



Sygn. akt III CSK 275/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

SSN Jacek Grela (sprawozdawca)

SSN Beata Janiszewska

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa A. R. i P. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta K. i Gminie Miejskiej K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 28 listopada 2019 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od każdego z powodów na rzecz pozwanej Gminy Miejskiej K. kwoty po 3750 (trzy tysiące siedemset pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego;

2. zasądza od każdego z powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwoty 3750 (trzy tysiące siedemset pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powodowie: A. R. i P. K. domagali się od Gminy Miejskiej K. i Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta K. kwoty 2.995.670,54 zł tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę dotkniętą wadliwościami skutkującymi następnie stwierdzeniem jej nieważności.

Wyrokiem z 14 lipca 2016 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo.

Wyrokiem z 13 kwietnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powodów.

W sprawie zostało ustalone, że decyzją z 26 marca 2003 r., nr (...) Prezydent Miasta K. zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę dla A. R., J. T. oraz P. K.. Projekt dotyczył pierwszego etapu budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym wielostanowiskowym oraz niezbędnymi instalacjami.

W dniu 14 marca 2006 r. Wojewoda (...) wydał decyzję, mocą której stwierdził nieważność decyzji z 26 marca 2003 r. Przyczyny nieważności stanowiły zasadnicze wady udzielonego pozwolenia na budowę: decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), inwestorzy będący adresatami decyzji nie posiadali wydanej na ich rzecz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), a także z dokumentów załączonych do wniosku o pozwolenie na budowę nie wynikało, aby inwestorzy posiadali prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Od powyższej decyzji powodowie wnieśli odwołanie. W dniu 21 lipca 2006 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie uwzględnił odwołania i zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy. Pismem z 6 lipca 2009 r. A. R., J. T. i P. K. złożyli do Sądu Rejonowego w W. wniosek o zawezwanie Skarbu Państwa - Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego do zawarcia ugody, na podstawie której zawezwany miał zapłacić tytułem odszkodowania solidarnie na rzecz wnioskodawców kwotę 3.366.507,18 zł w terminie 14 dni od zawarcia ugody. Na posiedzeniu 22 września 2009 r. zawezwany odmówił zawarcia ugody. W piśmie złożonym do Sądu Rejonowego w K. z 6 lipca 2012 r., ci sami

wnioskodawcy złożyli wniosek o zawezwanie Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta K. oraz Skarbu Państwa - Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego do zawarcia ugody, na podstawie której zawezwani zapłaciliby, tytułem odszkodowania, solidarnie na rzecz wnioskodawców kwotę 3.366.507,18 zł. Także i w tym przypadku zawezwani odmówili zawarcia ugody. Wyrokiem z 29 kwietnia 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt VII SA/Wa (...)) w sprawie ze skargi powodów na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 23 maja 2013 r., w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, uchylił zaskarżony wyrok i skargę oddalił.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w dacie gdy Sąd pierwszej instancji wydał wyrok, postanowienie o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego orzekającego w sprawie nie było prawomocne, co stanowiło naruszenie art. 50 § 1 pkt 3 k.p.c., jednak nie miało wpływu na wydanie orzeczenia.

W odniesieniu do Gminy Miejskiej K., Sąd pierwszej instancji ustalił, że decyzja stwierdzająca nieważność udzielonego pozwolenia na budowę stała się prawomocna w 2006 r. Powodowie nie podejmowali względem tej pozwanej żadnych czynności prowadzących do przerwania biegu terminu przedawnienia. Czynności były podejmowane jedynie względem drugiej ze stron pozwanych - Skarbu Państwa, a pomiędzy samymi pozwanymi nie występowały stosunki prawne powodujące przeniesienie skutków przerwania biegu przedawnienia wobec jednego podmiotu na drugi.

W ocenie Sądu drugiej instancji zarówno subsumpcja okoliczności faktycznych, związanych z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę pod przepisy prawa ustrojowego, a to ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy Prawo budowlane, jak i okoliczności tych oraz związanych z dalszą procedurą zaskarżenia decyzji - pod normę art. 123 k.c. i art. 5 k.c. była prawidłowa.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że starosta wydając decyzję o pozwoleniu na budowę realizuje zadania własne powiatu i działa w ramach imperium, przysługującego powiatowi, jako jednostce samorządu terytorialnego. Oznacza to,

że za działania powiatu realizowane w ramach zadań własnych, Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności.

