



Sygn. akt I CSK 606/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Bogumiła Ustjanicz

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa P. B.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 października 2014 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 maja 2013 r.

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 16 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo o zasądzenie 105 970,42 zł odszkodowania z tytułu szkody poniesionej przez powoda na skutek wydania przez Prezydenta m. W. decyzji z dnia 17 marca 2005 r., którą odmówiono powodowi wydania zezwolenia na sprzedaż napojów o zawartości 4,5% alkoholu i piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że dnia 12 marca 2003 r. powód złożył wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu i piwa w prowadzonym sklepie spożywczym. Do wniosku dołączył decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z dnia 6 marca 2006 r., że wymieniony sklep spełnia wymagania konieczne do sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej i uzyskaną przez jego ojca decyzję z dnia 27 października 1973 r. o pozwoleniu na budowę pawilonu kwiatowego na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa.

Decyzja Prezydenta m. W. z dnia 28 listopada 2003 r., którą odmówiono powodowi wydania żądanego zezwolenia, została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 20 maja 2004 r. Rozpatrując wniosek powtórnie, Prezydent m. W. decyzją z dnia 3 września 2004 r. ponownie załatwił go negatywnie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze - na skutek odwołania powoda - uchyliło również tę decyzję.

Decyzją z dnia 17 marca 2005 r. Prezydent m. W. po raz kolejny odmówił powodowi wydania zezwolenia na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu i piwa w prowadzonym przez niego sklepie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 20 lipca 2005 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta m. W. z dnia 17 marca 2005 r. Wniosek nie został uwzględniony, ponieważ powód nie wykazał posiadania tytułu prawnego do lokalu, w którym zamierzał prowadzić działalność gospodarczą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 13 lipca 2006 r., wydanym w sprawie [...], uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 20 lipca 2005 r. i decyzję Prezydenta m. W. z dnia 17 marca 2005 r.; wymieniony wyrok uprawomocnił się z dniem 31 sierpnia 2006 r.

Wyrokiem z dnia 22 sierpnia 2007 r. Sąd Administracyjny w W., sygn. akt [...], oddalił skargę powoda na bezczynność pozwanego w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu i piwa. Wskazując na art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 28 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zmieniony przez art. 105 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225), Sąd wyjaśnił, że według tego przepisu, w brzmieniu po nowelizacji, do wniosku o zezwolenie należało m.in. dołączyć - czego nie zrobiono - decyzję właściwego państwowego inspektora o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 przytoczonej ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Decyzją Prezydenta m. W. z dnia 29 kwietnia 2008 r. powód otrzymał zezwolenia na sprzedaż napojów o zawartości 4,5% alkoholu i piwa do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Sąd Okręgowy podzielił zarzut pozwanego, że dochodzone roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. Podkreślając, że powód na rozprawie w dniu 16 lutego 2012 r. wskazał decyzję Prezydenta W. z dnia 17 marca 2005 r. jako zdarzenie wyrządzające szkodę, Sąd uznał, iż początek biegu terminu przedawnienia roszczenia należy liczyć od dnia doręczenia tej decyzji. Zadaniem Sądu Okręgowego w chwili otrzymania tej decyzji powód był świadomy jej wadliwości, musiał też mieć świadomość (wiedzę) jej wpływu na jego sytuację majątkową, znał również sprawcę szkody; wiedzę o tych faktach posiadał najpóźniej w chwili wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego od decyzji Prezydenta m. W. z dnia 17 marca 2005 r., tj. dnia 13 kwietnia 2005 r.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, podzielając dokonane przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne i ocenę, że dochodzone roszczenie uległo przedawnieniu.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, pełnomocnik powoda zarzucił naruszenie art. 417¹ § 1 i § 2 k.c. art. 16 § 1 k.p.a., art. 442 § 1 i art. 442¹ § 1 k.c. oraz art. 328 § 2 i art. 233 § 1 k.p.c. Powołując się na te podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie we wskazany sposób co do istoty sprawy albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powód jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia wskazał art. 417¹ § 2 k.c. Przepis ten normuje odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu czynu niedozwolonego. Według tego przepisu czynem niedozwolonym jest wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji. Na deliktowy charakter przewidzianej w przytoczonym przepisie odpowiedzialności odszkodowawczej wskazuje jednoznacznie obejmujący go tytuł jednostki redakcyjnej („Czyny niedozwolone”).

Trafnie eksponowaną specyfiką odpowiedzialności przewidzianej w art. 417¹ § 2 k.c. jest - jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale całej Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) - uzależnienie dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Chodzi tu o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń określonych w art. 156 § 1 k.p.a. lub o stwierdzenie – w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 k.p.a. - wydania decyzji z takimi kwalifikowanymi naruszeniami prawa. Ostateczna decyzja nadzorcza zawierająca takie stwierdzenie wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma więc niewątpliwie charakter prejudykatu przesądzającego jedną z przesłanek omawianej odpowiedzialności deliktowej - bezprawność działania organu przy wydaniu decyzji.

