

Sygn. akt III CZP 45/09

## POSTANOWIENIE

Dnia 9 lipca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Wojciech Jan Katner

SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa R. K.  
przeciwko Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w R.  
o zapłatę,  
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 9 lipca 2009 r.,  
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego  
przez Sąd Apelacyjny w [...] postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2009 r.,:

„Czy samorządowe kolegium odwoławcze, które wydało decyzję, o której mowa w art. 287 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), jest statio fisci Skarbu Państwa w sprawie o odszkodowanie wytoczonej na podstawie wymienionego przepisu ustawy?”

**Odmawia podjęcia uchwały.**

## Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 2.04.2009 r. Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości o treści sformułowanej w sentencji uchwały, Zagadnienie to wynikło na tle następujących ustaleń faktycznych.

Burmistrz Miasta D. wydał w dniu 1.08.2002 r. decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod inwestycję w postaci stacji paliw płynnych z urządzeniami towarzyszącymi na działce nr 438/12 w D., położoną przy ul. K. W toku tego postępowania administracyjnego powód R. K. poniósł koszty związane z opracowaniem raportu nt. oddziaływania inwestycji na środowisko w kwocie 3.050 zł, przeprowadzeniem oględzin przez Powiatową Stację Sanitarno – Epidemiologiczną w wysokości 129,17 zł, opłatę skarbową w kwocie 190 zł oraz koszty opracowania projektu organizacji ruchu w kwocie 732 zł. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 27.11.2002 r. stwierdziło nieważność tej decyzji Burmistrza, a rozpoznając sprawę ponownie – w wyniku odwołania powoda – decyzją z dnia 3.02.2003 r. postanowiło o utrzymaniu w mocy poprzedniej decyzji. Wojewódzki Sąd Administracyjny – w następstwie skargi powoda – wyrokiem z dnia 20.01.2005 r. uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego i stwierdził, że decyzja Burmistrza m. D. odpowiadała prawu. Kolegium w toku ponownego rozpoznania sprawy postanowiło umorzyć postępowanie z powodu bezprzedmiotowości sprawy. Ustalono, że w decyzji Burmistrza zastrzeżono, że jej ustalenia są ważne przed dwa lata, od daty stwierdzenia jej ostateczności, co nastąpiło w dniu 24.10.2002 r. W rezultacie decyzja straciła ważność z dniem 24.10.2004 r. Biegły, na zlecenie powoda, oszacował wysokość utraconych przez powoda korzyści w związku z utratą ważności decyzji Burmistrza na kwotę 349.238 zł. Po bezskutecznym wezwaniu o zapłatę odszkodowania, powód wytoczył powództwo przeciwko Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu o zasądzenie kwoty 79.1012,17 zł.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił. Uznał, że art. 287 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270

ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 167, poz. 1692) nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego. Takie podstawy zamieszczone są w kodeksie cywilnym, w szczególności w art. 417 – 417<sup>2</sup> k.c. Skoro jednak zdarzenie wyrządzające szkodę w postaci decyzji Kolegium z dnia 27.11.2002 r. i 3.02.2003 r., zaistniały przed 1.09.2004 r. (data wejścia w życie wskazanej ustawy nowelizującej kodeks cywilny), to zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (...) zastosowanie mają przepisy obowiązujące przed 1.09.2004 r., w szczególności art. 153 i 160 k.p.a. Powód nie wykazał jednak, aby wskazane decyzje Kolegium były dotknięte wadami z art. 156 § 1 k.p.a. Brak było więc podstaw uzasadniających jego roszczenie odszkodowawcze.

Rozpoznając apelację powoda Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, które sformułował w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny podniósł, że merytoryczna ocena roszczenia powoda powinna być dokonana na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 w związku z art. 417 k.c., gdyż sytuację prawną stron sporu ukształtowała dopiero decyzja Kolegium z dnia 12.07.2005 r., bowiem dopiero wówczas powstało roszczenie odszkodowawcze powoda. Merytoryczne rozpoznanie żądania powoda będzie możliwe po wyjaśnieniu statusu prawnego samorządowych kolegiów odwoławczych; w szczególności uznanie tych kolegiów za *stationes fisci* Skarbu Państwa umożliwi prawidłowe oznaczenie strony powodowej i merytoryczną ocenę roszczenia powoda. Sąd Apelacyjny wskazuje, że istnieją bowiem argumenty przemawiające za uznaniem tych kolegiów za organy samorządu terytorialnego, jak też za zakwalifikowaniem ich do państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Podstawowym zagadnieniem w sprawie jest rozstrzygnięcie kwestii zastosowania art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c., co prowadziłoby do odrzucenia pozwu. Jest bowiem bezsporne, że samorządowe kolegia odwoławcze nie mają osobowości prawnej; żaden też przepis nie przyznaje im zdolności prawnej, co

