

Sygn. akt **IC 1017/14**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 marca 2015r.

Sąd Okręgowy w Płocku Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący SSO Renata Szatkowska

Protokolant Damian Gołębiewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2015r. w Płocku

***sprawy z powództwa Z. K.***

***przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) w W.***

***o zapłatę***

1. oddała powództwo,
2. zasądza od Z. K. na rzecz Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3.600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

***Sygn. akt IC 1017/14***

## UZASADNIENIE

Z. K. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 99.921 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 11 maja 2010r. oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu według norm przepisanych. W uzasadnieniu pozwu wskazał, iż w dniu 20 kwietnia 2007r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w G. nałożył na jego formę karę administracyjną w wysokości 75.000 zł w trybie art. 54 Prawa budowlanego, wskazując na fakt sprzecznego z prawem użytkowania obiektu-gruntu, na którym zlokalizowana jest stacja benzynowa. Wymierzona kara została podwyższona wraz z odsetkami karnymi do kwoty 99.921 zł i sukcesywnie wpłacana na konto Urzędu Wojewódzkiego. Powód wskazał, iż kwestionuje merytoryczne decyzje i ocenę zasadności ustaleń w przedmiocie nałożenia kary, gdyż nałożenie kary nastąpiło z pogwałceniem przepisów ordynacji podatkowej, tj. art. 68 § 1 w zw. z §2 pkt, bowiem nastąpiło przedawnienie. Pobrane od niego kwoty były przedawnione, a więc stały się nienależnym świadczeniem z art. 405 kc. Powód podniósł, iż skoro pozwany odmawia zwrotu nienależnie pobranej kwoty, to żądanie jej zwrotu znajduje uzasadnienie ( art. 17<sup>17</sup> pkt 417 kpc ) w art. 410 w zw. z art. 415 kc.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wskazał, iż powód nie legitymuje się orzeczeniami wydanymi we właściwym postępowaniu, stwierdzającymi, iż postanowienie (...) i decyzja wojewody zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Wskazał ponadto, iż powodowi nie udało się zakwestionować prawidłowości wydanych wobec niego postanowień i decyzji ani w toku instancji, ani w toku nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Podkreślił, iż w postępowaniu cywilnym nie można ani zastępować, ani weryfikować rozstrzygnięć administracyjnych. Podkreślił, iż roszczenie powoda jest przedawnione, bowiem od daty wydania przez (...) decyzji upłynął 3 letni termin przedawnienia wskazany w art. 442 § 1 kc.

Na rozprawie w dniu 23 marca 2015r. powód wskazał, iż kwota 99.921 zł powinna być mu w całości zwrócona, gdyż kara ta się przedawniła po upływie 6 lat od chwili uruchomienia stacji paliw, podniósł ponadto, iż nie wiedział, że może powoływać się na przedawnienie w toku postępowania administracyjnego.

### **Sąd ustalił, co następuje:**

Z. K. w dniu 20 grudnia 2000r. uzyskał na podstawie decyzji Starosty Powiatowego w G. nr (...) (...) - (...) pozwolenie na budowę stacji paliw płynnych i stacji tankowania gazu oraz obiektów towarzyszących na działce ewidencyjnej nr (...), położonej przy ulicy (...) w S.. Warunkiem koniecznym do rozpoczęcia przez stronę powodową działalności gospodarczej na nowo wybudowanym obiekcie było uprzednie uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynków (v. decyzja z dnia 20 grudnia 2000r. k.56). (...) Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zlecił w dniu 7 marca 2007r. kontrolę budynków wzniesionych przez powoda przy ul. (...) w S.. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono brak pozwolenia na użytkowanie stacji paliw, którym powinien wykazać się powód. W wyniku przeprowadzonej kontroli Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w G. wszczął postępowanie wyjaśniające, które w konsekwencji doprowadziło do wydania przez ten organ w dniu 20 kwietnia 2007r. postanowienia nr (...) (...) -3/07, nakładającego na powoda karę administracyjną w kwocie 75.000zł z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego/stacji paliw v. (pismo (...) z 7 marca 2007r. k.37, zawiadomienie z dnia 21 marca 2007r. k.58, postanowienie z dnia 20 kwietnia 2007r. k.62-63).

