



Sygn. akt IV CSK 367/15

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Kozłowska (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa M. J. i N. J.
przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 26 lutego 2016 r.,
skargi kasacyjnej powódki M.J.
od wyroku Sądu Okręgowego w B.
z dnia 6 marca 2015 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w B. do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem, Sąd Okręgowy oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Rejonowego w B., którym oddalono powództwo M.J. i N.J., wniesione w dniu 13 grudnia 2013 r. przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie (zwana dalej ARiMR) o zapłatę kwoty 50 000 zł, z ustawowymi odsetkami, tytułem odszkodowania.

Podstawę faktyczną rozstrzygnięcia stanowiły następujące okoliczności:

W dniu 3 marca 2008 r., powódka M. J. wystąpiła do strony pozwanej z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej w ramach programu „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, na tej podstawie, że w dniu 23 kwietnia 2007 r. wraz z mężem N. J. stała się właścicielką na prawach wspólności majątkowej małżeńskiej gospodarstwa rolnego o powierzchni 13,58 ha. Decyzją z dnia 30 lipca 2008 r., Dyrektor [...] Oddziału ARiMR odmówił przyznania wnioskowanej pomocy, wskazując, że w skład gospodarstwa rolnego powódki, stanowiącego przedmiot wspólności majątkowej małżeńskiej, wchodzi także udział we współwłasności nieruchomości będącej wspólnotą gruntową. W wyniku odwołania powódki Prezes ARiMR decyzją z dnia 28 stycznia 2009 r. uchylił decyzję organu administracyjnego pierwszej instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując, że powódka spełnia wymagania uzasadniające uwzględnienie jej wniosku. Po ponownym rozpoznaniu sprawy, organ administracyjny pierwszej instancji decyzją z dnia 13 maja 2009 r. przyznał powódce pomoc finansową w kwocie 50 000 zł, jednak decyzją nadzorczą z dnia 15 października 2009 r., Prezes ARiMR stwierdził jej nieważność z uwagi na rażące naruszenie prawa, bowiem decyzja pozytywna w przedmiocie wniosku powódki mogła być wydana w nieprzekraczalnym 18 - miesięcznym terminie, liczonym od dnia rozpoczęcia przez nią działalności rolniczej, czyli od dnia 23 kwietnia 2007 r. Od tej decyzji nadzorczej powódka wniosła odwołanie oraz wniosła o przyznanie odszkodowania w oparciu o przepis art. 161 k.p.a., ale Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 17 marca 2010 r. utrzymał w mocy decyzję nadzorczą i umorzył postępowanie w przedmiocie przyznania odszkodowania.

Decyzją z dnia 18 marca 2010 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na skutek odwołania powódki, stwierdził nieważność kasatoryjnej decyzji Prezesa ARiMR z dnia 28 stycznia 2009 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. W konsekwencji, Prezes ARiMR jako organ administracyjny drugiej instancji, rozpoznając ponownie odwołanie powódki, decyzją z dnia 28 maja 2010 r. utrzymał w mocy decyzję organu administracyjnego pierwszej instancji z dnia 30 lipca 2008 r., podnosząc, że ze względu na upływ materialno-prawnego 18 - miesięcznego terminu, liczonego od dnia rozpoczęcia przez rolnika działalności rolniczej, decyzja pozytywna nie mogła już zapaść. Skargę powódki na tą decyzję, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (zwany dalej WSA) oddalił wyrokiem z dnia 14 grudnia 2010 r.

W takim stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo z uwagi na brak przedstawienia przez powodów prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 i 3 k.c., tj. orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji, bądź stwierdzającego niezgodność z prawem jej niewydania. Niezależnie od tego, strona pozwana skutecznie podniosła zarzut przedawnienia roszczenia z art. 442¹ § 1 k.c. W ocenie Sądu Rejonowego, powodowie powzięli wiedzę o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia z decyzji Prezesa ARiMR z dnia 15 października 2009 r., a najpóźniej z decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 marca 2010 r. Zatem jeszcze przed wniesieniem powództwa (13 grudnia 2013 r.), upłynął trzyletni termin przedawnienia. Nadto w odniesieniu do powoda N. J., Sąd Rejonowy zakwestionował przysługiwanie mu przymiotu legitymacji procesowej czynnej, skoro nie był wnioskodawcą, względnie uczestnikiem postępowania administracyjnego.