uzasadniałoby zaliczenie ich do jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c. (ustawowe osoby prawne). Prowadzi to do wniosku, że samorządowe kolegia odwoławcze nie mają zdolności sądowej, a tym samym oznaczenie w sprawie jako pozwanego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. uzasadniałoby odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. Na tę kwestię nie zwrócił uwagi Sąd I instancji. Sąd Apelacyjny wskazał, że z okoliczności faktycznych sprawy uzasadniającej żądanie wynika jednoznacznie, że zamiarem powoda było w istocie pozwanie podmiotu władzy publicznej, którego organ wydał decyzje administracyjne będące zdarzeniem powodującym szkodę. Powództwo winno być zatem skierowane w stosunku do tego podmiotu, który ma osobowość prawną i zdolność sądową. Wskazanie tego podmiotu wymaga jednak uprzedniego rozstrzygnięcia, czy samorządowe kolegium odwoławcze jest samorządową jednostką organizacyjną określonego podmiotu samorządu terytorialnego, czy też państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie i której właściwy organ podejmie czynności procesowe za Skarb Państwa, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia pozwoli dopiero – zdaniem Sądu Apelacyjnego – dokonać uściślenia oznaczenia strony pozwanej na podstawie art. 350 k.p.c.

Można wyrazić wątpliwość, czy uściślenie oznaczenia strony pozwanej w sprawie może nastąpić na podstawie art. 350 k.p.c. Tryb sprostowania przewidziany w tym przepisie służy do usunięcia z tekstu orzeczenia niedokładności, błędów pisarskich albo rachunkowych lub innych oczywistych omyłek, a nie do naprawy poważniejszych wad orzeczenia. Oznacza to, że wady orzeczenia musi charakteryzować cecha oczywistości, która jednocześnie wyznacza granicę dopuszczalności sprostowania. Powstaje pytanie, czy taka oczywista niedokładność występuje w sytuacji, gdy powód (który nie korzystał jednak z profesjonalnego pełnomocnika) wskazał w pozwie jako stronę pozwaną jednostkę organizacyjną bez zdolności sądowej, a Sąd I instancji rozpoznał sprawę merytorycznie, w warunkach ważności postępowania (art. 379 pkt 2 k.p.c.). Odpowiedź na to pytanie – w okolicznościach sprawy – jest złożona. Należy bowiem zwrócić uwagę na art. 202 zd. 2 k.p.c. Przepis ten wyraźnie stanowi, że okoliczności, które uzasadniają odrzucenie pozwu, jak również brak

zdolności procesowej, brak należytego umocowania pełnomocnika, brak w składzie jego organów lub niedziałanie przedstawiciela ustawowego sąd bierze pod rozwagę z urzędu, w każdym stanie sprawy. Odnosząc to do okoliczności sprawy stwierdzić należy, że przepis ten obligował Sąd Okręgowy do podjęcia określonych czynności procesowych, zmierzających do wyjaśnienia statusu prawnego samorządowego kolegium odwoławczego, które nie ma zdolności sądowej, niezależnie od tego, czy uzna się je za samorządową, czy też za państwową jednostkę organizacyjną. To stwierdzenie obligowało Sąd Okręgowy, aby stosownie do art. 5 k.p.c. udzielić powodowi niezbędnych pouczeń. Gdyby powód nadal wskazywał jako pozwanego samorządowe kolegium odwoławcze twierdząc, że jest to podmiot odrębny od Skarbu Państwa względnie jednostki samorządu terytorialnego, to wówczas zastosowanie art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. nie budzi wątpliwości. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 19.04.2001 r. III CZP 10/01 (OSNC 2001, nr 10, poz. 147) sąd nie jest władny oznaczyć Skarbu Państwa jako strony powodowej wówczas, gdy żądanie oparte zostało na twierdzeniu, że jednostka wskazana jako strona powodowa jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7.05.2008 r. II CSK 10/08, nie publik.). Tę samą regułę należy odnieść do samorządowej jednostki organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa. Natomiast gdyby powód – po pouczeniu przez sąd – wskazał Skarb Państwa jako stronę, zaś samorządowe kolegium odwoławcze jako jednostkę organizacyjną z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, to zgodnie przyjmuje się, że jest to sprecyzowanie oznaczenia strony (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4.02.2004 r. I CK 342/03, niepublik., z dnia 6.06.2001 r. V CK 34/02, niepublik., z dnia 8.01.2003 r. II CKN 90/02, niepublik.). W wyroku z dnia 22.06.2006 r. V CSK 139/06 (niepublik.) Sąd Najwyższy podkreślił, że powód, na którym ciąży obowiązek oznaczenia strony pozwanej, może uściślić jej oznaczenie, jeżeli nie prowadzi ono do naruszenia tożsamości stron, a mylne oznaczenie w pozwie strony pozwanej nie daje podstawy do odrzucenia pozwu, gdy z przebiegu procesu widocznie jest, kogo powód miał właściwie zamiar pozwać. Stanowisko to należy podzielić. Należy dodać, że w razie oznaczenia strony pozwanej jako Skarb Państwa – Samorządowe Kolegium Odwoławcze, czynności procesowe za Skarb Państwa mógłby – z mocy art. 67 § 2 k.p.c. –

