



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

12 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Krzysztof Wesołowski (przewodniczący)

SSN Agnieszka Góra-Błaszczkowska

SSN Dariusz Pawłyszczko (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 12 lutego 2025 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej S. sp. z o.o. w K.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 3 lutego 2022 r., I ACa 245/20,
wydanego w sprawie z powództwa S. sp. z o.o. w K.

przeciwko Skarbowi Państwa – W. w K.

o zapłatę,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od S. sp. z o.o. w K. na rzecz Skarbu Państwa -
Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej 5400 (pięć
tysięcy czterysta) zł kosztów postępowania kasacyjnego.**

Agnieszka Góra-Błaszczkowska Krzysztof Wesołowski Dariusz Pawłyszczko

(Ł.W.)

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z 15 marca 2019 r., I C 260/16, oddalił powództwo inwestora przeciwko Skarbowi Państwa – W. w Krakowie o zapłatę 397 283,07 zł z odsetkami tytułem naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem uchyleniem pozwolenia na budowę z określeniem w wyroku, że pozwolenie na budowę nie może być wykonywane.

Wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację inwestora.

Sąd ten ustalił, że powodowy inwestor ostateczną decyzją administracyjną uzyskał pozwolenie na budowę. Na skutek skarg zainteresowanych Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 8 kwietnia 2013 r. uchylił zaskarżoną decyzję i na podstawie art. 152 p.p.s.a. (w brzmieniu do 15 sierpnia 2015 r.) określił, że pozwolenie na budowę nie może być wykonywane. WSA uznał, że w postępowaniu administracyjnym nie wzięli udziału wszyscy zainteresowani (udział sąsiedniej wspólnoty mieszkaniowej nie zastąpił udziału właścicieli mieszkań), a ponadto pozwolenie na budowę było sprzeczne z warunkami zabudowy. Na skutek skargi kasacyjnej inwestora Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 14 listopada 2013 r. uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i oddalił skargi zainteresowanych na decyzję o pozwoleniu na budowę.

Inwestor, powołując się na art. 417 § 1 k.c. i art. 77 ust. 1 Konstytucji, dochodzi naprawienia szkody wynikłej ze wstrzymania robót budowlanych w okresie od wydania wyroku WSA do jego uchylenia wyrokiem NSA. Na szkodę składają się: 63 000 zł kosztu ponownej oceny zdolności kredytowej w związku z koniecznością zwiększenia kredytu i wydłużenia okresu jego spłaty, 34 283,07 zł odsetek naliczonych w okresie wstrzymania robót i 300 000 zł zapłacone wykonawcy w związku z rozwiązaniem umowy o roboty budowlane z powodu wstrzymania robót – razem 397 283,07 zł.

Sąd drugiej instancji uznał, że wydanie nieprawomocnego orzeczenia sądowego może być niezgodnym z prawem działaniem przy wykonywaniu władzy

publicznej w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. pod warunkiem, że orzeczenie było niezgodne z prawem w sposób kwalifikowany, tj. rażąco sprzeczne z prawem. Tymczasem dostrzeżone przez NSA naruszenia prawa nie miały charakteru widocznego, lecz wymagały pogłębionej analizy prawniczej. Dlatego Skarb Państwa nie odpowiada za szkodę wyrządzoną wydaniem wyroku WSA.

Powodowy inwestor w całości zaskarżył wyrok Sądu odwoławczego, któremu zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 417 § 1 k.c., przez przyjęcie, że:

1) warunkiem koniecznym odpowiedzialności na podstawie art. 417 § 1 k.c. za wydanie nieprawomocnego, wykonanego orzeczenia jest wydanie go z rażącym naruszeniem prawa, chociaż w świetle przepisu każda niezgodność orzeczenia z prawem może uzasadniać odpowiedzialność Skarbu Państwa;

2) wyrok WSA nie naruszał rażąco prawa, chociaż teza WSA o konieczności udziału w postępowaniu administracyjnym właścicieli mieszkań tworzących sąsiednią wspólnotę była sprzeczna z jednolitą wykładnią, ugruntowaną w orzecznictwie sądowym, a teza o niezgodności pozwolenia z warunkami zabudowy była sprzeczna z treścią jednoznacznej decyzji o warunkach zabudowy;