Budząca kontrowersje kwestia, z jaką chwilą powstaje zobowiązanie do naprawienia szkody (z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję niezgodną z prawem czy decyzję nadzorczą) została rozstrzygnięta w przytoczonej uchwale całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10. Sąd Najwyższy uznał, że nie można podzielić - mimo konieczności

uzyskania decyzji nadzorczej do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną - tych zapatrywań, według których czyn niedozwolony rodzący zobowiązanie do naprawienia szkody finalizuje się dopiero z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Obowiązkiem odszkodowawczym na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. objęte jest tylko wyrządzenie szkody ostateczną decyzją naruszającą prawo, a decyzja nadzorcza jest wynikiem zgodnego z prawem postępowania zmierzającego do usunięcia naruszeń prawa. Nie można wiązać wyrządzenia szkody z wydaniem ostatecznej decyzji nadzorczej nawet w tych przypadkach, w których przedmiotem działań nadzorczych jest decyzja wadliwa nadająca stronie prawo. W przypadkach tych może się wprawdzie wydawać, że bezpośrednią przyczyną szkody jest ostateczna decyzja nadzorcza, ale to nie odpowiada rzeczywistości. Tylko ostateczna decyzja niezgodna z prawem, a nie późniejsza w stosunku do niej decyzja nadzorcza przesądza kwalifikację doznanego przez stronę uszczerbku jako szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej niezgodnie z prawem. Według omawianej uchwały całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, decyzja nadzorcza nie jest, wbrew zapatrywaniom części piśmiennictwa i orzecznictwa, elementem czynu niedozwolonego w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Z tego względu zaniechania organu w wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego lub stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa, trwającego do chwili wydania decyzji nadzorczej, nie można uznać za okoliczność wchodzącą w zakres rozpatrywanego czynu niedozwolonego.

Z powyższego wyводу wynika, że zobowiązanie do naprawienia szkody na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. powstaje z chwilą uzyskania przez decyzję niezgodną z prawem przymiotu ostateczności. Tymczasem w zaskarżonym wyroku kwestia powstania dochodzonego roszczenia odszkodowawczego, opartego na przewidzianym w art. 417¹ § 2 k.c. czynie niedozwolonym, którego źródłem jest decyzja Prezydenta m. W. z dnia 17 marca 2005 r., nie została powiązana - co trafnie zarzucił skarżący - z chwilą uzyskania przez wymienioną decyzję przymiotu ostateczności. Z podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku nie wynika bowiem, czy i kiedy decyzja z dnia 17 marca 2005 r. stała się ostateczna w rozumieniu prawa administracyjnego. W tej sytuacji nie można odeprzeć zarzutu skarżącego,

że wyrok został wydany z naruszeniem art. 417¹ § 2 k.c., który powstanie roszczenia o odszkodowanie uzależnia od uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności w rozumieniu art. 16 k.p.a.

Nie można także odmówić racji skarżącemu, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 442¹ § 1 k.c. Podzielając zarzut pozwanego, że dochodzone roszczenie uległo przedawnieniu, Sąd przyjął, że powód już z chwilą doręczenia decyzji Prezydenta m. W. z dnia 17 marca 2005 r. dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Tymczasem nie sposób przypisać powodowi - jak trafnie zarzucono w skardze kasacyjnej - wiedzy o tych faktach zanim wymieniona decyzja uzyskała przymiot ostateczności i stała się źródłem powstania zobowiązania do naprawienia szkody. Ponadto Sąd, ustalając, że powód wiedział o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, nie wskazał, na jakich konkretnie dowodach oparł to ustalenie. Ogólnikowe powołanie się na całokształt materiału zebranego w sprawie nie czyni zadość przewidzianym art. 328 § 2 k.p.c. wymaganiom wskazania w uzasadnieniu, na jakich dowodach sąd oparł ustalenia i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

W związku przyjętym przez Sąd przedawnieniem dochodzonego roszczenia na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. należy mieć na względzie, że zastosowanie tego przepisu wprost (bez uwzględnienia specyfiki przewidzianego w art. 417¹ § 2 k.c. czynu niedozwolonego) oznacza, iż przysługujące uprawnionemu roszczenie przedawni się, jeżeli minie trzy lata od dnia dowiedzenia się przez niego o powstaniu - na skutek wydania ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem - szkody i osobie obowiązanej do jej naprawienia, a zawsze gdy minie dziesięć lat od dnia, gdy wymieniona decyzja stała się ostateczna. Nie można jednak nie zauważyć, że takie rozumienie art. 442¹ § 1 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. jest odejściem od utrwalonej w polskim prawie zasady, wyrażonej w art. 160 § 6 k.p.a., iż roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją niezgodną z prawem, przedawnia się w ciągu trzech lat od dnia, gdy decyzja nadzorcza stała się ostateczna. Można założyć, że ustawodawca celowo ograniczył możliwość dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem co najwyżej do dziesięciu lat od dnia, gdy decyzja taka stała się