Po rozpoznaniu zażalenia Z. K. na powyższe postanowienie (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem z dnia 23 maja 2007r. nr (...) (...) .MF. (...) utrzymał w mocy zaskarżane postanowienie. Stwierdził, iż kara z tytułu nielegalnego użytkowania stacji paliw została określona w sposób prawidłowy ( v. zażalenie powoda k. 66, postanowienie (...) z dnia 23 maja 2007r. k.67).

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 9 października 2007r. w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1209/07 oddalił skargę Z. K. na postanowienie z dnia 23 maja 2007r. W uzasadnieniu podał, iż zaskarżone postanowienie, jak i poprzedzające je postanowienie organu I instancji, odpowiadają prawu; organ nadzoru budowlanego zobowiązany był do nałożenia na mocy art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego karę w wysokości określonej w art. 59f powyższej ustawy, wystarczy bowiem sam fakt stwierdzenia nielegalnego użytkowania obiektu ( v. wyrok WSA z dnia 9 października 2007r. k. 68-72). Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 grudnia 2009r. w sprawie o sygn. akt III OSK 1127/09 oddalił skargę kasacyjną powoda od powyższego wyroku, uznając, iż spełnione zostały warunki do wymierzenia grzywny, skoro inwestor bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie stacji paliw, przystąpił do jej użytkowania ( v. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009r. k.73-80).

Z. K. pismem z dnia 4 stycznia 2010r. wniósł do Wojewody (...) o umorzenie częściowe nałożonej grzywny, tj. kwoty 25.000 zł oraz o rozłożenie pozostałej kwoty na 50 miesięcznych rat. Decyzją nr FIN.V.3120-B/1/10 z dnia 27 kwietnia 2010r. Wojewoda (...) częściowo uwzględnił wniosek strony powodowej i wyraził zgodę na spłatę zadłużenia powoda w 50 ratach miesięcznych, ustalił ponadto opłatę prolongacyjną za rozłożenie należności na raty w kwocie 11.942 zł, przyjął, iż łączne zobowiązanie powoda wyniosło wraz z odsetkami 99.921 zł (v. decyzja Wojewody (...) z dnia 27 kwietnia 2010r. k.81-87).

Pismem z 11 maja 2010r. powód wniósł do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wznowienie postępowania w administracyjnego, zakończonego wydaniem ostatecznego postanowienia Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. z dnia 20 kwietnia 2007r. Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2010r. nr (...) Wojewódzki (...) Inspektor Nadzoru Budowlanego na skutek niezachowania miesięcznego terminu do wniesienia odwołania, odmówił wznowienia postępowania ( v. wniosek powoda o wznowienie postępowania k.88- 89 , postanowienie (...) z dnia 29 czerwca 2010r. k.90-91).

Następnie ten sam organ wydał w dniu 17 lutego 2011r. postanowienie nr 279/11 odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. z dnia 20 kwietnia 2007r., na mocy którego na powoda nałożono karę finansową w kwocie 75.000 zł. W uzasadnieniu

wskazano, że zaskarżane postanowienie było już przedmiotem wcześniejszych rozważań sądów administracyjnych, które nie dopatrzyły się naruszenia prawa. Powyższa decyzja z dnia 17 lutego 2011r. została uchylona i skierowana do ponownego rozpoznania na mocy postanowienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 kwietnia 2011r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem z dnia 4 listopada 2011r. nr (...) ponownie odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. z dnia 20 kwietnia 2007r. W uzasadnieniu powtórzył argumenty z pierwszej swojej decyzji (postanowienie (...) z dnia 17 lutego 2011r. k.92-93, postanowienie (...) z dnia 4 listopada 2011r. k.94-95).