3) uchylenie przez NSA wyroku WSA nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem bezprawności wyroku WSA, mimo że art. 285a § 3 zdanie 2 p.p.s.a. nakazuje traktowanie orzeczeń NSA jak orzeczeń wydanych w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Skarżący zarzucił ponadto naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 170 i 171 p.p.s.a. przez stwierdzenie, że istnieją rozbieżne linie orzecznicze w zakresie uczestników koniecznych postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, oraz że decyzja o warunkach zabudowy była niejasna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie zachodzi zarzucone naruszenie przepisów postępowania. Art. 170 p.p.s.a. stanowi, że prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wiąże inne sądy, w tym powszechne, i inne organy państwowe. Naruszeniem tego przepisu byłoby kwestionowanie obowiązywania pozwolenia na budowę, które z chwilą wydania

wyroku NSA stało się nie tylko ostateczne, lecz także prawomocne. Natomiast naruszeniem art. 171 p.p.s.a., nadającego prawomocnym wyrokom sądów administracyjnych powagę rzeczy osądzonej, byłoby oparcie rozstrzygnięcia na tezie sprzecznej z podstawą rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, np. przyjęcie przez sąd powszechny, jako przesłanki rozstrzygnięcia, że w tym konkretnym postępowaniu o pozwolenie na budowę właściciele mieszkań zostali pozbawieni możliwości obrony mimo tezy NSA, że ich udział nie był konieczny. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. podstawą skargi kasacyjnej jest naruszenie prawa materialnego. Przepis nie wyróżnia kategorii „rażącego” naruszenia prawa. Nawet gdyby NSA w uzasadnieniu wyroku określił naruszenie prawa przez WSA jako rażące, to nie miałyby to znaczenia prawnego i nie byłoby objęte powagą rzeczy osądzonej. Sąd Apelacyjny nie oparł swojego wyroku na tezach mogących naruszać art. 170 lub 171 p.p.s.a.

Zaskarżony wyrok nie narusza art. 417 § 1 k.c., aczkolwiek z innej przyczyny od wskazanej w jego uzasadnieniu. Decyzja administracyjna może stać się ostateczna (art. 16 § 1 k.p.a.) i dopiero decyzja ostateczna może zostać decyzją prawomocną (art. 16 § 3 k.p.a.). Do chwili prawomocności stan prawny ukształtowany decyzją ostateczną jest tymczasowy, tzn. strony powinny liczyć się z uchyleciem lub zmianą decyzji. Decyzja ostateczna jest z mocy prawa skuteczna (co do nadanych nią uprawnień) lub wykonalna (co do nałożonych obowiązków) mimo nieprawomocności, chyba że sąd administracyjny wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 61 p.p.s.a. (w tym przepisie wstrzymanie wykonania oznacza także wstrzymanie skuteczności). Stanu tymczasowości ostatecznej decyzji nie zmienia wydanie co do decyzji wyroku sądu administracyjnego w pierwszej instancji.

Wyrok WSA uchylający decyzję wstrzymuje skuteczność decyzji, chyba że sąd w wyroku postanowił inaczej (art. 152 § 1 p.p.s.a.). Do 15 sierpnia 2015 r. obowiązywała zasada odwrotna: art. 152 p.p.s.a. stanowił, że uchylona nieprawomocnie decyzja ostateczna nie podlega wykonaniu tylko w zakresie określonym przez sąd (przez wykonanie przepis rozumiał także skuteczność). Zarówno jednak przez 15 sierpnia 2015 r., jak od tego dnia możliwość wykonania

decyzji lub nadanego nią prawa przed uprawomocnieniem się wyroku WSA jest tymczasowa i strona powinna liczyć się z prawomocnym uchylem decyzji.

Istotny jest zaznaczony wyżej podział decyzji administracyjnych na nakładające na stronę obowiązek i nadające jej prawo. Strona, która wbrew swojej woli wykonała nałożony na nią nieprawomocnie obowiązek (np. rozbiórki ogrodzenia lub innego obiektu), następnie uchylony, ma prawo do odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c. Dlatego do rzadkości należy wszczynanie przez organ administracyjny egzekucji takich obowiązków przed uprawomocnieniem się ostatecznej decyzji o ich nałożeniu. Natomiast w przypadku decyzji nadającej prawo, np. pozwolenia na budowę, strona uprawniona nie może ponieść szkody na skutek samego wydania decyzji, ponieważ nie ma obowiązku rozpoczęcia budowy lub przygotowań do niej z chwilą ostateczności decyzji o pozwoleniu. Jeżeli podejmuje te działania przed prawomocnością pozwolenia na budowę, to czyni to na własne ryzyko. Decyzje nadające prawo nie podlegają wykonaniu. Skorzystanie z prawa nadanego decyzją określa się niekiedy jako skonsumowanie decyzji.

