okręgowy nie obciążył powodów E. P. i A. P. (1) kosztami procesu poniesionymi przez Skarb Państwa, zarzucając:

- art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c. poprzez sporządzenie uzasadnienia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu, które nie spełnia ustawowych wymogów w następstwie braku przedstawienia uzasadnienia stanowiska, że w sprawie zachodzi wypadek szczególnie uzasadniony w rozumieniu art. 102 k.p.c.,
- art. 102 k.p.c. poprzez uznanie, że w niniejszej sprawie zachodzi wypadek szczególnie uzasadniony, uzasadniający odstąpienie od obciążania powodów obowiązkiem zwrotu Skarbowi Państwa kosztów procesu przed Sądem Okręgowym, a w konsekwencji rozstrzygnięcie o kosztach procesu na podstawie powołanego przepisu,

- art. 102 k.p.c. poprzez uznanie, że składając pozew powodowie mogli być przekonani o słuszności swoich żądań, a w konsekwencji, że w sprawie zachodzi okoliczność uzasadniająca rozstrzygnięcie o kosztach procesu na podstawie powołanego przepisu,
- art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z § 4 ust. 1 i z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 461) poprzez ich niezastosowanie, a w konsekwencji zaniechanie rozstrzygnięcia o kosztach procesu zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

Powołując się na powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego postanowienia poprzez zasądzenie od powodów solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed Sądem Okręgowym, w stawce minimalnej, to jest w wysokości 7.200 zł,
- zasądzenie od powodów solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w postępowaniu zażaleniowym według norm prawem przepisanych.

Również pozwany Powiat (...) zaskarżył pkt 2 wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi w zakresie orzeczenia o kosztach postępowania, zarzucając naruszenie przepisów:

- art. 98 i 99 k.p.c. w związku z § 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. z 2013 roku poz. 461) poprzez ich niezastosowanie,
- art. 102 k.p.c. poprzez błędną interpretację podstaw jego zastosowania, prowadzącą do nieuzasadnionego jego zastosowania.

Wobec powyższego skarżący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego orzeczenia i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz
- zasądzenie kosztów postępowania przed Sądem drugiej instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił, że decyzją nr (...) z dnia 15 lipca 2015 roku (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił stwierdzenia nieważności decyzji nr (...) z dnia 12 marca 2014 roku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z., którą na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., uchylono ostateczną decyzję własną nr (...) z dnia 27 kwietnia 2011 roku i odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie wielorodzinnego budynku mieszkalnego przy ul. (...) w K., Gm. A., na działkach nr ewid. 224/16, 224/17, i 224/18 (decyzja k. 647 – 650 i k. 693 – 696).

Z kolei decyzją z dnia 29 lutego 2016 roku Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy wyżej opisaną decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (decyzja k. 701 – 703).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja strony powodowej nie jest zasadna, natomiast zażalenia pozwanych podlegają uwzględnieniu.

W pierwszej kolejności Sąd odwoławczy odniesie się do zarzutów apelacji, a w dalszej kolejności przedstawi argumenty przemawiające za zasadnością zażaleń wywiedzionych przez stronę pozwaną.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego podzielić należy pogląd Sądu pierwszej instancji, że w niniejszej sprawie powodowie nie wykazali związku przyczynowego, jako jednej z podstaw odpowiedzialności, pomiędzy ewentualną szkodą a zaniechaniem pozwanego.

Przypomnieć należy, że powodowie upatrywali szkody w przewłoce w postępowaniu toczącym się przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Z. w przedmiocie uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego posadowionego w miejscowości K.. Zdaniem strony powodowej przewlekłość tego postępowania spowodowała, że nie byli oni w stanie dotrzymać terminów zakończenia budowy budynku wskazanych w umowach zawieranych z kontrahentami zainteresowanymi nabyciem własności lokali mieszkalnych w tymże budynku. Niedotrzymanie zastrzeżonych terminów umownych uprawniało kontrahentów do dochodzenia kar umownych przewidzianych na tę okoliczność, z którego to uprawnienia, z wynikiem pozytywnym, skorzystały następujące osoby: A. O., E. i J. A. oraz R. M. (1). Powodowie zostali zobowiązani wyrokami sądowymi do zapłaty łącznie 63.8698,70 zł tytułem kar umownych. Nadto szkoda powodów miałaby się wyrażać w konieczności doraźnego zaciągania kredytów i pożyczek, wobec braku środków obrotowych, co wygenerowało koszty w postaci odsetek w wysokości 81.080,76 zł, a także w konieczności zapłaty kary umownej w wysokości 93.175,58 zł w związku z odstąpieniem od nabycia lokalu mieszkalnego przez powoda.