Podstawę roszczenia w stosunku do powiatu stanowił art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., który utracił moc 1 września 2004 r., zaś Sąd pierwszej instancji prawidłowo ustalił, że decyzja stwierdzająca nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna w dniu 26 lipca 2006 r. w związku z wydaniem przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzji odmawiającej uchylenia decyzji nadzorczej wojewody. W związku z powyższym, termin przedawnienia wskazany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczął bieg 27 lipca 2006 r., a zakończył 27 lipca 2009 r. W okresie tym powodowie nie podejmowali wobec Gminy Miejskiej K. - działającej na prawach powiatu - żadnych czynności wskazanych w art. 123 § 1 k.p.c. Zawezwania do próby ugodowej kierowane wobec Skarbu Państwa, z przyczyn powołanych wyżej, nie mogły odnieść skutku wobec Gminy Miejskiej K., a roszczenie powodów uległo przedawnieniu.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd a quo słusznie przyjął, iż przeciwstawienie zarzutowi przedawnienia, zarzutu nadużycia prawa podmiotowego, nie było skuteczne. Nie zachodziły podstawy do negatywnej oceny działania Gminy Miejskiej K. przez pryzmat art. 5 k.c.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, na uwagę zasługuje fakt, że powodowie opisując na czym polegała szkoda, podali, iż uzyskawszy decyzję o pozwoleniu na budowę kupili między innymi część nieruchomości, których dotyczyło zgłoszenie. Tymczasem, w procesie budowlanym powodowie winni dokonać tego zakupu przed wystąpieniem do starosty z wnioskiem o pozwolenie na budowę i to właśnie fakt, że tego nie uczynili, przesądził o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej decyzji. Działanie powodów przełamuje zatem związek przyczynowy pomiędzy wydaniem niezgodnej z prawem decyzji, a hipotetyczną szkodą powodów i także z tego względu prowadzenie postępowania dowodowego, celem wykazania wysokości szkody, było bezprzedmiotowe.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powodowie zarzucili:

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 50 § 3 w związku z art. 49 i 394 § 1 pkt 10 k.p.c. oraz

art. 316 § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na uznaniu, że jakkolwiek wydanie przez Sąd pierwszej instancji w dniu 14 lipca 2016 r. wyroku w sprawie w składzie z sędzią, co do którego nie został prawomocnie rozpoznany wniosek skarżących o jego wyłączenie na podstawie art. 49 k.p.c., stanowi obrazę przepisów postępowania, która *in abstracto* może mieć wpływ na wynik sprawy, to na wynik przedmiotowej sprawy nie wpłynęło, ponieważ Sąd drugiej instancji oddalił zażalenie skarżących na odmowę wyłączenia tego sędziego, do złożenia którego już po wydaniu wyroku przez Sąd drugiej instancji zmuszeni zostali skarżący;

2. naruszenie art. 80 ust. 1, art. 82 ust. 2 i art. 84b ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1126 ze zm. – dalej: „prawo budowlane”) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 11 i ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm. – dalej: „u.o.s.p.”), a także w związku art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.) oraz art. 420² k.c., polegające na ich błędnej wykładni, a w konsekwencji braku zastosowania art. 420² k.c., w wyniku czego Sąd drugiej instancji uznał, że prowadzenie przez starostów postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydawanie decyzji administracyjnych o udzieleniu pozwolenia na budowę, stanowi realizację zadań własnych powiatów, nie zaś realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wobec czego pozwany Skarb Państwa nie jest biernie legitymowanym w przedmiotowej sprawie, gdyż odpowiedzialność za szkodę powstałą na skutek stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę ponosi wyłącznie powiat, którego starosta tę decyzję wydał, podczas gdy wydawanie pozwoleń na budowę jest ustawowo określonym zadaniem publicznym z zakresu administracji rządowej, wobec czego powyższą odpowiedzialność powinien ponosić Skarb Państwa, zaś w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, które stały się ostateczne do 31 sierpnia 2004 r., Skarb Państwa solidarnie z powiatem, którego starosta wydał decyzję, której nieważność stwierdzono;

