

Sygn. akt I CSK 771/10

## POSTANOWIENIE

Dnia 26 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

SSA Marek Machnij

w sprawie z powództwa "W. i SKA" Spółka z o.o. w likwidacji  
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Gospodarki  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 26 października 2011 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej od postanowienia Sądu Apelacyjnego  
z dnia 3 września 2010 r.,

**oddala skargę kasacyjną; zasądza od strony powodowej "W. i SKA" Spółki z o.o. w likwidacji na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Postanowieniem z 6 maja 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił podniesiony przez stronę pozwaną zarzut niedopuszczalności drogi sądowej. W ocenie Sądu, powodowa Spółka wyczerpała drogę administracyjną w postępowaniu o odszkodowanie w związku z bezprawną nacjonalizacją przedsiębiorstwa „W. i SKA”, uzyskując tym samym – stosownie do art. 160 § 5 k.p.a. - możliwość wstąpienia na drogę sądową.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożył pozwany Skarb Państwa - Minister Gospodarki, wnosząc o jego zmianę i odrzucenie pozwu ewentualnie uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. W zażaleniu skarżący zarzucił naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 160 k.p.a. Według niego, strona powodowa jako osoba prawna nie wyczerpała drogi administracyjnej, gdyż postępowanie administracyjne o zapłatę odszkodowania toczyło się z wniosku osób fizycznych i w stosunku do tych osób została wydana decyzja odmawiająca przyznania odszkodowania.

Sąd Apelacyjny postanowieniem z 3 września 2010 r. zmienił zaskarżone postanowienie i pozew odrzucił. Według niego, Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że do objętego pozwem roszczenia odszkodowawczego strony powodowej zastosowanie ma art. 160 k.p.a., albowiem tzw. decyzje nadzorcze zostały wydane przed dniem 1 września 2004 r. (uchwała Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 57). Wskazany artykuł przewidywał zaś administracyjny tryb dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkodę spowodowaną na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego. Dopóki zaś organ administracji publicznej nie wypowiedział się o odszkodowaniu, występuje czasowa niedopuszczalność drogi sądowej skutkująca odrzuceniem pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 21 września 2005 r., V CK 139/05, LEX nr 186929).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w rozpatrywanej sprawie adresatem decyzji z 29 grudnia 2009 r. odmawiającej przyznania odszkodowania w związku ze stwierdzeniem nieważności decyzji nacjonalizacyjnej były osoby fizyczne, nie zaś osoba prawna występująca w tej sprawie jako strona powodowa; w drodze administracyjnej mianowicie odmówiono odszkodowania za szkody poniesione przez Józefa G., a nie przez spółkę „W. i SKA”. Wskazał jednak w uzasadnieniu swego postanowienia, że jakkolwiek Brygida H. i Joanna F. podnosiły w toku postępowania administracyjnego, że reprezentują również spółkę, to jednak twierdzenie to nie zostało uwzględnione przez organ administracyjny, gdyż z treści wydanej decyzji w przedmiocie odszkodowania wynika, że organ potraktował jako strony postępowania wyłącznie osoby fizyczne i rozstrzygnął wniosek o przyznanie odszkodowania osobom fizycznym, nie zaś powodowej spółce. Według Sądu Apelacyjnego, nie może on polemizować z tym ustaleniem i przyjąć, że stronami postępowania były inne podmioty aniżeli wymienione w decyzji. Wynika to z mocy wiążącej decyzji administracyjnej. Skoro zatem powodowa spółka nie uzyskała w postępowaniu administracyjnym decyzji co do odszkodowania na jej rzecz, to zachodzi w stosunku do niej czasowa niedopuszczalność drogi sądowej, skutkująca odrzuceniem pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Postanowienie Sądu drugiej instancji strona powodowa zaskarżyła skargą kasacyjną, zarzucając temu Sądowi:

1. naruszenie art. 160 § 5 w zw. z art. 28 k.p.a. przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w wyniku przyjęcia, że legitymację do wniesienia powództwa do sądu powszechnego ma adresat wskazany w sentencji decyzji, nie zaś strona niezadowolona z decyzji, a także wadliwe zastosowanie normy prawnej i pominięcie, iż przedmiotem sprawy administracyjnej były roszczenia odszkodowawcze zarówno osób fizycznych, jak i osoby prawnej;
2. naruszenie art. 28, 40 § 1 oraz art. 109 § 1 k.p.a. przez ich niezastosowanie, a w szczególności przez nieprawidłowe przyjęcie, że powodowa spółka nie była stroną postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 160 § 5 k.p.a.;

3. naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. przez nieprawidłowe przyjęcie, że droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna, co miało w sposób oczywisty istotny wpływ na jej wynik;
4. naruszenie art. 104 § 2 k.p.a. przez jego niezastosowanie;
5. naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. przez arbitralne uznanie, że sąd jest związany decyzją administracyjną, a jej ocena i analiza leży poza kognicją sądu powszechnego, gdyż może nastąpić wyłącznie przez organy administracji;
6. naruszenie art. 385 k.p.c. zw. z 397 § 2 k.p.c. przez ich niezastosowanie, mimo że zażalenie pozwanego było w całości bezzasadne, co miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie;
7. naruszenie art. 328 § 1 w zw. z art. 361 k.p.c. przez brak wyjaśnienia podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa i oparcie się wyłącznie na arbitralnym stwierdzeniu, że analiza zgodności decyzji administracyjnej z przepisami prawa, w tym analiza jej treści, przedmiotu sprawy i określenia stron, dla oceny dopuszczalności drogi sądowej leży poza kognicją sądu powszechnego.

W konkluzji skargi kasacyjnej skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się nieuzasadniona i jako taka podlegała oddaleniu.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym w sprawie zagadnieniem, wokół którego koncentrują się poszczególne – mniej lub bardziej rozbudowane - zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej, jest zagadnienie kręgu podmiotowego postępowania odszkodowawczego przeprowadzonego na podstawie art. 160 § 5 k.p.a. przez organ administracji publicznej. Między stronami nie było bowiem kontrowersji co do tego, że istotne zdarzenia prawne w postaci decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem prawa oraz tzw. decyzji nadzorczej stwierdzającej to naruszenie (obie decyzje wydane przed dniem 1 września 2004 r.) nakazywały zastosowanie tego przepisu. Innymi słowy, konieczne było przed wytoczeniem przez powodową

spółkę powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę odszkodowania wyczerpanie drogi administracyjnej. Powyższa kwestia procesowa została zresztą należycie wyjaśniona w uzasadnieniu uchwały składu pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), stąd też nie była też przedmiotem analizy Sądu Apelacyjnego.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stosunkowania się do wskazanego wyżej zagadnienia kręgu podmiotowego postępowania administracyjnego o wyrównanie szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. W tym względzie należy zaś bez jakichkolwiek zastrzeżeń podzielić stanowisko Sądu drugiej instancji. Sąd ten ustalił mianowicie, że adresatem decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania były wyłącznie osoby fizyczne (spadkobierczynie Józefa G., udziałowca spółki z o.o. „W. i SKA”: Brygida H. i Joanna F.). Adresatem tym nie była natomiast powodowa spółka. Aczkolwiek obie te spadkobierczynie podnosiły w trakcie postępowania administracyjnego, że reprezentują także poszkodowaną spółkę, to jednak organ administracyjny tej okoliczności nie uwzględnił w treści ostatecznej decyzji nadzorczej.