Dla zbadania istnienia związku przyczynowego pomiędzy tak zdefiniowaną szkodą a przewlekłością postępowania administracyjnego niebagatelne znaczenie mają daty wskazane w umowach zawieranych z kontrahentami, do wpływu których strona powodowa zobligowana była zakończyć budowę budynku, przez co, zgodnie z zapisami umowy, rozumiano podpisanie protokołu uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku. Sąd Okręgowy negując związek pomiędzy zaniechaniami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. a szkodą argumentował, że wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku A. P. (1) złożył już po zaistnieniu podstaw jego odpowiedzialności z tytułu kar umownych. Odnosząc się do zaprezentowanego powyżej rozumowania Sądu pierwszej instancji apelujący wskazał, że Sąd błędnie odnosił się jedynie do daty 30 czerwca 2008 roku w sytuacji, gdy umowy zawierane z poszczególnymi kontrahentami przewidywały różne daty zakończenia budowy budynku.

W istocie, przyznać należy rację stronie powodowej, że w przypadku umowy zawartej z małżeństwem A. jako datę, do której A. P. (1) zobowiązał się wybudować budynek wskazano dzień 30 października 2009 roku. Takie ustalenie poczynił zresztą Sąd Okręgowy. Niemniej nie wpływa ono na ocenę zasadności pozwu zgodnie z intencją powodów. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że A. P. (1) odstąpił w znacznym zakresie od projektu budowlanego i nie poczynił żadnych starań, zanim upłynął termin przekazania lokali kontrahentom, celem uzyskania zatwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót. Powód, jako profesjonalny przedsiębiorca oraz kierownik budowy przy przedmiotowej inwestycji, powinien zdawać sobie sprawę, że nie podejmując działań nakierowanych na legalizację dokonanych zmian, nie uzyska zezwolenia na użytkowanie budynku. Przypomnieć należy, że wniosek o wydanie tego zezwolenia A. P. (1) złożył do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. dopiero w dniu 17 września 2008 roku, co przy uwzględnieniu konieczności zainicjowania przez organ postępowania naprawczego wobec istotnych odstępstw od pierwotnego projektu, wykluczało możliwość uzyskania pozytywnej decyzji wyżej wymienionego organu także w terminie do 30 października 2009 roku. W pozostałych przypadkach kontrahentów, którzy wystąpili przeciwko powodowi z pozwami o zapłatę kar umownych, roszczenia te powstały jeszcze przed zainicjowaniem postępowania administracyjnego, a mianowicie z dniem 30 czerwca 2008 roku.

Stwierdzenie przewlekłości postępowania administracyjnego zarówno przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego postanowieniem z dnia 29 stycznia 2009 roku, jak również wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 24 listopada 2010 roku, dotyczyły jedynie fragmentów tego postępowania, a co najważniejsze, w zakresie toczącego się postępowania naprawczego. Gdyby nawet założyć, że to właśnie te konkretne fragmenty postępowania, dotknięte przewlekłością organu, mogły spowodować szkodę po stronie powodowej, to i tak zwrócić należy uwagę, iż apelujący nie podjęli żadnej inicjatywy dowodowej w tym zakresie przed Sądem pierwszej instancji, żeby tę szkodę wykazać.