Orzekając w przedmiocie apelacji powodów, Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji odnośnie do braku legitymacji procesowej czynnej po stronie powoda N. J. Natomiast jeśli chodzi o pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, podkreślił, że powodowie swoje roszczenie wywodzili z decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji z dnia 30 lipca 2008 r., (co do której nie przedstawili prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ § 2 i 3 k.c.) oraz z decyzji kasatoryjnej organu administracyjnego drugiej instancji z dnia 28 stycznia 2009 r., w przypadku której - wbrew stanowisku Sądu Rejonowego -

wykazali prejudykat w postaci decyzji nadzorczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r., ale uznał roszczenia powodów za przedawnione, przyjmując początek biegu terminu przedawnienia z chwilą uzyskania przez tą decyzję nadzorczą atrybutu ostateczności. Potwierdzeniem tej tezy, w ocenie Sądu drugiej instancji, jest też treść decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 marca 2010 r., w której powódka w związku z jej wnioskiem o odszkodowanie, została poinformowana o podstawach prawnych odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem (zaniechaniem) organu administracji publicznej. Z tymi decyzjami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi - zdaniem Sądu Okręgowego - należy również łączyć wiedzę powódki o szkodzie i o podmiocie zobowiązanym do jej naprawienia w wypadku przyjęcia ogólnej odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 § 1 k.c., za szkodę związaną z przewlekłym działaniem pozwanej, które doprowadziło do niewydania we właściwym terminie decyzji administracyjnej.

W zaistniałym stanie faktycznym, w ocenie Sądu drugiej instancji, nie było podstaw do uznania argumentacji powódki, jakoby o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia dowiedziała się dopiero z wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2010 r. Z kolei analizując skorzystanie przez stronę pozwaną z zarzutu przedawnienia pod kątem przesłanek z art. 5 k.c., wskazał, że powódka poza ogólnymi uwagami co do podstaw stosowania tego przepisu, nie skonkretyzowała okoliczności, które uzasadniałyby nieuwzględnienie tegoż zarzutu z uwagi na zasady współżycia społecznego. Nie wykazała też, aby znajdowała się w szczególnej sytuacji uniemożliwiającej jej realne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego przed upływem terminu przedawnienia.

W skardze kasacyjnej, powódka M. J., zaskarżając wyrok Sądu drugiej instancji w całości, wniosła o jego uchylenie i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie jego uchylenia i orzeczenia co do istoty sprawy.

Zarzuciła: 1) naruszenie prawa materialnego, a to: art. 417¹ § 2 i k.c. w zw. z art. 442¹ § 1 k.c. i art. 5 k.c. oraz art. 361 § 1 i 2 k.c., art. 363 k.c. i art. 77 Konstytucji RP.; art. 417¹ § 2 i 3 k.c. w zw. z art. 287 pkt. 1 i 2 i art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – p.p.s.a. (według stanu obowiązującego w okresie od października 2008 r. do dnia

28 stycznia 2009 r.); art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 1 k.c., art. 156 k.p.a. i art. 145 k.p.a.; art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 i 3 k.c. w zw. z art. 442¹ k.c. oraz art. 287 pkt. 2 p.p.s.a. i art. 33 § 2 p.p.s.a.; 2) naruszenie przepisów prawa procesowego, a to: art. 382 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c., art. 387 § 1 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Przyjęta w skardze kasacyjnej konstrukcja zarzutów naruszenia prawa materialnego doprowadziła do połączenia trzech podstaw prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej, tj. art. 417¹ § 2 k.c., art. 417¹ § 3 k.c. i art. 417 § 1 k.c. W celu uporządkowania wskazywanych przez powódkę podstaw prawnych zobowiązania deliktowego strony pozwanej, każdą z nich należy omówić odrębnie w ramach przyjętej przez Sądy obu instancji podstawy faktycznej rozstrzygnięcia.

W bezspornym stanie faktycznym, na podstawie którego zapadł zaskarżony wyrok, źródłem szkody po stronie powódki było zaniechanie wydania przez organy administracyjne działające z ramienia strony pozwanej, wykonującej władzę publiczną, decyzji przyznającej jej pomoc finansową ze środków unijnych w terminie wynikającym z § 7 ust. 2 w zw. z § 26a ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443, ze zm., zwane dalej „rozp. z dnia 17 października 2007 r.”), to znaczy nie później niż przed upływem terminu 18 miesięcy liczonych od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika ubiegającego się o tę pomoc. Przepis ten został skorelowany z art. 13 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Dz. Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006 r. z późn. zm.), stosownie do którego indywidualną decyzję o przyznaniu wsparcia na podjęcie działalności przez młodych rolników, podejmuje się nie później niż 18 miesięcy po rozpoczęciu przez nich działalności rolniczej.

