



Sygn. akt III CK 549/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSA Andrzej Struzik

w sprawie z powództwa B. C.

przeciwko Skarbowi Państwa - Dowódcy (...) Okręgu Wojskowego w W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2005 r., kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w N. z dnia 1 kwietnia 2004 r., sygn. akt I Ca (...),

oddala kasację.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 29 września 2003 r. Sąd Rejonowy w Z. oddalił powództwo B. C. o zasądzenie od Skarbu Państwa – Dowódcy (...) Okręgu Wojskowego kwoty 15 590,39 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek bezpodstawnej odmowy udzielenia pomocy finansowej w związku z podjęciem nauki w Akademii Obrony Narodowej.

Z dokonanych ustaleń wynika, że powód, będący żołnierzem zawodowym, podjął naukę na 2-letnich uzupełniających studiach magisterskich w Akademii Obrony Narodowej. Przed podjęciem nauki zwrócił się do komendanta Wojskowego Ośrodka

Szkolenia Sportów Górskich o wyrażenie zgody na podjęcie nauki i dofinansowanie. Decyzja komendanta z dnia 15 września 2000 r., a następnie wydana w wyniku odwołania decyzja dowódcy okręgu wojskowego z dnia 31 października 2000 r., były odmowne. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że kierunek nauki nie jest zbieżny z wymaganym wykształceniem na zajmowanym stanowisku i prognozowanym dalszym kierunkiem rozwoju żołnierza. Powyższe decyzje, na skutek skargi powoda, zostały uchylone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2002 r. W ocenie NSA, podane w uzasadnieniu obu decyzji podstawy odmowy wyrażenia zgody na podjęcie nauki były niezgodne z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 38, poz. 427). W toku ponownego rozpoznania sprawy wydana została w dniu 7 listopada 2002 r. decyzja o umorzeniu postępowania z uwagi na ukończenie przez powoda studiów, których podjęcia zezwolenie miało dotyczyć.

W ocenie Sądu Rejonowego, nie istnieją podstawy do zasądzenia na rzecz powoda odszkodowania w żądanej kwocie, na którą składają się koszty czesnego, dojazdów na zajęcia i inne związane ze studiami. Powód nie wykazał bowiem, zdaniem Sądu, istnienia szkody, która warunkuje odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 417 k.c. Ponadto, ostateczna decyzja organu wojskowego została wprawdzie uchylona przez NSA, jednak uchylenie to nie nastąpiło z przyczyn określonych w art. 156 § 1 kpa.

Sąd Okręgowy w N. wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2004 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku. Sąd ten uznał, że powód nie wykazał istnienia przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności określonych w art. 417 k.c., do których zaliczył winę funkcjonariusza, szkodę i normalny związek przyczynowy pomiędzy zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza a szkodą. Podstawy odpowiedzialności nie stwarza także, w ocenie tego Sądu, art. 60 ustawy o NSA, zwłaszcza, że ustawa ta została uchylona. Obecna regulacja w tym względzie, wynikająca z art. 154 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) pozwala na dochodzenie odszkodowania w przypadku poniesienia szkody wskutek niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego, nie pozwala natomiast na takie rozstrzygnięcie w wypadku umorzenia postępowania administracyjnego po wcześniejszym uchyleniu decyzji. Ponadto, zdaniem tego Sądu, powód nie wykazał, by poniósł szkodę w sytuacji, gdy podejmując naukę bez zgody przełożonego czynił to na własne ryzyko, a nawet w

wypadku takiej zgody pomoc finansowa mogła, lecz nie musiała zostać udzielona. Kończąc studia magisterskie powód zainwestował we własną przyszłość, a dokonując tego bez zgody przełożonych musiał liczyć się z tym, że pomocy finansowej nie uzyska.