W przypadku decyzji nadającej prawo przyczyną szkody wynikłej z uchylecia ostatecznej, lecz nieprawomocnej decyzji nie jest wydanie decyzji, lecz jej skonsumowanie, czyli przystąpienie do wykonywania prawa nadanego nieprawomocną decyzją. Dopiero uchylene lub zmiana prawomocnej decyzji nadającej prawo (np. na skutek wznowienia postępowania) może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli skutkiem uchylecia jest szkoda (np. nakaz rozbiórki obiektu). Przy tym bada się także, czy to uprawniony nie doprowadził do wydania uchylonej decyzji (np. wprowadzając organ w błąd) lub przyczynił się do tego (art. 362 k.c.). Skarga do sądu administracyjnego jest normalnym środkiem zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej, a tym samym uchylene tej decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie może zostać uznane za źródło odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

W niniejszej sprawie nie doszło do prawomocnego uchylecia ostatecznego pozwolenia na budowę. Na mocy wyroku WSA została jedynie wstrzymana wykonalność (w istocie skuteczność) tego pozwolenia do czasu rozpoznania skargi

kasacyjnej inwestora, który dochodzi naprawienia szkody wynikłej z czasowego wstrzymania robót budowlanych. Tymczasem dochodzona szkoda była skutkiem zawarcia umów kredytu oraz o roboty budowlane przed uprawomocnieniem się pozwolenia na budowę. Dopiero od prawomocności pozwolenia inwestor ma prawo działać w zaufaniu do jego trwałości, a uchylenie pozwolenia skutkuje odpowiedzialnością Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. Jeżeli inwestor zawiera umowy konieczne do realizacji inwestycji przed prawomocnością pozwolenia na budowę, to powinien je tak ukształtować, aby uwzględniały one możliwość uchylenia pozwolenia lub wstrzymania jego skuteczności.

W świetle art. 152 p.p.s.a., w brzmieniu zarówno przed jak i po 15 sierpnia 2015 r., ostateczna decyzja administracyjna ma charakter zbliżony do wyroku sądu pierwszej instancji w postępowaniu cywilnym, zaopatrzonego w rygor natychmiastowej wykonalności – obydwa akty mogą być wykonywane mimo nieprawomocności. Artykuł 338 § 2 k.p.c. stanowi o odpowiedzialności odszkodowawczej uprawnionego wobec zobowiązanego na wypadek późniejszego uchylenia orzeczenia zaopatrzonego w rygor natychmiastowej wykonalności. Nie jest przewidziana odpowiedzialność Skarbu Państwa za nieprzyznanie uprawnionemu prawa do wykonania nieprawomocnego orzeczenia (np. przez odmowę nadania rygoru natychmiastowej wykonalności lub jego zawieszenie). Zarówno w postępowaniu cywilnym jak i przed sądami administracyjnymi może dojść do zbyt długiego okresu wstrzymania wykonania orzeczenia lub decyzji na czas postępowania, co może powodować odpowiedzialność Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania. Jednak odpowiedzialność za przewlekłość nie jest przedmiotem niniejszej sprawy.

Podsumowując: Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkody wynikłe z realizacji przez stronę prawa nadanego ostateczną decyzją administracyjną, powstałe w związku z uchyleniem nieprawomocnej decyzji lub wstrzymaniem jej skuteczności. Przyczyną szkody jest przedwczesna realizacja prawa nadanego decyzją, a nie nieprawomocne orzeczenie sądu administracyjnego. Dlatego zbędna jest ocena charakteru naruszenia prawa uchylonym wyrokiem WSA, tj. czy było ono rażące.

Analogiczne powództwo było przedmiotem wyroku SN z 22 czerwca 2018 r., II CSK 560/17. Inwestor także uzyskał ostateczne pozwolenie na budowę, uchylone wyrokiem WSA ze wstrzymaniem wykonalności pozwolenia. Wyrok ten został uchylony przez NSA i po ponownym rozpoznaniu sprawy skarga zainteresowanego na decyzję o pozwoleniu została oddalona, a inwestor dochodził od Skarbu Państwa odszkodowania za czasową niemożność realizacji inwestycji. Sądy powszechne oddaliły kolejno powództwo i apelację inwestora, a Sąd Najwyższy powołanym wyżej wyrokiem z 22 czerwca 2018 r. oddalił skargę kasacyjną. Sąd Najwyższy stwierdził, że od „wprowadzenia do systemu prawnego instytucji sądowej kontroli administracji osoby, które zabiegają na drodze administracyjnej o określone uprawnienia, muszą liczyć się z tym, że postępowanie to może posłużyć (...) podmiotom, które w przyznaniu im uprawnień widzą zagrożenia dla własnej sfery prawnej”. Uznał także, że skoro nieprawomocny wyrok WSA nie przysparza stronom „uprawnień ani nie nakłada na nie obowiązków, to do szkody może prowadzić nie tyle jego wydanie, co wykonanie lub skonsumowanie skutków, do których zmierzał, chociaż finalnie – z uwagi na jego nieuprawomocnienie się - trzeba uznać, że skutki te nie powinny nastąpić”.