Powódka - co również jest niesporne - spełniła wszystkie wymagania prawne do uzyskania pomocy finansowej, czego wyrazem była decyzja organu administracyjnego pierwszej instancji z dnia 13 maja 2009 r. (k. 18), wydana w następstwie dokonanej przez organ administracyjny drugiej instancji wykładni przepisów w kasatoryjnej decyzji z dnia 28 stycznia 2009 r. Wprawdzie, w trybie nadzorczym została stwierdzona nieważność decyzji z dnia 13 maja 2009 r., ale tylko z tej przyczyny, że została wydana po upływie 18 miesięcy, od dnia rozpoczęcia przez powódkę działalności rolniczej (k. 25, 72).

Zważywszy na datę rozpoczęcia przez nią wraz z mężem tejże działalności (23 kwietnia 2007 r.), 18 - miesięczny termin do wydania decyzji, uwzględniającej jej wniosek z dnia 3 marca 2008 r., przypadł na 23 października 2008 r. Paragraf 26 b ust. 2 rozp. z dnia 17 października 2007 r. wprowadzał obowiązek wydania decyzji w sprawie przyznania pomocy w terminie 120 dni, od dnia złożenia wniosku. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.), odwołanie od decyzji w sprawie przyznania pomocy rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania. Odwołanie powódki od odmownej decyzji Dyrektora [...] Oddziału Regionalnego ARiMR z dnia 30 lipca 2008 r. wpłynęło 11 sierpnia 2008 r. (k.12).

Dokonana przez organy administracyjne w ostatecznych decyzjach ocena charakteru prawnego terminu końcowego, w którym powódka mogła uzyskać pomoc finansową w ramach programu „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, jest wiążąca w niniejszej sprawie. Zagadnienie to zostało przesądzone także prawomocnym wyrokiem WSA z dnia 14 grudnia 2010 r. W związku z tym podjęta przez powódkę w ramach drugiej podstawy kasacyjnej próba zdyskwalifikowania tej wykładni z powołaniem się na pismo Departamentu Działań Społecznych i Środowiskowych w W. z dnia 30 marca 2009 r., nie mogła doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków prawnych. Natomiast wątpliwości dotyczące wykładni związanej z tym przepisem były adekwatne przy ocenie podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia, w kontekście art. 5 k.c.

II. Wbrew stanowisku wyrażonemu w skardze kasacyjnej, prejudykatem w rozumieniu art. 417¹§ 2 i 3 k.c. nie jest wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2010 r. Zgodnie bowiem z art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm., dalej p.p.s.a.), gdy sąd w orzeczeniu uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpoznając ponowne sprawę umorzy postępowanie, względnie jeśli sąd w orzeczeniu stwierdzi nieważność aktu lub ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie która poniosła szkodę służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. W rozpoznawanej sprawie żadna z powyższych sytuacji nie zachodzi. Wspomnianym wyrokiem WSA oddalił skargę powódki na decyzję Prezesa AR i MR z dnia 28 maja 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję z dnia 30 lipca 2008 r., podkreślając że z uwagi na upływ terminu 18 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia przez powódkę działalności rolniczej, nie mogła być już wydana decyzja uwzględniająca jej wniosek o przyznanie pomocy finansowej, pomimo spełnienia przez nią wszystkich innych warunków wymaganych prawem. Dlatego wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie wniosku powódki po upływie tego terminu samo w sobie nie stanowi podstawy do stwierdzenia jej nieważności, gdyż nie była niezgodna z prawem, co zostało wyeksponowane w uzasadnieniu wyroku WSA, który w związku z tym nie ustalił też przeszkody prawnej uniemożliwiającej stwierdzenie jej nieważności.

