



Sygn. akt III CSK 384/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)  
SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)  
SSN Anna Owczarek

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa D. M.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście N.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 25 czerwca 2015 r.,  
skargi kasacyjnej powódki  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 15 maja 2014 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powódki na rzecz Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Powódka D. M. domagała się od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Starostę N. kwoty 252.204,59 zł z odsetkami jako odszkodowania w związku z wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej przez Starostę, obejmującej zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę budynku. Decyzja nadzorcza stwierdzała nieważność tej decyzji, tymczasem powódka ponosiła określone koszty prac inwestycyjnych związanych z rozpoczęciem budowy budynku mieszkalnego.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo. Zasadnicze elementy stanu faktycznego są następujące.

Decyzją z dnia 14 września 2007 r. Starosta Powiatowy w N. zatwierdził przedłożony przez powódkę projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego; decyzja ta uprawomocniła się w dniu 4 października 2007 r. Rozpoczęcie prac budowlanych nastąpiło w kwietniu 2008 r. i kontynuowano je do maja 2008 r., a następnie zostały one wstrzymane ze względu na postanowienie Wojewody [...] z dnia 23 maja 2008 r. W dniu 13 września 2008 r. Wojewoda [...] stwierdził nieważność decyzji z dnia 14 września 2007 r. z racji rażącego naruszenia prawa przy jej wydawaniu. W wyniku odwołania powódki decyzję tę utrzymano w mocy decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) z dnia 1 kwietnia 2009 r., a skargę powódki oddalił ostatecznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 24 czerwca 2009 r. Wartość kosztorysową rozpoczętych robót określono na kwotę 252.205,79 zł. Starosta N. został wezwany przez powódkę do zapłaty odszkodowania obejmującego także utracony zysk.

Sąd Okręgowy skoncentrował się jedynie na badaniu legitymacji biernej Skarbu Państwa. Wyjaśnił, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wydaniem decyzji administracyjnej mógł być art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. W dłuższym wywodzie prawnym Sąd ten stwierdził, że Skarb Państwa nie był legitymowany w sporze, ponieważ nieważna decyzja, stanowiąca źródło roszczenia

odszkodowawczego powódki, nie została jednak podjęta w ramach realizacji przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej.

Apelacja powódki została oddalona. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i oceny prawne Sądu Okręgowego. Stanowisko o braku legitymacji biernej Skarbu Państwa uzupełnił własnymi wywodami prawnymi. Rozszerzył argumentację prawną Sądu Okręgowego zmierzającą do wskazania, że decyzja Starosty z dnia 14 września 2007 r. wydana została w ramach wykonywania zadań należących jednak do samorządu powiatowego, a Starosta przy wydaniu tej decyzji działał jako organ samorządu powiatowego. Nie przy tym znaczenia to, że w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm., dalej „ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.”) nie wymieniono starosty jako organu powiatu, bowiem art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej – „ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.”) nie odnosi się do kwestii organizacyjnych samorządu powiatowego, lecz do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Starosta jest zawsze organem administracji publicznej w zakresie spraw należących do zadań powiatu, a zarząd będzie nim tylko wówczas, gdy przepisy szczególne przewidują wydanie decyzji przez zarząd. Jeżeli ustawa wskazuje na kompetencję starosty, bez zaznaczenia, że chodzi o zadania z zakresu administracji rządowej, starosta działa jako organ administracji publicznej w zakresie spraw należących do powiatu. Starosta nie jest organem administracji rządowej poza wykonywaniem zadań wskazanych w przepisach ustawy jako należących do jego kompetencji w zakresie administracji rządowej. Przeciwny pogląd byłby sprzeczny z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji architektoniczno – budowlanej, spełnia zadania własne powiatu. Sąd Apelacyjny nie podzielił jednocześnie odmiennej linii orzecznictwa sądów administracyjnych w tej materii. Do zadań własnych powiatu należą funkcje administracyjno – prawne wykonywane przez organy administracji architektoniczno – budowlanej, nie należą natomiast funkcje inspekcyjno – kontrolne nadzoru budowlanego, gdyż powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego są samodzielnymi organami administracji rządowej.

W skardze kasacyjnej powoda podnoszono zarzut naruszenia prawa procesowego tj. art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 80 ust. 1 pkt 1, art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane. Według skarżącego, pozwany Skarb Państwa ma legitymację czynną w obecnym sporze. Skarżąca wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku i wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Nie można podzielić zarzutu skargi, że doszło do naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., bowiem uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia jednak zasadnicze wymagania formalne przewidziane w tym przepisie, a samo rozstrzygnięcie tego Sądu może być poddane kontroli kasacyjnej. Sąd Apelacyjny nie musiał „wyjaśniać sprzeczności pomiędzy zaskarżonym rozstrzygnięciem a przedstawioną przez powódkę linią orzecznictwa NSA”, ponieważ mógł zająć własne stanowisko w tej materii, powołując się m.in. na odpowiednią interpretację art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym i przepisów prawa budowlanego z 1994 r. Oddalenie powództwa, a następnie - apelacji strony pozwanej spowodowane zostało brakiem legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa.

