



Sygn. akt II CSK 662/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa T. C., K. J. i Kr. J.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 2 października 2015 r.,  
skargi kasacyjnej powodów T. C. i K. J.  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 30 grudnia 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia  
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

T. C., K. J. i Kr. J. domagali się, po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa, zasądzenia od Skarbu Państwa kwoty 1 122 067,92 zł z ustawowymi odsetkami oraz zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2013 r. oddalił powództwo, zasądził od powoda T. C. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 8 724 zł tytułem kosztów procesu, zasądził od K. J. i Kr. J. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 10 248 zł tytułem kosztów procesu, a w pozostałej części nie obciążył powodów kosztami procesu.

K. J. i Kr. J. są małżonkami. W połowie 1999 r. Kr. J. zawarł z T. C. umowę spółki cywilnej, w 2001 r. przekształconej w spółkę jawną, a w dniu 30 listopada 2000 r. T. C. i K. J. zawarli umowę spółki cywilnej. Powodowie podjęli działalność w pawilonie handlowym Gminnej Spółdzielni Samopomocy Chłopskiej w C., a w dniu 31 grudnia 2000 r. zawarli z tą Spółdzielnią umowę najmu pawilonu handlowego w K. Powodowie wykonali prace w celu przystosowania lokalu na dyskotekę oraz ponosili wydatki na bieżącą działalność obiektu. Wyposażyli lokal w urządzenia przekazane im na podstawie zawartej dnia 13 lutego 2011 r. umowy leasingu. W dniach 11 stycznia 2001 r. i 5 lipca 2001 r. Starosta P. wydał decyzje: zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą zgody na przebudowę i rozbudowę pawilonu oraz w sprawie udzielenia K. J. i T. C. pozwolenia na użytkowanie budynku pawilonu handlowego jako centrum kultury. Mieszkańcy wsi K. wnieśli skargę od tej drugiej decyzji, zaś Wojewoda [...] decyzją z dnia 12 września 2001 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Decyzja Wojewody została zaskarżona przez mieszkańców wsi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania. Wojewoda udzielił odpowiedzi na skargę po upływie 30 dni od jej doręczenia, wobec czego NSA postanowieniem z dnia 29 listopada 2001 r. stwierdził, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji nastąpiło z mocy prawa. Powodowie dnia 15 grudnia 2001 r. faktycznie zaprzestali organizacji imprez w pawilonie w K., dnia 9 lutego 2002 r. została im

wypowiedziana umowa leasingu, a w połowie 2002 r. sprzedali całe wyposażenie za kwotę 100 000 zł. Wyrokiem z dnia 6 lutego 2003 r. NSA oddalił skargę na decyzję Wojewody w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie pawilonu handlowego w K., jednakże powodowie nie podjęli już działalności gospodarczej w zakresie organizacji imprez i rozwiązali umowę najmu obiektu. W dniu 31 sierpnia 2004 r. powodowie złożyli do Sądu Rejonowego w P. wniosek o zavezwanie pozwanego do próby ugodowej, żądając zapłaty odszkodowania z tytułu nakładów poniesionych na pawilon handlowy, kosztów bieżącej działalności i utraconych korzyści w związku z zaniechaniem przez Wojewodę złożenia odpowiedzi na skargę w terminie.

Sąd Okręgowy przyjął, że skoro uczestnikami postępowania administracyjnego byli wyłącznie T. C. i K. J., to ewentualne roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 k.c. przed nowelizacją tylko im przysługiwało. Stwierdził, że została spełniona przesłanka bezprawności zachowania funkcjonariusza Skarbu Państwa w rozumieniu tego przepisu, skoro przekroczenie przez Wojewodę terminu do złożenia odpowiedzi na skargę stanowiło przejaw bezczynności administracyjnej. Częściowo uzasadnione okazały się jednak zarzuty pozwanego odnośnie przedawnienia ich roszczeń odszkodowawczych w zakresie straty. Przede wszystkim jednak powodowie nie udowodnili zarówno faktu poniesienia szkody, jak również jej wysokości oraz normalnego związku przyczynowego w zakresie poniesionych nakładów budowlanych, wydatków na pokrycie bieżącej działalności spółki oraz utraconych zysków z działalności gospodarczej.