ostateczna, aby zapobiec nieznanemu wyrażnych podstaw w państwie prawnym stanowi, gdy można dochodzić odszkodowania za szkody wyrządzone więcej niż dziesięć lat temu, a tym samym chciał wyeliminować te przypadki, gdy obecnie Skarb Państwa jest zobowiązany do ponoszenia wobec dalekich spadkobierców poszkodowanego znacznych odszkodowań tylko z tego względu, że decyzja zawierała wadę formalną. Rodzi się także istotne pytanie, czy w państwie prawnym, jakim od 1997 r. jest Rzeczypospolita Polska, Skarb Państwa lub inne podmioty ponoszące odpowiedzialność na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., powinny odpowiadać za naprawienie szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem przykładowo za kilkudziesięcioletnią niemożność korzystania z rzeczy, gdy w wyniku bezczynności poszkodowanego lub organów administracji decyzja nadzorcza została wydana po upływie dziesięciu lat od dnia, gdy decyzja wyrządzająca szkodę stała się ostateczna.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że wykładnia art. 417¹ § 2 k.c. daje podstawę do wniosku, że zobowiązanie do naprawienia szkody wywołanej ostateczną decyzją niezgodną z prawem nie jest typowym czynem niedozwolonym. Zgodnie z tym przepisem uprawniony może bowiem dochodzić swojego roszczenia dopiero po stwierdzeniu w odpowiednim trybie, że decyzja wyrządzająca szkodę została wydana z naruszeniem prawa. Do czasu, gdy decyzja nadzorcza stanie się ostateczna uprawniony nie może więc dochodzić przysługującego mu roszczenia. W tej sytuacji uznanie, że jego roszczenie ulegnie przedawnieniu zanim stanie się wymagalne trudne jest do pogodzenia z celem instytucji przedawnienia. Przedawnienie jest bowiem środkiem, który ma pozbawić uprawnionego możliwości realizacji roszczenia ze względu na jego bezczynność. Jeżeli zaś uznamy, że poszkodowany ostateczną decyzją niezgodną z prawem mógł już w chwili, gdy doręczono mu taką decyzję, podjąć kroki zmierzające do uznania jej za niezgodną z prawem, czyli znał sprawcę i szkodę, to w wypadku, gdy decyzja nadzorcza nie zostanie wydana przed upływem trzech lat od dnia, gdy decyzja pierwotna stała się ostateczna, jego roszczenie ulegnie przedawnieniu. Zawsze zaś trzeba będzie uznać, że przedawnienie roszczenia poszkodowanego nastąpi, jeżeli od dnia, gdy decyzja pierwotna stała się ostateczna minie dziesięć lat. Łatwo zauważyć, że w ten sposób dochodzi do przerzucenia skutków działania organu państwa na

uprawnionego. Organ ten bowiem nie tylko, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działał niezgodnie z prawem, ale następnie nie usunął tego stanu rzeczy przez znaczący okres czasu. Uprawniony zaś, który nawet zachowuje się starannie i występuje niezwłocznie o stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji wyrządzającej mu szkodę i tak może stracić swoje roszczenie na skutek przedawnienia.

Zastosowanie art. 442¹ § 1 k.c. do roszczenia dochodzonego na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., bez uwzględnienia nietypowego charakteru unormowanego w nim czynu niedozwolonego, wymaga także oceny z punktu widzenia chronionego konstytucyjnie prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej; chodzi o to, czy gwarancja uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem władzy publicznej, zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, nie doznaje ograniczeń. Uznanie, że roszczenie poszkodowanego przedawnia się po dziesięciu latach od wydania ostatecznej decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem mogłoby doprowadzić to trudnej do zaakceptowania sytuacji, iż roszczenie poszkodowanego przedawni się zanim stanie się wymagalne. W istocie gwarancja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP byłaby tylko pozorna i pozbawiona dla poszkodowanych w takiej sytuacji realnej wartości. Ocena przedawnienia dochodzonego w sprawie roszczenia na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. powinna mieć także na względzie gwarantowaną konstytucyjnie zasadę równego traktowania podmiotów znajdujących się tej samej sytuacji. Chodzi o to, czy przyjęta wykładnia art. 442¹ § 1 w związku z art. 417¹ § 1 k.c. nie spowoduje, że w stosunku do poszkodowanych ostateczną decyzją niezgodną z prawem, wydaną przed dniem 1 września 2004 r. znajdzie zastosowanie przewidziane w art. 160 § 6 k.p.a. korzystniejsze uregulowanie przedawnienia niż w stosunku do poszkodowanych ostateczną decyzją niezgodną z prawem wydaną po dniu 1 września 2004 r.

Podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia, ze względu na możliwe różne interpretacje art. 442¹ § 1 w związku z art. 417¹ § 2 k.c., wymaga zatem rozważenia - co uszło uwagi Sądu - także w przedstawionym wyżej aspekcie.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).