Z zarzutów apelacji, a przede wszystkim zarzutu naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 362 k.c. wynika, że powodowie mają świadomość tego, iż ich roszczenie w takim kształcie, jak zaprezentowany w pozwie, nie da się obronić. Sąd zarzut nierozważenia przez Sąd pierwszej instancji kwestii ewentualnego przyczynienia się apelujących do szkody. W ocenie Sądu Apelacyjnego jest on całkowicie chybiony. Skoro bowiem Sąd pierwszej instancji zanegował związek przyczynowy pomiędzy szkodami wskazanymi przez apelujących a postępowaniem toczącym się przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Z., to brak jest argumentów przemawiających za zastosowaniem konstrukcji przyczynienia się powodów do szkody. Aby rozważyć możliwość sięgnięcia do instytucji prawnej uregulowanej w art. 362 k.c. Sąd winien najpierw przesądzić o odpowiedzialności strony pozwanej, co w okolicznościach niniejszej sprawy nie miało miejsca.

Podkreślić raz jeszcze należy, że to zaniechania strony powodowej uniemożliwiły ocenę zasadności żądania. Powodowie nie podjęli bowiem inicjatywy dowodowej w zakresie wykazania związku przyczynowego pomiędzy konkretnymi fragmentami postępowania administracyjnego, wskazanymi w orzeczeniach organu administracyjnego i sądu administracyjnego jako dotknięte przewlekłością, a doznaną szkodą. Co istotne, na sprawność postępowania przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Z. miał swój negatywny wpływ także powód - A. P. (1) poprzez chociażby opieszałość w usuwaniu braków przedłożonej dokumentacji. A zatem okresy stwierdzonej przewlekłości nie miały aż tak istotnego wpływu na cały bieg postępowania. Stwierdzić przy tym należy, że strona powodowa nadal nie dysponuje pozwoleniem na użytkowanie budynku.

Pozostałe zarzuty apelacji odnoszą do założenia istnienia zasad odpowiedzialności pozwanych, co czyni je niezasadnymi wobec odmiennego przekonania sądów obu instancji.

Chybiony jest zatem zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 227 k.p.c. w związku z art. 278 § 1 k.p.c. polegający na niedopuszczeniu przez Sąd pierwszej instancji dowodu z opinii biegłego z uwagi na zakreśloną tezę dowodową. W okolicznościach sprawy nie było potrzeby badania przez biegłego kwestii utraty płynności finansowej przedsiębiorstwa wobec trafnej oceny Sądu pierwszej instancji o braku związku przyczynowego pomiędzy wskazywanymi szkodami a tokiem postępowania administracyjnego.

Podobnie, za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 177 § 3 pkt 3 k.p.c. Eksponowana kwestia odmowy zawieszenia postępowania pierwszoinstancyjnego do czasu rozstrzygnięcia przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. wniosku powodów o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. nr (...) z dnia 12 marca 2014 roku jest, w świetle dodatkowych ustaleń poczynionych przez Sąd odwoławczy, nieaktualna. Zarówno bowiem decyzja (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jak i Głównego Inspektora Budowlanego, jest dla apelujących niekorzystna.

Nie daje się obronić także zarzut naruszenia art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 3 § 1 i 2 pkt 8 w związku z art. 170 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wbrew temu, co twierdzą skarżący Sąd Okręgowy nie ustalił, że w toku postępowania administracyjnego przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Z. nie doszło do przewlekłości postępowania. Wręcz przeciwnie. Sąd ten przywołał i opisał zarówno decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ł. z dnia 8 grudnia 2008 roku, jak i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z dnia 24 listopada 2010 roku, stwierdzające przewlekłość w prowadzonym postępowaniu. Niemniej uznał, że po pierwsze były to stosunkowo niedługie okresy i to dotyczące wdrożonego z urzędu postępowania naprawczego, którego można by uniknąć, gdyby A. P. (1) w odpowiednim czasie przedsięwziął czynności potrzebne do legalizacji odstępstw od pierwotnie zatwierdzonego projektu budowlanego. Po drugie, Sąd miał na uwadze, że apelujący także miał wpływ na długość postępowania poprzez niewykonywanie w terminie wezwań organu, czy też nieprzedkładanie kompletnej dokumentacji. A po trzecie, co najważniejsze, Sąd słusznie argumentował, że powodowie nie pokusili się o udowodnienie, że to właśnie te konkretne fragmenty postępowania spowodowały u nich szkodę, czyli inaczej mówiąc nie wykazali związku przyczynowego pomiędzy każdą ze wskazanych szkód a przewłoką.

