

POSTANOWIENIE

30 września 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Monika Koba

na posiedzeniu niejawnym 30 września 2025 r. w Warszawie
w sprawie ze skargi M.S. i K.S.
o stwierdzenie niezgodności z prawem
prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Zielonej Górze
z 20 lipca 2022 r., VI Ca 576/21,
wydanego w sprawie z powództwa M.S. i K.S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście Powiatowemu w K.
o zapłatę,

1) odrzuca skargę,

**2) zasądza od powodów na rzecz Skarbu Państwa -
Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 2700
(dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania przed Sądem Najwyższym z odsetkami
w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie za czas po
upływie tygodnia od dnia doręczenia powodom odpisu
niniejszego postanowienia do dnia zapłaty.**

[A.T.]

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 26 maja 2021 r. Sąd Rejonowy w Krośnie Odrzańskim oddalił powództwo M.S. i K.S. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatowemu w K. o zapłatę kwoty 41 200 zł tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.) oraz zasądził od powodów solidarnie na rzecz pozwanego kwotę 3617 zł tytułem kosztów procesu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty.

Wyrokiem z 20 lipca 2022 r. Sąd Okręgowy w Zielonej Górze – orzekając na skutek apelacji powodów – zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 2 w ten sposób, że nie obciążył powodów obowiązkiem zwrotu kosztów procesu, a w pozostałym zakresie oddalił apelację i nie obciążył powodów kosztami postępowania apelacyjnego.

U podstaw oddalenia powództwa i apelacji legło stwierdzenie, że pozwany nie jest legitymowany biernie w sprawie, w zakresie w jakim powodowie wywodzą szkodę z wykonywanych przez Starostę Powiatowego w K. działań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej. Czynności wykonywane w tym zakresie przez Starostę nie stanowią bowiem realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, lecz są zadaniami własnymi Powiatu. Niezależnie od powyższego Sąd Okręgowy przyjął, że Starosta Powiatu w K. nie miał obowiązku zgłoszenia sprzeciwu w reakcji na zgłoszenie powodów dotyczące zamiaru wybudowania budynku gospodarczego. Powodowie według treści zgłoszenia mieli bowiem zrealizować budynek gospodarczy wolnostojący, który nie wymagał wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, a zrealizowali budynek nie zachowujący funkcjonalnej odrębności od głównego budynku mieszkalnego. Ponadto, pozwany w ramach swoich uprawnień, na podstawie dokumentów przedłożonych przez powodów, nie miał podstaw do przyjęcia, że planowana przez nich inwestycja będzie realizowana bez zachowania wymaganej odległości od działki sąsiedniej.

Sąd Okręgowy stwierdził, że pozwany jest natomiast legitymowany biernie w zakresie w jakim powodowie wiązali szkodę z wydaniem im mapy, która miała zawierać nieprawidłowe dane dotyczące posadowienia granicy pomiędzy działkami

[...] i [...] , prowadzenie bowiem zasobu geodezyjnego i kartograficznego jest zadaniem zleconym powiatu z zakresu administracji rządowej. Stał jednak na stanowisku, że powództwo w tym zakresie jest bezzasadne. Powód przedłożył bowiem do zgłoszenia robót budowlanych mapę do celów opiniodawczych, a nie mapę do celów projektowych. Ponadto, w przypadku procedury zgłoszenia robót budowlanych nie wymagających wydania pozwolenia na budowę obowiązki związane z właściwym posadowieniem budynku spoczywają na inwestorze. W konsekwencji przyjął, że pozwany nie jest odpowiedzialny za szkodę powodów polegającą na poniesieniu kosztów budowy budynku i następnie jego rozbiórki.

Od powyższego wyroku skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem wnieśli powodowie zaskarżając go w całości i wskazując, że jest on niezgodny z art. 8 k.p.a., art. 80 ust. 1 pkt 1 i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz art. 6 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucili naruszenie art. 8 k.p.a., art. 80 ust. 1 pkt 1 i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, art. 6 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c.

Wskazali, że skutek wydania wyroku ponieśli szkodę w wysokości 41 200 zł i nie przysługują im żadne środki prawne umożliwiające zmianę lub uchylenie tego wyroku.

Pozwany w odpowiedzi na skargę wniósł o jej odrzucenie a na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku odmowę przyjęcia jej do rozpoznania jako oczywiście bezzasadnej ewentualnie oddalenie skargi w całości i zasądzenie od skarżących na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych wraz z odsetkami, o których stanowi art. 98 § 1¹ k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest środkiem prawnym mającym, przez zakwestionowanie zgodności z prawem orzeczenia, przesądzić jedną z przesłanek deliktowej odpowiedzialności

odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jej celem nie jest zakwestionowanie zaskarżonego orzeczenia, lecz wydanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie od Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417¹ § 2 k.c.). Stanowi ona nadzwyczajny, sformalizowany środek procesowy i wszystkie jej wymagania konstrukcyjne określone w art. 424⁵ § 1 k.p.c. należy interpretować ściśle. Zasadą bowiem jest, że prawomocność, tworzy nowy stan prawny pomiędzy stronami albo *erga omnes*, jak też sanuje wszelkie ewentualne naruszenia prawa, którymi orzeczenie jest dotknięte. Z tego względu jest środkiem wysoce sformalizowanym (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 17 maja 2006 r., I CNP 14/06, niepubl.; z 28 marca 2007 r., II CNP 124/06, niepubl.; z 25 marca 2009 r., V CNP 93/08, niepubl.; i z 3 czerwca 2009 r., IV CNP 116/08, niepubl.).