podejmować prezes tego Kolegium. W razie zaś oznaczenia strony pozwanej, jak np. Województwo [...] – Samorządowe Kolegium Odwoławcze, czynności procesowe mógłby także podejmować prezes Kolegium, dysponując jednak pełnomocnictwem organu wykonawczego tej jednostki samorządu terytorialnego.

W sprawie tych czynności nie dokonał Sąd Okręgowy, co powoduje, że postępowanie przed tym sądem dotknięte jest nieważnością (art. 379 pkt 2 k.p.c.). Sąd Apelacyjny dostrzegł, że samorządowe kolegium odwoławcze nie ma zdolności sądowej, co wziął pod rozagę z urzędu (art. 202 k.p.c.). Nie podjął jednak czynności procesowych zmierzających do właściwego oznaczenia strony pozwanej, lecz podjął postanowienie o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, przy czym postępowanie przed Sądem Apelacyjnym nadal toczyło się z udziałem strony pozwanej oznaczonej jako Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Oznacza to, że i to postępowanie toczyło się z udziałem strony nie mającej zdolności sądowej, a więc także dotknięte było nieważnością. Nie budzi wątpliwości, że postanowienie wydane na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. może być podjęte tylko w postępowaniu, które nie jest dotknięte nieważnością (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21.11.2001 r., III CZP 74/02, OSNC 2003, nr 6, poz. 46). Brak więc podstaw do podjęcia uchwały.

2. Podejmując jedynie na marginesie problem statusu prawnego samorządowego kolegium odwoławczego stwierdzić wstępnie należy, że potrzeba rozstrzygnięcia tej kwestii wiąże się z treścią art. 287 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1642). Stosownie do tego przepisu w przypadku, gdy sąd administracyjny uchyli zaskarżoną decyzję (a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie) lub stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. W okolicznościach sprawy jest poza sporem, że decyzję wywołującą szkodę wydało Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a więc – zgodnie z powołanym przepisem – odszkodowanie służy od tego organu. Tymczasem odpowiedzialność odszkodowawczą można przypisać podmiotom prawa cywilnego mającym osobowość prawną, której nie ma Kolegium.

Statusu prawnego samorządowego kolegium odwoławczego dotyczy przede wszystkim ustawa z dnia 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.) oraz kodeks postępowania administracyjnego (ustawa dnia 14.06.1960 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 12.10.1994 r. o samorządowych (...) kolegia są organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostki samorządu terytorialnego (chyba, że przepis szczególny nie stanowi inaczej), jak też orzekają w innych sprawach. W sprawach tych kolegia są organami właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji. Art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. definiując pojęcie „organy jednostek samorządu terytorialnego” wymienia także samorządowe kolegia odwoławcze. Te przepisy przywołuje się do uzasadnienia poglądu, że z procesowego punktu widzenia kolegia są organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, a podstawowym (choć nie jedynym) ich zadaniem jest rozpatrywanie odwołań od wydawanych przez te organy decyzji administracyjnych. Takie stanowisko przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28.04.1999 r. k. 3/99 (OTK ZU 1994, nr 4, poz. 73) stwierdzając, że kolegia nie mają statusu organów konstytucyjnych, jednak są organami odwoławczymi o charakterze administracyjnym. Kolegia służą zapewnieniu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w ramach struktur samorządu terytorialnego, a ich działalność jest niezależna od administracji rządowej. Podobny pogląd wypowiedział Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16.02.2004 OW 43/04 (ONSA i WSA 2004, nr 1, poz. 18) stwierdzając, że organem samorządu terytorialnego jest także samorządowe kolegium odwoławcze, które pełni funkcje organu wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 1.06.2000 r. III RN 179/99 (ONSP 2001, nr 9, poz. 294) przyjął, że na użytek postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego samorządowe kolegia odwoławcze są traktowane jako organy jednostek samorządu terytorialnego. Można więc stwierdzić, że zarówno w piśmiennictwie, jak i w praktyce organów wymiaru

sprawiedliwości panuje zgodny pogląd, że w postępowaniu administracyjnym oraz sądowno-administracyjnym samorządowe kolegia odwoławcze traktowane są jako organy jednostek samorządu terytorialnego.