W efekcie, źródłem szkody konstruowanej przez powódkę jako utracone korzyści (*lucrum cessans*) w postaci pomocy finansowej ze środków publicznych, w stanie faktycznym tej sprawy nie jest wydanie decyzji niezgodnej z prawem, skoro w związku z upływem wskazanego terminu nie mogła zapaść ostateczna decyzja przyznająca jej tą pomoc. Jakkolwiek na co trafnie zwrócił uwagę Sąd drugiej instancji, prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. jest decyzja nadzorcza Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. stwierdzająca nieważność kasacyjnej decyzji Prezesa ARiMR z dnia 28 stycznia 2009 r., z tego względu, że po pierwsze, organ administracyjny dysponował kompletnym materiałem dowodowym i pełną dokumentacją do merytorycznego rozstrzygnięcia, a po drugie wobec upływu 18 - miesięcznego terminu, bezpodstawne było przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Jeśli

więc, w dniu 28 stycznia 2009 r. nie mogła zostać wydana decyzja uwzględniająca wnioszek powódki, wobec upływu terminu 18 miesięcy, to pomiędzy wskazaną decyzją kasatoryjną a tak określoną szkodą nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.).

Ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia wywołany skargą powódki (legalność ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania pomocy ze środków publicznych), wyrok WSA z 14 grudnia 2010 r. nie jest też prejudykatem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c. Treść sentencji nie podpada pod normy zawarte w art. 149 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt. 8 p.p.s.a. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania przez organy administracyjne decyzji). Nie stanowią także prejudykatu zapadłe w tej sprawie w trybie nadzorczym decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 i 18 marca 2010 r., ponieważ treść ich sentencji, także z uwagi na zakres rozstrzygnięcia implikowany zaskarżonymi decyzjami, nie odpowiada wymogom z art. 37 § 2 k.p.a. w ówczesnej wersji. Zarówno Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i WSA jedynie ubocznie w uzasadnieniu do merytorycznych rozstrzygnięć, zwracały uwagę na niedochowanie przez organ administracyjny drugiej instancji terminu do wydania decyzji.

Rozważając kluczową w tej sprawie kwestię konieczności wylegitymowania się przez powódkę stosownym prejudykatem jako przesłanki dochodzenia roszczenia, bądź też jego braku, a w efekcie umiejscowienie źródła odpowiedzialności strony pozwanej w przepisie art. 417 § 1 k.c., trzeba mieć na uwadze szczególne okoliczności natury prawnej, bowiem z jednej strony przedstawione wyżej przepisy dotyczące terminów do rozpoznawania wniosku w przedmiocie przyznania pomocy finansowej ze środków publicznych oraz odwołania w tym przedmiocie, nie zostały zachowane. Organ administracyjny wyższej instancji powinien był wydać decyzję do 11 października 2008 r., skoro odwołanie wpłynęło 11 sierpnia 2008 r. Z drugiej strony, ze względu na konstrukcję szkody, której naprawienia domaga się powódka, istotniejsze było dochowanie przez organ administracyjny 18 miesięcznego terminu liczonego od rozpoczęcia przez powódkę działalności rolniczej, ponieważ ze względu na jego materialno-prawny charakter, po jego upływie uprawnienie do otrzymania pomocy finansowej ze środków publicznych wygasło. Powódka spełniwszy wszystkie przesłanki

wymagane prawem i to już na etapie postępowania przed organem administracyjnym pierwszej instancji, nie miała wpływu na zaniechanie wydanie decyzji pozytywnej do dnia 23 października 2008 r. przez organ odwoławczy.

W konsekwencji niewydanie w ogóle decyzji doprowadziło do powstania kreowanej przez powódkę szkody majątkowej, lecz zaniechanie jej wydania przez organ administracyjny drugiej instancji w terminie, którego dochowanie miało zasadnicze znaczenie dla pozytywnej realizacji uprawnień materialno-prawnych powódki. Zaniechanie to było bezprawne, gdyż decyzja powinna być wydana do 11 października 2008 r., tym bardziej, że organ administracyjny drugiej instancji nie prowadził uzupełniającego postępowania dowodowego. Odnotować trzeba, że przepis art. 417¹ § 3 k.c. stanowi o szkodzie wyrządzonej przez niewydanie decyzji, natomiast art. 417 § 1 k.c. łączy odpowiedzialność odszkodowawczą osoby prawnej za szkody wyrządzone zachowaniem, polegającym na niezgodnym z prawem zaniechaniu przy wykonywaniu władzy publicznej. Jest to zatem inny rodzaj bezprawia organu administracyjnego, aniżeli niewydanie decyzji w ogóle.