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z punktu widzenia jej wymogów powinna odpowiadać ogólnym wymogom pisma procesowego oraz szczególnym wymogom przewidzianym dla tego środka prawnego w art. 424⁵ § 1 k.p.c. Zgodnie z 424⁵ § 1 k.p.c. skarga powinna zawierać oznaczenie wyroku, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest on zaskarżony w całości lub w części (pkt 1), przytoczenie jej podstaw oraz ich uzasadnienie (pkt 2), wskazanie przepisu prawa, z którym zaskarżony wyrok jest niezgodny (pkt 3), uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody, spowodowanej przez wydanie wyroku, którego skarga dotyczy (pkt 4), wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe (pkt 5) oraz wniosek o stwierdzenie niezgodności wyroku z prawem (pkt 6). Z uwagi na nadzwyczajny charakter tego środka prawnego i jego funkcję, wszystkie wymagania konstrukcyjne wymienione w art. 424⁵ § 1 k.p.c. powinny być przytoczone samodzielnie, niezależnie od innych, wobec czego skarga niespełniająca któregokolwiek z nich dotknięta jest tzw. brakiem istotnym, nienaprawialnym w trybie właściwym dla usuwania braków formalnych i podlega odrzuceniu *a limine* (art. 424⁵ § 1 k.p.c. i art. 424⁸ § 1 k.p.c.).

Przedstawiona skarga nie spełnia wymagań określonych w art. 424⁵ § 1 pkt 4 i 5 k.p.c., a jej wady w tym zakresie mają charakter nieusuwalny.

Uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie wyroku, którego skarga dotyczy, polega na przedstawieniu wyodrębnionego wyводу przekonującego, że szkoda została wyrządzona oraz określającego czas jej powstania, postać i związek przyczynowy z wydaniem wyroku niezgodnego z prawem (zob. m. in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 31 stycznia 2006 r., IV CNP 38/05, OSNC 2006, nr 7 - 8, poz. 141; z 22 listopada 2005 r., I CNP 19/05, niepubl.; i z 11 sierpnia 2005 r., III CNP 4/05, OSNC 2006, nr 1, poz. 16). Skarżący powinni przy tym przedstawić dowody lub inne środki uwiarygodniające ich twierdzenie (zob. np. postanowienia SN: z 25 lipca 2006 r., III CNP 40/06, niepubl. i z 23 marca 2006 r., IV CNP 23/06, Biuletyn SN 2006, nr 6, s. 8). Tak rozumianego obowiązku skarżący nie spełnili ograniczając się do stwierdzenia, że fakt poniesienia szkody zostanie uprawdopodobniony w dalszej części skargi, co nie nastąpiło. Z uzasadnienia podstaw skargi można jedynie domniemywać, że skarżący identyfikują oddalenie powództwa i apelacji z szkodą, której rozmiary odpowiadają wartości dochodzonego przez nich i oddalonego przez Sądy *meriti* roszczenia.

Należy podkreślić, że okoliczność, iż wydano orzeczenie niekorzystne dla strony, nieuwzględniające jej żądania lub zajętego w sprawie stanowiska, nie jest równoznaczne z poniesieniem szkody w rozumieniu art. 424¹ § 1 k.p.c. Nieuzyskanie przez stronę w postępowaniu sądowym oczekiwanej ochrony prawnej nie zawsze musi prowadzić do powstania uszczerbku majątkowego. Poniesienie takiego uszczerbku w związku z nieuwzględnieniem roszczenia strona powinna wykazać, czego skarżący nie uczynili nie przedstawiając wyodrębnionego wyводу prawnego w tym przedmiocie (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 29 czerwca 2016 r., IV CNP 2/16, niepubl.; i z 5 grudnia 2016 r., I CNP 15/16, niepubl.).

Dostrzeżenia w tym kontekście wymaga, że jednym z przyczyn oddalenia powództwa było przyjęcie, że pozwany nie jest legitymowany biernie w sprawie, w zakresie w jakim powodowie wywodzą szkodę z wykonywanych przez Starostę Powiatowego w K. działań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej. Sądy *meriti* przyjęły bowiem, że czynności wykonywane w tym zakresie przez

Starostę nie stanowią realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej lecz są zadaniami własnymi Powiatu.