Ostatecznie nie zasługuje więc na aprobatę zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 417¹ § 3 k.c. Brak podstaw do zastosowania przepisów statuujących odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę został już wyjaśniony na wstępie niniejszych rozważań i brak jest potrzeby ponownego przytaczania argumentacji w tym zakresie.

Rację ma natomiast strona pozwana, że powodowie nie wyjaśnili dlaczego domagają się jednej kwoty od obu pozwanych. Nawet gdyby przyjąć, że było to żądanie niepodzielnej ręki wynikająca z ustawowej wspólności majątkowej, to i tak nie implikuje to solidarności po stronie wierzycieli.

W odniesieniu do zarzutu niewłaściwej reprezentacji Skarbu Państwa, którą Sąd winien skorygować z urzędu, podnieść należy, że ostatecznie Sąd drugiej instancji usunął ten błąd poprzez wskazanie właściwej reprezentacji, a zatem obecnie ta kwestia nie ma już żadnego znaczenia.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny w Łodzi, działając na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację uznając ją za niezasadną.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd orzekł stosownie do zasady odpowiedzialności za wynik sprawy wyrażonej w art. 98 § 1 k.p.c. Sąd odwoławczy doszedł do przekonania, że na etapie postępowania drugoinstancyjnego, wobec możliwości zapoznania się przez powodów z argumentacją Sadu pierwszej instancji, tym bardziej brak jest podstaw do zastosowania art. 102 k.p.c. O kosztach postępowania pierwszoinstancyjnego będzie jeszcze mowa poniżej.

Uznanie Sądu znalazły natomiast zarzuty obu zażaleń sformułowanych przez stronę pozwaną co do zasadności zastosowania w sprawie art. 102 k.p.c.

Przepis ten stanowi wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy i znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach szczególnie uzasadnionych. Okolicznościami tymi mogą być przykładowo: trudna sytuacja materialna strony, czy też charakter sprawy. W orzecznictwie wypowiedziano pogląd, że zastosowanie tego przepisu będzie podlegało rozważeniu przy chociażby oddaleniu powództwa wobec upływu terminu przedawnienia.

Samo subiektywne przekonanie strony o zasadności żądania nie może w okolicznościach tej konkretnej sprawy usprawiedliwiać sięgnięcie do instytucji uregulowanej w art. 102 k.p.c. Słusznie argumentuje żalący Skarb Państwa - Starosta (...), że przy takim założeniu stosowanie tej wyjątkowej regulacji stałoby się, wbrew intencjom ustawodawcy, regułą, a nie wyjątkiem. Założyć bowiem można, że każdy inicjujący postępowanie sądowe, jest subiektywnie przekonany o zasadności swoich twierdzeń. Zdarzają się sytuacje, że subiektywne przekonanie strony powodowej jest usprawiedliwione okolicznościami, czasami działaniami samego pozwanego, ale nie w przypadku powodów. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że powodowie korzystali z usług profesjonalnego pełnomocnika, który sporządził w ich imieniu pozew. A zatem przed wdaniem się w spór powodowie zasięgnęli porady prawnej, w oparciu o którą mieli możliwość oszacowania szans procesowych w zaistniałym stanie faktycznym. Angażując, mimo to, drugą stronę w spór sądowy winni liczyć się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów. Koszty te ulegają podwojeniu wobec popierania powództwa względem dwóch podmiotów, a to pomimo zapoznania się z odpowiedzią na pozew Powiatu (...). Wbrew twierdzeniom powodów określenie jednostki, przeciwko której winno toczyć się postępowanie nie nastęrczało trudności. Od początku jasnym było z działaniami czy też zaniechaniami jakiej jednostki organizacyjnej strona powodowa łączy swe roszczenie, co winno być wystarczającym sygnałem dla pełnomocnika powodów sporządzającego pozew w sprawie.

Innych argumentów przemawiających za odstępstwem od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy ani Sąd, ani powodowie, nie wskazali. Tym samym Sąd Apelacyjny w Łodzi uznał zażalenia za zasadne i na zasadzie art. 98 § 1 k.p.c. obciążył powodów kosztami postępowania na rzecz strony przeciwnej.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 396 § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c., orzekł, jak w pkt 1 sentencji.