2. W rozpoznawanej sprawie podstawowe znaczenie ma rozstrzygnięcie tego, czy wydając decyzję z dnia 14 września 2007 r., Starosta Powiatu w N. działał w ramach wykonywania publicznej administracji rządowej, czy też w ramach administracji samorządu terytorialnego (powiatowego). Wojewoda [...] uznał tę decyzję za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, w związku z tym podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną pierwotną decyzją tworzy art. 417<sup>1</sup> § 2 k.p.c. Powstała jedynie kwestia podmiotu legitymowanego biernie: Skarb Państwa czy Powiat N.

W skardze kasacyjnej strony powodowej podniesiono nieprzekonywające argumenty prawne mające wskazywać na istnienie legitymacji biernej Skarbu Państwa. Powtórzono tu w znacznej części argumentację prawną zawartą wcześniej w apelacji (k. 154 i n. akt sprawy). Tymczasem za trafne należy uznać

stanowisko Sądów *meriti*, zgodnie z którym decyzja z dnia 14 września 2007 r. podjęta została w ramach wykonywania publicznej administracji samorządu terytorialnego (powiatu).

Sądy powszechne i Sąd Najwyższy mogą dokonywać w toku postępowania rozpoznawczego wykładni przepisów prawa administracyjnego (materialnego, procesowego i ustrojowego) w sposób samodzielny. Specjalizacja merytoryczna sądów administracyjnych nie przesądza, oczywiście, o jakimś prawnym priorytecie wykładni takich przepisów dokonywanej przez te sądy. Podstawowe znaczenie ma bowiem zawsze waga przyjętej argumentacji prawnej.

Sądy *meriti* trafnie skoncentrowały się na wykładni art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., zgodnie z którym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. administracji architektoniczno - budowlanej. Zadania w tym zakresie przypisane zostały przez ustawę powiatowi jako jednostce samorządu terytorialnego. Katalog zadań powiatu może być także odpowiednio poszerzony na podstawie odpowiednich przepisów ustaw (art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy). Decyzja starosty wydana w związku z wykonywaniem takich zadań stanowi przejaw wykonywania własnych zadań powiatu ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, także w sferze prawa odszkodowawczego. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 85/12 (nie publ.) dokonano – wbrew stanowisku skarżącego – trafnej analizy statusu prawnego starosty występującego w sferze zadań dotyczących „administracji architektoniczno - budowlanej”. Wskazano tam m.in. na wyraźne rozdzielenie struktury administracji architektoniczno – budowlanej i administracji nadzoru budowlanego. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że stosownie do art. 80 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - prawo budowlane, zadania terenowych organów administracji architektoniczno - budowlanej wykonują odpowiednio starosta (jako organ pierwszej instancji) i wojewoda (jako organ drugiej instancji), a przepis ten odpowiednio zharmonizowano z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., określającym podstawy katalogu zadań powiatu.

Z przedstawionego wyroku Sądu Najwyższego wynika także i to, że samo ukształtowanie administracyjnego postępowania odwoławczego w sferze spraw

z zakresu administracji architektoniczno - budowlanej (wojewoda jako organ odwoławczy od decyzji administracyjnej starosty występujący w roli organu powiatu) nie ma decydującego znaczenia dla przesądzenia prawnego statusu starosty wydającego wadliwą decyzję z dnia 14 września 2007 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia zezwolenia na budowę budynku. Należy bowiem przyjąć, że art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - prawo budowlane stanowi przepis szczególny, do którego odesłano w ogólnym art. 17 pkt 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, organami wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. są - w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy stanowią inaczej.

Nie można podzielić stanowiska skarżącego, że art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. „wymienia jedynie zadania” powiatu, natomiast „nie precyzuje kompetencji do działania organom powiatu”, toteż dopiero w ustawodawstwie szczególnym należy poszukiwać odpowiednich przepisów kompetencyjnych (np. w prawie budowlanym), na podstawie których można w sposób definitywny określić status prawny starosty wydającego decyzję administracyjną m.in. w sferze administracji architektoniczno - budowlanej (s. 10-11 skargi). W odpowiedzi na skargę kasacyjną strony powodowej przekonywająco zakwestionowano to stanowisko i wyjaśniono, że wskazany w art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy podstawowy katalog zadań powiatu może być rozszerzony w przepisach ustaw szczegółowych (art. 4 ust. 3 ustawy) i zespół tych przepisów może tworzyć jednak właściwą podstawę do określenia także kompetencji starosty jako organu jednostki samorządu terytorialnego.

Z przedstawionych względów należało uznać za bezpodstawne zarzuty naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. i art. 80 ust. pkt 1, art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. W tej sytuacji Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną strony powodowej (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.) i orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 98 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c.).