3. naruszenie art. 5 k.c. w związku z art. 160 § 1 i § 6 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2004 r., polegające na ich wadliwej wykładni, w wyniku czego Sąd drugiej instancji nie uwzględnił zarzutu skarżących, że podniesienie przez Gminę Miejską K. zarzutu przedawnienia roszczeń dochodzonych pozwem jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego,

4. naruszenie art. 361 § 1 k.c., w związku z art. 3 pkt 11 i art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym do 10 lipca 2003 r., polegające na ich błędnej wykładni, w wyniku czego Sąd drugiej instancji:

1. ocenę występowania związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało, ograniczył wyłącznie do kosztów nabycia przez skarżących nieruchomości na cele realizacji inwestycji,

2. wadliwie przyjął, że skarżący winni byli dokonać nabycia wszystkich nieruchomości, objętych zakresem inwestycji, przed dniem złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, podczas gdy zgodnie z art. 3 pkt 11 prawa budowlanego prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać również ze stosunków obligacyjnych (a nie wyłącznie własności), a żaden przepis nie nakłada na inwestora obowiązku pozyskania własności nieruchomości przed dniem złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

Powodowie wniesli o uchylenie przez Sąd Najwyższy w całości wyroków Sądu drugiej oraz pierwszej instancji oraz przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w K. do ponownego rozpoznania wraz z orzeczeniem o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W istocie, Sąd pierwszej instancji w dniu 14 lipca 2016 r. wydał w sprawie wyrok w składzie z sędzią, co do którego nie został prawomocnie rozpoznany wniosek skarżących o jego wyłączenie na podstawie art. 49 k.p.c.

Zarazem, gdy orzekał Sąd drugiej instancji, postanowienie oddalające wniosek o wyłączenie sędziego było już prawomocne.

W nauce prawa trafnie wskazuje się, że sędzia wyłączony z mocy ustawy w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., to jedynie sędzia, który podlegał wyłączeniu

na podstawie art. 48, art. 386 § 5, art. 398¹⁵ § 2 oraz art. 413 k.p.c. W przypadku natomiast, gdy sędzia podlegał wyłączeniu na wniosek strony, może to być przedmiotem tzw. innego naruszenia prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Jednakże w sytuacji, gdy – jak się później okaże – zasadny wniosek strony o wyłączenie sędziego nie został rozpoznany do czasu ukończenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, należy przyjąć, że doszło do nieważności postępowania na podstawie określonej w art. 379 pkt 5 k.p.c. Wymieniona przyczyna nieważności zachodzi niezależnie od tego, czy strona zgłosiła wniosek o wyłączenie sędziego, podnosiła zarzut, że w składzie sądu uczestniczy sędzia podlegający wyłączeniu z mocy ustawy, albo też w inny sposób sygnalizowała takie uchybienie.

Wobec tego, w przedmiotowej sprawie, nierozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego opartego na podstawie art. 49 k.p.c., mogłoby skutkować nieważnością postępowania przed Sądem pierwszej instancji, ale tylko wówczas, gdyby okazał się on uzasadniony. Tymczasem, wniosek został prawomocnie oddalony.

W rezultacie, wskazane uchybienie mogło być rozpatrywane tylko w kontekście jego wpływu na wynik sprawy. Jednakże Sąd ad quem trafnie uznał, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie wykazano, aby miało ono wpływ na wynik sprawy przed Sądem Okręgowym.