Na skutek odwołania Z. K., organ nadrzędny tj. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, postanowieniem z dnia 13 stycznia 2012r. nr (...) /1854/11/12 stwierdził uchybienie terminu przez powoda do złożenia zażalenia na w/w postanowienie. Wyrokiem z dnia 18 czerwca 2012r. w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 623/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę Z. K. na wskazane powyżej rozstrzygnięcie; sąd uznał, iż zażalenie wniesione zostało po terminie, a brak było wniosku o przywrócenie terminu do jego wniesienia (v. wyrok WSA z dnia 18 czerwca 2012r. k.96-101).

W dniu 14 czerwca 2013r. Z. K. złożył do Sądu Rejonowego w Gostyninie wniosek o zawiązanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego do próby ugodowej w sprawie zwrotu kwoty 75.000 zł. Nie doszło do ugody; uczestnik stwierdził, iż nie może podważać prawomocnych decyzji i wyroków (v. wniosek k.2-3 i protokół rozprawy z dnia 6 sierpnia 2013r. k.40 akt S.R. w G. w sprawie o sygn. akt I Co 536/13).

Pismem z dnia 13 czerwca 2014r. powód poinformował (...) Urząd Wojewódzki w W., iż dnia 10 czerwca 2014r. wpłacił ostatnią 50 ratę należności (v. pismo powoda z dnia 13 czerwca 2014r. k.31).

Z. K. prowadzi działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży paliw płynnych w miejscowości S.. Z tego tytułu osiąga dochód w kwocie około 5 tysięcy złotych miesięcznie ( okoliczność niesporna).

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie dokumentów w postaci : decyzji Starosty Powiatowego w G. nr (...) (...) z dnia 20 grudnia 2000r. ( k. 56), pisma (...) z 7 marca 2007r. ( k.37) , zawiadomienia z dnia 21 marca 2007r. ( k.58), postanowienia z dnia 20 kwietnia 2007r. ( k.62-63), zażalenia powoda ( k. 66), postanowienia (...) z dnia 23 maja 2007r. ( k.67), wyroku WSA z dnia 9 października 2007r. ( k. 68-72), wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2009r. ( k.73-80), decyzji Wojewody (...) z dnia 27 kwietnia 2010r. ( k.81-87), wniosku powoda o wznowienie postępowania ( k.88- 89) , postanowień (...): z dnia 29 czerwca 2010r. ( k.90-91), z dnia 17 lutego 2011r. ( k.92-93) i z dnia 4 listopada 2011r.( k.94-95), wyroku WSA z dnia 18 czerwca 2012r. ( k.96-10), wniosku o zawiązanie do próby ugodowej i protokołu rozprawy z dnia 6 sierpnia 2013r. ( k.2-3 i k.40 akt S.R. w G. w sprawie o sygn. akt I Co 536/13), pisma powoda z dnia 13 czerwca 2014r. ( k.31).

### **Sąd zważył, co następuje:**

Z. K. oparł swoje żądanie m.in. na konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia. Art. 405 kc przewiduje, iż kto bez podstawy prawnej uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby, obowiązany jest do wydania korzyści w naturze, a gdyby to nie było możliwe, do zwrotu jej wartości. W sprawie niniejszej ustalić zatem należało, czy pozwany uzyskał korzyść majątkową, czy odbyło się to kosztem powoda i czy korzyść ta uzyskana została bez podstawy prawnej, tj. czy u jej podstaw nie leżała ani czynność prawna, ani przepis ustawy, ani orzeczenie sądu lub decyzja administracyjna. Ponieważ powód zapłacił pozwanemu określoną kwotę pieniężną i z tego tytułu wywodzi swoje żądanie zwrotu, wskazując na brak podstawy prawnej tego świadczenia, uznano, iż powołuje się on na szczególną postać bezpodstawnego wzbogacenia jaką jest nienależne świadczenie.

Art. 410 § 2 kc konkretnie wylicza sytuacje, kiedy świadczenie jest nienależne : - jeśli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany, - jeśli ten, kto je spełnił, nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, - jeśli podstawa świadczenia odpadła, - jeśli zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, - jeśli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia.