Powyższy wyrok zaskarżył powód kasacją opartą na obu podstawach kasacyjnych określonych w art. 393¹ k.p.c.. W ramach pierwszej z nich zarzucał naruszenie prawa materialnego, to jest art. 361 k.c. w związku z art. 54 k.c. i art. 60 ustawy o NSA (obecnie art. 287 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), oraz art. 160 kpa poprzez przyjęcie, że nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy zaniechaniem wyrażenia zgody na pobieranie przez powoda nauki, pomimo wcześniejszego wyroku sądu administracyjnego, a utratą pożytków z prawa do uzyskania takiej pomocy, a nadto naruszenie art. 287 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 160 kpa przez przyjęcie, że po zmianie ustawy o NSA brak odpowiednika przepisu art. 60 ustawy o NSA, stanowiącego samodzielną podstawę dochodzenia pełnego odszkodowania.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej zarzucał naruszenie art. 385 k.p.c. W konkluzji wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zarzut naruszenia art. 385 k.p.c. nie jest zasadny, nie został zresztą w kasacji uzasadniony, co zwalnia Sąd Najwyższy z obowiązku odniesienia się do niego. Wystarczy jedynie zwrócić uwagę, że nie narusza tego przepisu sąd drugiej instancji, oddalając apelację uznana za bezpodstawną. Przeciwnie, przepis ten zostałby naruszony, gdyby sąd taką apelację uwzględnił, taka jednak sytuacja w sprawie nie zachodzi.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego sprowadzają się do twierdzenia przez skarżącego, że orzekające w sprawie Sądy wadliwie nie znalazły podstaw do zasądzenia na jego rzecz odszkodowania. Zwrócić zatem uwagę należy na następujące kwestie.

Przede wszystkim należy zauważyć, że wadliwie uznał Sąd Okręgowy, iż przesłanką odszkodowania określonego w art. 417 k.c. jest wyrządzenie przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności szkody na skutek zawnionego działania lub zaniechania. Pogląd ten jest błędny i nie uwzględnia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 201 r., SK 18/00 (Dz. U. Nr 145, poz. 1638), zgodnie z którym art. 417 k.c. rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa

ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zatem nie wina, ale niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza rodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa. Rozważyć zatem należało, czy rzeczywiście działanie organu administracji wojskowej, zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, było niezgodne z prawem. W ocenie skarżącego, taka właśnie sytuacja zachodzi, a odmienny pogląd Sądu drugiej instancji narusza art. 160 kpa, art. 60 ustawy o NSA, a także art. 287 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Obowiązujący w dacie orzekania art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej – kpa) przyznawał stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kpa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Przepis ten utracił moc z dniem 1 września 2004 r., w dacie dochodzenia roszczenia jednak obowiązywał. Wbrew jednak zarzutom skarżącego przepis ten nie mógł być podstawą zasądzenia odszkodowania. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że nie toczyło się postępowanie administracyjne, którego przedmiotem byłoby stwierdzenie wydania którejkolwiek z decyzji dotyczącej wniosku o udzielenie pomocy finansowej z naruszeniem art. 156 § 1 kpa, albo stwierdzenie jej nieważności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, że postępowanie takie jest samodzielny postępowaniem administracyjnym, ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 kpa. Rozstrzygnięcie kończące to postępowanie następuje w formie decyzji (art. 158 § 1 kpa) podejmowanej przez organ administracji publicznej. Orzekanie w tym przedmiocie przez sąd powszechny byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu (por. postanowienie SN z dnia 20 maja 2002 r., II UKN 356/01, Prokuratura i Prawo z 2003 r., nr 4, poz. 45). W toku rozpoznawanej sprawy w ogóle zatem nie byłoby możliwe wyjaśnienie, czy zachodzą przesłanki uznania decyzji za nieważną czy też wydaną z naruszeniem art. 156 § 1 kpa. Uznanie zatem, że art. 160 kpa nie mógł stanowić podstawy roszczenia odszkodowawczego było prawidłowe.