Podkreślenia wymaga, że powyższe rozważania w istocie mają charakter teoretyczny, bowiem Sąd Najwyższy w ramach swojej kognicji bada ważność postępowania przed Sądem odwoławczym, a nie przed Sądem pierwszej instancji. Zgodnie bowiem z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W judykaturze podnosi się, że Sąd Najwyższy obejmuje stosowanie prawa przez sąd drugiej instancji. Z tej przyczyny Sąd Najwyższy - rozpoznając skargę kasacyjną - nie może w ramach bezpośredniej kontroli kasacyjnej badać kwestii ważności postępowania przed sądem pierwszej instancji. Badanie takie - mające jednak charakter pośredni - byłoby możliwe, gdyby skarżący w ramach podstawy

kasacyjnej wskazanej w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucił sądowi drugiej instancji naruszenie art. 386 § 2 k.p.c. przez nieuwzględnienie nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji. W takim wypadku kontrola Sądu Najwyższego, sprowadzałaby się do oceny prawidłowości zastosowania przez sąd drugiej instancji art. 386 § 2 k.p.c., zgodnie z którym w razie stwierdzenia nieważności postępowania sąd drugiej instancji uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2017 r., I CSK 59/17, niepubl.).

Skarga kasacyjna nie wskazuje na naruszenie art. 386 § 2 k.p.c. W konsekwencji, zarzut sformułowany w punkcie 1 petitum skargi kasacyjnej okazał się nieuzasadniony.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 prawa budowlanego zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, następujące organy:

- 1) starosta,
- 2) wojewoda,
- 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

W myśl art. 81 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą.

Z kolei, art. 82 ust. 2 prawa budowlanego stanowi, że organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, jest starosta. W myśl ust. 3 wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych.

Zgodnie z art. 28 prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29 i art. 30. W myśl art. 3 pkt 12 prawa budowlanego ilekroć w ustawie jest

mowa o pozwoleniu na budowę - należy przez to rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11 u.o.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej.

W myśl art. 38 u.o.s.p.:

1. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

2. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.

2a. Decyzje wydane przez zarząd powiatu z zakresu administracji publicznej podpisuje starosta. W decyzji wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji.

3. Od decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W nauce prawa podkreśla się, że użyte w powyższym przepisie sformułowanie, iż: "Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" oznacza, że powiat w swej działalności jest samodzielny i ponosi odpowiedzialność za skutki czynności lub bezczynności swych organów. Konkretna postać odpowiedzialności powiatu, jego organów czy funkcjonariuszy określana jest w przepisach szczegółowych. Omawiany przepis nie może być zatem uznany za samodzielną podstawę do odpowiedzialności administracyjnej i odszkodowawczej czy też konstytucyjnej i

politycznej. Jest to raczej generalna deklaracja ustawodawcy i zasada porządku prawnego, że powiat nie jest biernym przekaznikiem rozstrzygnięć podejmowanych przez inne organy publiczne. Jest samodzielnym decydentem i z tego powodu musi liczyć się z poniesieniem odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że co do zasady, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta. Powiat wykonuje m.in. określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej, w której zawiera się między innymi wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Należy przyjąć zatem, że starosta wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, czyni to w imieniu własnym powiatu i na jego odpowiedzialność.

Powyższej tezy nie podważa okoliczność, że wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty, co mogłoby sugerować ewentualną odpowiedzialność Skarbu Państwa. Otóż, po pierwsze, art. 38 ust. 3 u.o.s.p. stanowi, że od decyzji m.in. starosty służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Należy przyjąć, że art. 82 ust. 3 prawa budowlanego stanowi taką szczególną regulację, która w żadnej mierze nie wpływa na normę wynikającą z art. 2 ust. 1 u.o.s.p. Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Z przepisu tego wynikają dwa wnioski:

- a) powiat wykonuje zadania publiczne,
- b) powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym.

Pierwszy wniosek wskazuje na podmiotowy zakres zadań powiatu. Zadania publiczne bowiem, to każde działania administracji, które realizuje ona na podstawie ustaw i wobec wszelkich podmiotów prawa.

Z kolei, pojęcie - zadania o charakterze ponadgminnym, wskazuje na zakres wykraczający poza strukturę administracji samorządowej.

Tym niemniej, pomimo tak określonego szeroko zakresu podmiotowo-przedmiotowego, dalej są to zadania własne powiatu, wykonywane na własną jego odpowiedzialność.