W ocenie sądu okoliczności rozpoznawanej sprawy wskazują, iż nie zachodzi żaden przypadek nienależnego świadczenia w rozumieniu powyższego przepisu.

Z postanowienia z dnia 20 kwietnia 2007r. wynika, że powód był zobowiązany do zapłaty kwoty 75.000 zł z tytułu kary, po jego stronie istniał zatem obowiązek świadczenia, a świadczenie to winien spełnić na rzecz konkretnego podmiotu, w tym przypadku na rzecz Wojewody (...).

Nie odpada również podstawa powyższego świadczenia ze strony Z. K.; postanowienie o nałożeniu kary jest prawomocne, nie zostało ono wzruszone w toku szeregu postępowań odwoławczych, z których powód skorzystał.

Nie ma miejsca także sytuacja nieosiągnięcia zamierzonego celu świadczenia, skoro powód zapłacił pozwanemu dochodzoną pozwem kwotę w tym celu, by wypełnić swój obowiązek związany z uregulowaniem nałożonej na niego kary.

Okoliczności niniejszej sprawy nie dotyczy ostatni przypadek nienależnego świadczenia, tj. nieważności czynności prawnej, zobowiązującej powoda do świadczenia, gdyż podstawą świadczenia nie była czynność prawna, tylko orzeczenie organu administracyjnego.

Skoro przyjęto, iż w niniejszej sprawie nie zachodzi bezpodstawne wzbogacenie, nie było potrzeby ustalania, czy pozwany uzyskał korzyść majątkową i w jakiej wysokości.

Podstawą dochodzonego roszczenia nie może być art. 415 kc, bowiem w przypadku, kiedy szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej ( art. 417<sup>1</sup> kc).

Powód nie wykazał, by stwierdzono we właściwym postępowaniu administracyjnym, że decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. z dnia 20 kwietnia 2007r. jest niezgodna z prawem. Brak tej przesłanki, uniemożliwia sądowi badanie, czy powód poniósł szkodę na skutek działań lub zaniechań pozwanego.

W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjęty jest pogląd, iż sądy powszechne, rozpatrujące sprawy cywilne, związane są ostatecznymi decyzjami, wydanymi na drodze postępowania administracyjnego. Przez "związanie sądu" rozumie się obowiązek uwzględnienia przez sąd stanu prawnego wynikającego z decyzji administracyjnej i odnoszącego się do sfery stosunków, które zostały poddane uregulowaniu w toku czynności podjętych w postępowaniu administracyjnym. Decyzja administracyjna wiąże sąd cywilny, dopóki nie zostanie ona zakwestionowana w odpowiednim postępowaniu, nie można w toku procesu cywilnego dokonywać jej kontroli, czy to pod kątem treści merytorycznej, czy też formalnej. Jedynym wyjątkiem od zasady związania decyzjami administracyjnymi, jest wypracowana przez Sąd Najwyższy koncepcja bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, koncepcja ta zakłada, iż decyzja administracyjna, pomimo formalnego nie uchylenia, nie może wywoływać skutków prawnych z uwagi na istniejące wady, godzące w istotę aktu administracyjnego, takie jak; wydanie decyzji przez organ niepowołany do orzekania w określonej materii, niezastosowania jakiejkolwiek procedury, oczywisty brak podstawy w prawie materialnym administracyjnym. Podkreślić trzeba, że decyzja z 20 kwietnia 2007r. nie jest dotknięta żadną z tych wad, co oznacza, iż jej treść jest wiążąca dla sądu, rozstrzygającego ten proces ( v. wyrok Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 11 lutego 2010r. , sygn. akt I CSK 312/09). Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż w niniejszej sprawie nie jest dopuszczalne badanie zasadności nałożenia kary na powoda, w tym badanie, czy nastąpiło przedawnienie powoda należności z tytułu nielegalnego użytkowania stacji paliw przez powoda.

Z tych wszystkich względów powództwo podlegało oddaleniu.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 kpc, obciążając powoda jako stronę przegrywającą proces kosztami wynagrodzenia pełnomocnika pozwanego.