Zatem w przypadku nieprawomocnego wyroku szkoda może być skutkiem wykonania wyroku (a nie samego wydania wyroku), tj. decyzji utrzymanej wyrokiem w mocy w przypadku wyroku sądu administracyjnego. Wykonaniu podlegają decyzje nakładające obowiązki. Natomiast skutkiem decyzji nadającej uprawnienie nie jest jej wykonanie, lecz prawo uprawnionego do „skonsumowania” skutków decyzji, czyli rozpoczęcie budowy w przypadku pozwolenia na budowę. W niniejszej sprawie inwestor dochodzi odszkodowania nie za uchylenie mu *post factum* możliwości skonsumowania pozwolenia na budowę, lecz za odroczenie mu tej możliwości w normalnym toku postępowania, za co Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności.

Ponadto, niezależnie od wykładni art. 417 § 1 k.c., zasadniczy składnik szkody podnoszonej przez inwestora nie ma związku przyczynowego ze wstrzymaniem wykonalności pozwolenia na budowę. Inwestor twierdzi, że zapłacił wykonawcy 300 000 zł na podstawie art. 649⁴ § 3 k.c., z powodu rozwiązania umowy o roboty budowlane. Przepis ten przyznaje wykonawcy prawo do umówionego

wynagrodzenia za niewykonane roboty budowlane, po odliczeniu tego, co wykonawca oszczędził z powodu niewykonania robót (czyli w istocie przyznaje prawo do utraconego zysku), jeżeli przyczyną niewykonania umowy było niezyskanie żądanej przez wykonawcę gwarancji zapłaty. Przy tym wykonawca w każdym czasie może żądać gwarancji zapłaty (art. 649¹ § 1 k.c.), bez wskazania przyczyn tego żądania, i prawa tego nie można wyłączyć umową (art. 649² § 1 k.c.). Zatem przyczyną szkody inwestora było nieudzielenie gwarancji zapłaty, a nie wstrzymanie robót na mocy wyroku WSA. Nie można wykluczyć, że wykonawca żądał gwarancji zapłaty ze względu na przesunięcie terminu robót, lecz motyw skorzystania ze swojego prawa nie jest normalną przyczyną szkody w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Na podstawie art. 649¹ § 1 k.c. inwestor w każdej chwili powinien liczyć się z żądaniem gwarancji zapłaty i nie może przerzucać na inne podmioty odpowiedzialności za skorzystanie przez wykonawcę z przysługującego mu prawa.

Sąd odwoławczy pominął kwestię związku przyczynowego dochodzonej szkody wyrokiem wydanym przez WSA, w szczególności okoliczność, że wstrzymanie tym wyrokiem skuteczności pozwolenia na budowę nie spowodowało szkody. Szkada powstała na skutek zawarcia przez inwestora umów bez liczenia się ze skargą do sądu administracyjnego na pozwolenie na budowę. Mimo niepełnego uzasadnienia wyrok Sądu Apelacyjnego odpowiada prawu i skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

W wyrokach sądów obydwu instancji pozwany Skarb Państwa został oznaczony przez organ reprezentujący go w niniejszym procesie. Tymczasem *statio fiscii* jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, nie jest nim organ kierujący jednostką. Od początku obowiązywania Kodeksu postępowania cywilnego z 1928 r., a następnie z 1964 r. Skarb Państwa był oznaczany przez dodanie nazwy państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się spór. W latach 90-tych XX w. stopniowo rozszerzała się praktyka oznaczania Skarbu Państwa przez dodanie nazwy organu zamiast nazwy jednostki organizacyjnej, czyli *statio fiscii*. Jest to praktyka nieprawidłowa. Sposób oznaczenia Skarbu Państwa ma znaczenie prawne przy zasądzeniu świadczenia pieniężnego od Skarbu Państwa, gdyż na podstawie art. 1060 § 2 k.p.c. egzekucję przeciwko Skarbowi Państwa prowadzi się z rachunku bankowego właściwej państwowej jednostki organizacyjnej

dłużnika. Organy kierujące jednostkami Skarbu Państwa nie posiadają swoich rachunków bankowych, gdyż są one prowadzone dla państwowych jednostek organizacyjnych. Dlatego w niniejszym wyroku Skarb Państwa został oznaczony prawidłowo. Istnieją przepisy przyznające zdolność sądową organowi Państwa w niektórych sprawach cywilnych (np. art. 189¹ k.p.c.) i wówczas formalną stroną postępowania jest organ, a nie osoba prawna Skarb Państwa (oczywiście materialnoprawnie stroną jest Skarb Państwa, który np. ma obowiązek pokryć koszty zasądzone od organu).

Na podstawie art. 98 i 99 k.p.c. oraz art. 32 ust. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Skarbowi Państwa przysługuje od skarżącego zwrot kosztów sporządzenia odpowiedzi na skargę kasacyjną w wysokości stawki minimalnej określonej w stosowanym odpowiednio § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Min. Sprawiedl. w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Agnieszka Góra-Błaszczkowska Krzysztof Wesółowski Dariusz Pawłyszcz

(Ł.W.)

[a.ł])