Skarżący kwestionują stanowisko Sądu Okręgowego w tym zakresie w podstawach skargi, nie wyjaśniają jednak w ramach elementu konstrukcyjnego skargi o którym mowa w art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c., czy skorzystali z możliwości zrekompensowania szkody w stosunku do podmiotu, który zdaniem Sądu jest legitymowany biernie w zakresie czynności z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej.

Zgodnie z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., skarżących obciążał także obowiązek przedstawienia wyczerpującej i przekonywującej analizy prawnej przepisów dotyczących środków zaskarżenia, których zastosowanie jest niedopuszczalne lub z innych przyczyn nie mogłoby odnieść skutku. Skarżący powinni wykazać, że od zaskarżonego wyroku nie przysługuje środek prawny, przy pomocy którego mogłoby nastąpić wzruszenie zaskarżonego orzeczenia. Oznacza to obowiązek przeprowadzenia analizy przepisów dotyczących środków prawnych, których zastosowanie jest niedopuszczalne lub które z innych przyczyn nie mogłyby odnieść skutku. Skarżący musi "wykazać", a więc nie "wskazać", "przytoczyć", czy "uwiarygodnić", że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Wykazanie w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe polega na ujawnieniu i przedstawieniu tej okoliczności w sposób wyczerpujący i niebudzący wątpliwości oraz na dowiedzeniu jej istnienia i przekonującym uzasadnieniu (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2006 r., III CNP 23/05, OSNC 2006, nr 7 - 8, poz. 140). Nie chodzi tylko o skargę kasacyjną lub skargę o wznowienie postępowania, ale także o inne środki prawne pozwalające na zmianę lub uchylenie wyroku, ewentualnie służące pozbawieniu lub ograniczeniu wykonalności orzeczenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2018 r., V CNP 49/17).

W skardze zabrakło wyводу, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia nie było możliwe za pomocą innych środków (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). Skarżący wskazali jedynie, że nie przysługują im środki prawne umożliwiające uchylenie lub

zmianę zaskarżonego wyroku, co w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego jest oczywiście niewystarczające. Nie można zatem uznać, że przesłanka z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. została spełniona.

Ubocznie dostrzeżenia wymaga, że skarżący w uzasadnieniu skargi w sposób sprzeczny z art. 398³ § 3 i 398¹³ § 2 w zw. z art. 424¹² k.p.c. kwestionują podstawę faktyczną zaskarżonego rozstrzygnięcia i przeprowadzoną przez Sąd Okręgowy ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, co w postępowaniu przed Sądem Najwyższym jest niedopuszczalne. W podstawach skargi – którymi Sąd Najwyższy w postępowaniu skargowym jest związany i nie może wykraczać poza ich granice (art. 398¹³ § 1 w zw. z art. 424¹² k.p.c.) - nie został natomiast wymieniony art. 417 § 1 k.p.c. stanowiący materialnoprawną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Odwołanie się do tego przepisu w uzasadnieniu skargi jest natomiast nieskuteczne.

Ponadto, w uzasadnieniu skargi skarżący powielają zarzuty i argumentację apelacji, kierując swoje zastrzeżenia w znacznym zakresie do wyroku Sądu Rejonowego, w sytuacji, gdy skarga została wniesiona od wyroku Sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie (art. 424¹ § 1 k.p.c.). W uzasadnieniu skargi skarżący przytoczyli nawet uwzględniony przez Sąd Okręgowy zarzut naruszenia art. 102 k.p.c.

Skarżący w uzasadnieniu skargi nie uwzględnili także, że za niezgodne z prawem w rozumieniu art. 424¹ § 1 k.p.c. może zostać uznane orzeczenie sprzeczne z niewątpliwymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć oraz takie, które zostało wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 9 marca 2006 r., II BP 6/05, OSNP 2007, nr 3-4, poz. 42; z 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, Nr 1, poz. 17; z 21 lutego 2007 r., I CNP 71/06, niepubl.; z 10 czerwca 2008 r., I BP 54/07, niepubl.; z 22 lipca 2010 r., I CNP 100/09, niepubl.; z 20 stycznia 2011 r., I BP 4/10, niepubl. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012/8/97).

Powodowie w uzasadnieniu skargi nie biorą pod uwagę istoty tego środka odwołując się do rozbieżności w orzecznictwie dotyczącej legitymacji biernej Skarbu Państwa – Starosty ewentualnie Powiatu za szkodę spowodowaną wydaniem przez starostę wadliwej decyzji administracyjnej.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy uznał, że skarga nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 424⁵ pkt 4 i 5 k.p.c. i jako taka na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. podlega odrzuceniu.

O kosztach należnych pozwanemu Skarbowi Państwa, zastępowanemu w postępowaniu skargowym przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 3 i art. 99 oraz art. 98 § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i w zw. z art. 398²¹ k.p.c. i art. 424¹² k.p.c. oraz § 2 pkt 5 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023, poz. 1964, ze zm.).

[A.T.]

[a.ł.]