Powodowie wnieśli apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 30 grudnia 2013 r. oddalił apelację oraz zasądził od T. C. oraz małżonków K. i Kr. J. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 2 954 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny. Podzielił też dokonaną przez Sąd Okręgowy ocenę prawną roszczeń powodów. Uznał w szczególności, że Kr. J. nie ma legitymacji czynnej w niniejszym

postępowaniu, skoro powodowie opierają swoje roszczenia na wadliwym zachowaniu władzy publicznej w postępowaniu administracyjnym, którego uczestnikami byli wyłącznie T. C. i K. J. Podkreślił, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną bezczynnością w postępowaniu administracyjnym w okresie przed dniem 1 września 2004 r. (przed nowelizacją tego przepisu ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw - Dz.U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692) jest art. 417 § 1 k.c., przy uwzględnieniu jego wykładni określonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256), tj. z pominięciem przesłanki winy funkcjonariusza państwowego. Uznał - podobnie jak Sąd Okręgowy - że została spełniona przesłanka bezprawności zachowania funkcjonariusza Skarbu Państwa w rozumieniu tego przepisu. Nie zostały natomiast - w ocenie Sądu Apelacyjnego - spełnione pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa - Wojewody, mianowicie szkoda i normalny związek przyczynowy. W szczególności, skoro powodowie stwierdzili, że 15 grudnia 2001 r. zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej, przyczyny wypowiedzenia umowy leasingu powstały zanim NSA wstrzymał wykonalność decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Poza tym powodowie nie udowodnili, jakie nakłady zostały przez nich poniesione. Nie wykazali także szkody w postaci utraconych korzyści.

Sąd Apelacyjny wskazał, że powodowie wprawdzie nie zarzucili naruszenia art. 322 k.p.c., jednak Sąd Okręgowy trafnie nie zastosował tego przepisu, który nie zwalnia poszkodowanego od konieczności wykazania faktu powstania szkody. Nie jest możliwe stosowanie tego przepisu, jeżeli strona zaniecha zaoferowania stosownych dowodów. Odniósł się też do kwestii podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia.

Powodowie wnieśli skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w części oddalającej apelację co do kwot 325 415,62 zł (T. C.) i 155 342,50 zł (K. J.) oraz obciążającej powodów kosztami postępowania. Zarzucili naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 § 1 i art. 361 § 1 k.c., a także naruszenie przepisu postępowania, mianowicie art. 322 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że przekroczenie przez Wojewodę terminu do złożenia odpowiedzi na skargę było bezprawne, a w konsekwencji zachowania funkcjonariusza Skarbu Państwa NSA postanowieniem z dnia 29 listopada 2001 r. stwierdził, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji nastąpiło z mocy prawa. Zbyt kateryczne jest natomiast stanowisko Sądu Apelacyjnego, że nie zostały spełnione dalsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, określone w dawnym art. 417 § 1 k.c., w rozumieniu przyjętym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, w związku z art. 361 § 1 k.c., mianowicie szkoda i normalny związek przyczynowy. W szczególności nie ulega wątpliwości, że bezprawne zachowanie funkcjonariusza państwowego każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia szkody związanej z zaprzestaniem przez skarżących prowadzenia działalności gospodarczej w pawilonie handlowym. Oznaczałoby to zaś istnienie normalnego związku przyczynowego. Problem polega jedynie na tym, czy istotnie doszło do wyrządzenia szkody. Skarżący upatrują poniesienia szkody w postaci *damnum emergens* (rzeczywista strata) w nakładach poniesionych na pawilon i nieodzyskanych (oczywiście z uwzględnieniem jednak faktu sprzedaży wyposażenia pawilonu za kwotę 100 000 zł). Doznanie zaś szkody w postaci *lucrum cessans* (nieosiągnięte korzyści) dostrzegają w pozbawieniu ich zysków z działalności gospodarczej, która została zaprzestana wskutek bezprawnego zachowania funkcjonariusza państwowego. Sąd Apelacyjny stanowczo twierdzi, że skarżący nie przedstawili dowodów na wyrządzenie im szkody w żadnej z wymienionych postaci. Twierdzenie to nie jest przekonujące. Można bowiem sądzić, że problemy dowodowe dotyczyły w niniejszej sprawie nie tyle faktu wyrządzenia szkody, ile określenia jej wysokości. Sąd Apelacyjny powinien zatem rozważyć, czy ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione i w związku z tym ewentualnie zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy (art. 322 k.p.c.). Artykuł 322 k.p.c. znajduje zastosowanie wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że została wyrządzona szkoda, a ustalenie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., V CSK 277/09,

niepubl.). Jednakże zarówno z wykładni językowej tego przepisu, jak i jego wykładni systemowej wynika, że strona, zgodnie z obciążającym ją ciężarem dowodu, powinna przedstawiać dowody także na wykazanie wysokości szkody lub wyjaśnić przyczyny braku takiej możliwości. Ma obowiązek wyczerpania wszystkich dopuszczalnych środków dowodowych i wykazania, że ścisłe udowodnienie żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2013 r., II CSK 179/13, OSNC-ZD 2015, nr B, poz. 22).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

kc