3. Bardziej złożony jest problem związany z określeniem pozycji ustrojowej samorządowych kolegiów odwoławczych. Najogólniej można stwierdzić, że w piśmiennictwie da się wyróżnić zwolenników trzech grup poglądów 1) tych, którzy zaliczają samorządowe kolegia odwoławcze do organów administracji rządowej, 2) druga traktuje je jako organy samorządu terytorialnego, 3) trzecia, kwalifikuje kolegia jako organy administracji publicznej nowego typu, których bez zastrzeżeń nie można klasyfikować do którejś z wymienionych dwóch grup. Nie zachodzi potrzeba omawiania argumentacji, do której odwołują się zwolennicy tych poglądów z tego względu, że w sprawie chodzi jedynie o wskazanie podmiotu, który ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną decyzją wydaną przez samorządowe kolegium odwoławcze. Należy zauważyć, że zachodzi pewna niespójność między art. 287 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a przepisem art. 417<sup>1</sup> k.c. Zgodnie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działania lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa; natomiast art. 287 Prawa o postępowaniu (...) odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję, czyli – jak w przypadku kolegiów – organ pozbawiony bytu prawnego. To skłania do poszukiwania argumentów uzasadniających pogląd, że pod względem ustrojowym samorządowe kolegia odwoławcze należy zaliczyć do państwowych jednostek organizacyjnych.

Za przyjęciem tego poglądu przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, samorządowe kolegia odwoławcze są niewątpliwie organami quasi – sądowymi. Organy te spełniają bowiem głównie funkcje orzecznicze rozpatrując odwołania od decyzji administracyjnych oraz weryfikując te decyzje w nadzwyczajnych trybach postępowania zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Niezawisłość orzeczniczą zapewnia z jednej strony niezależność osobista i nieusuwalność członków kolegiów, z drugiej zaś, ich

samodzielny byt organizacyjny i brak organizacyjnej podległości oraz samodzielność w sferze finansów publicznych.

Po drugie, w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do uznania samorządowego kolegium odwoławczego za organy określonej jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) jako osoby prawnej. Nie reprezentują też wspólnoty samorządowej, którą tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Samorządowe kolegia odwoławcze są strukturami organizacyjnymi wyodrębnionymi. Samorząd terytorialny jest formą ustroju administracyjnego konkretnej wspólnoty terytorialnej, w których każda wyposażona jest w podmiotowość prawa publicznego i osobowość prawa cywilnego. Określenie ustawowe użyte w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. w odniesieniu do kolegiów jako „organów samorządu terytorialnego” można więc uznać za skrót myślowy i językowy, skoro samorządowe kolegium odwoławcze – z ustrojowego punktu widzenia – nie jest organem żadnej wspólnoty terytorialnej, a przymiotnik „samorządowy” oznacza tyle, że organ ten rozpatruje sprawy należące do właściwości samorządu.

Po trzecie, zgodnie z art. 4 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – kolegia te są państwowymi jednostkami budżetowymi. Tak samo sytuuje je art. 20 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 49, poz. 2106 ze zm.). Stosownie do przepisów ostatnio powołanej ustawy, jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone jedynie w formach przewidzianych w tej ustawie oraz na podstawie odrębnych ustaw jako państwowe lub samorządowe osoby prawne albo jako państwowe jednostki organizacyjne nie mające zdolności prawnej. Do tej ostatniej kategorii zalicza się samorządowe kolegia odwoławcze. Ma to istotne znaczenie dla określenia ich jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej.

Po czwarte, nadzór na działalnością administracyjną kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 3a ustawy o samorządowych... który określa też obszar ich właściwości miejscowej (art. 2a tej ustawy), powołuje członków kolegium (art. 5 i 6 tej ustawy), jemu też składane są aktualne informacje o działalności kolegium

(art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy). Uzasadnia to wniosek, że istnieją liczne powiązania między kolegiami a administracją rządową.

Te argumenty uzasadniają pogląd, że samorządowe kolegium odwoławcze jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa w sprawie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej decyzją wydaną przez to kolegium (art. 287 pkt 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.