Dalszą podstawę odszkodowania stanowić mogły, zdaniem skarżącego, przepisy ustawy o NSA, a obecnie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym

(Dz. U. Nr 74, poz. 368, dalej – ustawa o NSA), w przypadku, gdy Sąd w orzeczeniu m.in. uchylił zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzył postępowanie, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Taka właśnie sytuacja nastąpiła w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, bowiem postępowanie toczące się z wniosku skarżącego po uchyleniu decyzji przez NSA zostało następnie umorzone w dniu 7 listopada 2002 r. z uwagi na ukończenie przez powoda studiów. Trafnie podnosił skarżący w kasacji, że wadliwy jest pogląd Sądu Okręgowego, że po uchyleniu tej ustawy brak obecnie odpowiednika art. 60, jest nim bowiem art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Rzecz jednak w tym, że nie w każdym wypadku umorzenie postępowania może być podstawą zasądzenia odszkodowania. Umorzenie postępowania administracyjnego uregulowane jest w art. 105 kpa i następuje w przypadku bezprzedmiotowości postępowania (§ 1), bądź gdy wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie wszczęto, przy uwzględnieniu dalszych przesłanek (§ 2). Wydaje się oczywiste, że umorzenie takiego postępowania na żądanie strony nie daje prawa do odszkodowania. Jeżeli zaś chodzi o bezprzedmiotowość postępowania, to trzeba zwrócić uwagę, że skarżący opiera swoje roszczenie na założeniu, że po uchyleniu poprzednich decyzji przez NSA, ponowna decyzja w przedmiocie udzielenia pomocy w związku z pobieraniem nauki mogła być tylko pozytywna. Do przyjęcia takiej tezy za pewnik nie ma jednak podstaw. Zgodnie bowiem z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, warunkiem pobierania nauki poza siłami zbrojnymi było niekolidowanie tej nauki z wykonywaniem zadań służbowych. Z uzasadnienia zaś wyroku NSA, uchylającego poprzednio wydaną w tym przedmiocie decyzję wynika, że o braku owej kolizji decydował wyłącznie tzw. służbodawca. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, że powód nie zaskarżył decyzji o umorzeniu postępowania. Sąd powszechny nie ma natomiast kompetencji do rozważania, czy decyzja ta była zasadna, a zwłaszcza, czy decyzja w przedmiocie udzielenia zgody na pobieranie nauki przez skarżącego powinna być pozytywna. Ponadto, ust. 2 przytoczonego przepisu wyraźnie stanowi, że pomoc od organów wojskowych w okresie nauki jest udzielana wyłącznie w przypadku, gdy żołnierz na pobieranie nauki uzyskał zezwolenie dowódcy jednostki wojskowej. Oczywiście nie jest uprawniony pogląd Sądu drugiej instancji, że pomoc ta mogła, lecz nie musiała być udzielona, w kwestii tej nie było bowiem dowolności i zastosowanie miały kryteria określone w przepisach rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia

17 kwietnia 2000 r. w sprawie pomocy udzielanej żołnierzom zawodowym pobierającym naukę poza Siłami Zbrojnymi oraz warunków jej otrzymywania (Dz. U. z 2000 r., nr 38, poz. 427), istotne jest jednak to, że skarżący zezwolenia nie otrzymał i z tej przyczyny nie spełniał podstawowego warunku przyznania pomocy. Powtórzyć wypada, że nie jest rzeczą sądu powszechnego rozstrzyganie w procesie odszkodowawczym, czy decyzja w tym przedmiocie powinna być dla skarżącego pozytywna i czy umorzenie postępowania było zasadne.

Nie daje też podstaw do zasądzenia odszkodowania przepis art. 154 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarżący zarzucał, że bezczynność organu administracji wojskowej po uchyleniu poprzedniej decyzji przez NSA doprowadziła do umorzenia postępowania z uwagi na bezprzedmiotowość, skarżący bowiem zdążył już ukończyć studia. Niezależnie od tego, że nie można co do zasady odmówić skarżącemu racji w tym przedmiocie, trzeba jednak zwrócić uwagę, że ustawa przewiduje szczególny tryb postępowania, a odszkodowanie może być przyznane osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu uwzględniającego skargę na bezczynność (art. 154 § 1 i 4). Skarżący zaś skargi na bezczynność nie wnosił, nie wzywał też na piśmie właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 393¹² k.p.c. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz.98), a to z uwagi na przepis art. 3 tejże ustawy.