Zaprezentowanego stanowiska nie podważa również norma wynikająca z art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem do właściwości starosty przechodzą, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów.

Norma ta tylko potwierdza powyższe konkluzje, a mianowicie, że starosta przejął określone zadania z zakresu administracji rządowej i zostały one objęte uregulowaniem wynikającym z art. 2 ust. 1 u.o.s.p., gdyż przepis szczególny musiałby stanowić inaczej, a w odniesieniu do administracji architektoniczno-budowlanej takowego brak.

Należy zauważyć, że rozważane problemy były już przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego, który uznał, że za szkodę spowodowaną wydaniem przez starostę wadliwej decyzji administracyjnej w ramach administracji architektoniczno-budowlanej (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) odpowiada powiat (art. 417¹ § 2 k.c.) – por. wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2015 r., III CSK 384/14, niepubl.

Słusznie wskazał skarżący, że w okresie, gdy była podejmowana przedmiotowa decyzja o pozwoleniu na budowę, obowiązywał art. 420² k.c., w myśl którego jeżeli jednak szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie.

Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy przepis ten nie znajdzie zastosowania. Stanowi on bowiem o określonych ustawami zadaniach z zakresu

administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych. W obrębie administracji architektoniczno-budowlanej powiat nie wykonuje zadań ani z zakresu administracji rządowej, ani zleconych przez ustawy, ani też zadań powierzonych. Wykonuje zaś – jak już kilkakrotnie podkreślano - określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto, pojęcie zadań publicznych jest różne od pojęcia zadań z zakresu administracji rządowej.

Podsumowując, zarzut zawarty w punkcie 2 skargi kasacyjnej okazał się nieuzasadniony.

Skarżący podniósł, że podniesiony przez pozwaną Gminę zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 6 k.p.a. Uzasadnieniem takiego stanowiska było to, że w omawianym okresie praktyka, doktryna i orzecznictwo wskazywały na rządowy charakter zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej oraz odpowiedzialność Skarbu Państwa oraz wadliwość decyzji o pozwoleniu na budowę.

Otóż przypomnieć należy, że zgodnie z art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

W judykaturze powszechnie przyjmuje się, że uznanie podniesienia zarzutu przedawnienia za nadużycie prawa jest możliwe całkowicie wyjątkowo, w wypadkach szczególnie rażącego nadużycia prawa i wtedy, gdy indywidualna ocena okoliczności sprawy wskazuje, że opóźnienie w dochodzeniu przedawnionego roszczenia nie jest nadmierne i było usprawiedliwione szczególnymi przyczynami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2019 r., IV CSK 503/17, niepubl.).

Skarżący nie sprostął zadaniu wskazania okoliczności na tyle wyjątkowych, aby mogły stanowić podstawę skutecznego zarzutu nadużycia prawa podmiotowego przez pozwaną Gminę. Wskazywanie na ówczesne poglądy i wadliwość decyzji, co łączyć można tylko ze zdarzeniem wyrządzającym

ewentualną szkodę, nie jest wystarczające. Brak tu wykazania, że Gmina skorzystała ze swojego prawa w sposób, który mógłby zostać zakwalifikowany jako szczególnie rażące jego nadużycie.

Oczywiście, można sobie wyobrazić, w okolicznościach niniejszej sprawy, zarzuty, które dotyczyłyby określenia początku biegu terminu przedawnienia czy też jego przerwy, ale nie w ramach nadużycia prawa podmiotowego. Nadto, ze względu na sformalizowany charakter skargi kasacyjnej, musiałyby być jednoznacznie podniesione w jej petitum.

W związku z powyższym, zarzut sformułowany w punkcie 3 skargi kasacyjnej okazał się niezasadny.

Z kolei, ostatni z zarzutów był chybiony z uwagi na jego przedwczesność, w związku z tym, że żądanie okazało się nieusprawiedliwione już w samej zasadzie. Zbędnym było zatem podejmowanie analizy na temat przesłanek odszkodowawczych.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną oraz na podstawie art. 108 § 1, 98 i 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. rozstrzygnął o kosztach postępowania kasacyjnego.