W konsekwencji takiego stanu rzeczy zaakceptować trzeba też stanowisko Sądu Apelacyjnego co do związania sądu powszechnego tak ukształtowaną formalnie i merytorycznie decyzją administracyjną, a tym samym też odnośnie do niedopuszczalności drogi sądowej wobec uprzedniego niewyczerpania drogi administracyjnej. Mylne jest bowiem stanowisko skarżącej, że Sąd Apelacyjny władny był autonomicznie, wbrew pogładowi samego organu administracyjnego, ocenić kwestię uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym strony powodowej i co za tym idzie odmiennie niż organ administracyjny określić adresata decyzji. Marginesowo można podkreślić, że organ ten w uzasadnieniu decyzji z 29 grudnia 2009 r. faktycznie wyraźnie i kategorycznie stwierdził, że spółka z o.o. „W. i SKA” nie wystąpiła, tak jak tego wymaga art. 160 § 5 k.p.a. z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa. Stwierdzenie to było zaś podyktowane pewną niejasnością proceduralną, związaną z tym, że Brygida H. i Joanna F. w toku sprawy administracyjnej zażądały odszkodowania za szkody wyrządzone wymienionej spółce. Nie jest natomiast rolą Sądu Najwyższego

ocenie prawidłowości stanowiska organu administracyjnego, który w rezultacie obszernej argumentacji przyjął, że żądanie to zostało zgłoszone przez zarząd spółki „W. i SKA”, a nie przez spółkę jako taką.

Zaakceptowanie przez Sąd Najwyższy zapatrywania Sądu drugiej instancji, że strona powodowa przed wytoczeniem powództwa nie skorzystała z obligatoryjnej drogi administracyjnej, sprawia, iż możliwe jest syntetyczne uznanie bezzasadności zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej. Odrębnej wzmianki wymagają jedynie dwa z nich (dotyczące art. 233 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c.).

Otóż nieporozumieniem jest zarzucanie Sądowi drugiej instancji naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. przez arbitralne uznanie, że sąd jest związany decyzją administracyjną, a jej ocena i analiza leży poza kognicją sądu powszechnego, gdyż może nastąpić wyłącznie przez organy administracji. Pomijając bowiem nawet istotną okoliczność, że sąd drugiej instancji nie stosuje powyższego artykułu bezpośrednio i wprost, lecz każdorazowo w związku z art. 391 § 1 k.p.c. (a tego przepisu skarżąca w swej skardze nie powołała), a także generalny zakaz *de lege lata* zarzucania sądowi drugiej instancji w postępowaniu kasacyjnym naruszenia przewidzianej w art. 233 § 1 k.p.c. zasady swobodnej oceny dowodów (zob. art. 398<sup>3</sup> § 3 i 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), należy stwierdzić, że aczkolwiek relacje między sferą stosunków cywilnoprawnych a decyzjami administracyjnymi występują w rozmaitych układach, powiązaniach i zależnościach prawnych, to jednak – na ogół - nie można mówić o decyzji administracyjnej jako klasycznym dowodzie (dokumencie urzędowym; art. 244 § 1 k.p.c.), którego miarodajność i wartość procesowa podlega ocenie na podstawie art. 233 § 1 k.p.c. Nie wnikając w teoretyczne zawłości, które wiążą się z omawianym zagadnieniem – nie ma bowiem takiej potrzeby procesowej – podkreślić trzeba, że w postępowaniu cywilnym decyzje administracyjne korzystają ze specyficznego przywileju w postaci mocy wiążącej, co sprawia, iż sądy powszechne (i Sąd Najwyższy) związane są stanem prawnym stworzonym przez decyzje administracyjne. Sądy wiążą też domniemanie ważności tych decyzji. Jest to konsekwencja konstytucyjnego podziału władzy publicznej oraz uszczegółowienia tego podziału na gruncie kodeksu postępowania cywilnego przez regulację zawartą w art. 1 i 2 tego kodeksu.

Chybiony jest również zarzut naruszenia przez Sąd drugiej instancji art. 328 § 2 w zw. z art. 361 k.p.c. (skarżący pominął zatem w tym wypadku wskazanie art. 391 § 1 k.p.c.), gdyż Sąd ten w wystarczającym stopniu wyjaśnił zagadnienie łączące się z koniecznością respektowania przez niego zajętego w decyzji stanowiska organu administracyjnego co do zakresu podmiotowego postępowania administracyjnego.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.), a o kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnął zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.