Nie można wymagać od poszkodowanego, aby wykazał przewlekłość, beczynność bądź niewydanie decyzji stosownym prejudykatem, skoro nie tylko kwestia procedowania przez organy administracyjne z zachowaniem terminów załatwienia sprawy, wyznaczonych normatywnie (w tej sprawie do 11 października 2008 r.), ale przede wszystkim uchybienie późniejszemu terminowi (23 października 2008 r.), którego dochowanie miało wpływ na zrealizowanie uprawnienia materialno-prawnego strony postępowania administracyjnego, doprowadziło do wyrządzenia szkody. Podkreślić należy, że z uwagi na krótkie terminy, których ścisłe przestrzeganie przez organy administracyjne gwarantowało zachowanie tego uprawnienia, wniesienie zażalenia w trybie k.p.a. na niezakończoną sprawę byłoby bezprzedmiotowe w wówczas obowiązującym stanie prawnym, bowiem wyznaczenie dodatkowego terminu na załatwienie sprawy nie miałyby znaczenia (art. 37 § 2 k.p.a.). To samo dotyczy możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na beczynność (art. 149 p.p.s.a. w kontekście również art. 154 § 1-6 p.p.s.a. w ówczesnym brzmieniu).

III. Zgodnie z art. 442¹ § 1 k.c., roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia,

w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Jak wspomniano wyżej, zdarzeniem wywołującym w tej sprawie szkodę było zaniechanie wydania przez organ administracyjny drugiej instancji decyzji uwzględniającej odwołanie powódki od decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji z dnia 30 lipca 2008 r. do dnia 23 października 2008 r. Od tego zdarzenia, czyli od dnia 24 października 2008 r. do momentu wniesienia pozwu, nie upłynął więc 10 - letni termin przedawnienia (*a tempore facti*). Jeśli natomiast chodzi o zasadniczy trzyletni termin przedawnienia, liczony od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia (*a tempore scientiae*), to nie można podzielić stanowiska powódki, iż w jej przypadku rozpoczęcie jego biegu miało miejsce w momencie wydania wyroku przez WSA. Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy, powołując się na pogląd składu 7 sędziów Sądu Najwyższego wyrażony w uzasadnieniu uchwały z dnia 11 lutego 1963 r. (III PO 6/62, OSNCP 1964/5/87), właściwą chwilą dla określenia początku trzyletniego biegu przedawnienia jest moment, w którym poszkodowany zdaje sobie sprawę z ujemnych następstw zdarzenia, wskazujących na fakt powstania szkody, gdy ma świadomość doznanej szkody.

W stanie faktycznym tej sprawy powódka mogła powziąć wiedzę o szkodzie i o podmiocie zobowiązanym do jej naprawienia z treści decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 i 18 marca 2010 r., w których organ administracyjny wyjaśnił charakter prawny 18 - miesięcznego terminu. Nadto umarżając postępowanie w sprawie zapłaty odszkodowania, którego powódka domagała się na podstawie art. 161 § 3 k.p.a., poinformował ją (k. 72), że wobec braku przesłanek do odszkodowania w oparciu o ten przepis, podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem (zaniechaniem) organu administracji publicznej stanowią przepisy kodeksu cywilnego (art. 417). Źródłem wiedzy powódki o szkodzie nie mogła być natomiast przywołana decyzja nadzorcza Prezesa ARiMR z 15 października 2009 r., gdyż z niej wynikało, że ten organ administracyjny zmienił pogląd w kwestii charakteru prawnego 18 - miesięcznego terminu, bowiem kilka miesięcy wcześniej, mimo upływu tego terminu w dniu

28 stycznia 2009 r., wydał decyzję uchylającą decyzję z dnia 30 lipca 2008 r., z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania. Poza tym w toku było postępowanie administracyjne wywołane odwołaniem powódki od decyzji z dnia 28 stycznia 2009 r., jak również zaskarżyła tą decyzję nadzorczą z 15 października 2009 r.

W dołączonych do niniejszych akt odpisach z akt administracyjnych nie ma dowodów doręczenie powódce decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sąd drugiej instancji uznał, że doręczenie ich musiało nastąpić przed 13 grudnia 2010 r. Powódka w skardze z czerwca 2010 r. do WSA na decyzję Prezesa ARiMR z dnia 28 maja 2010 r. powołuje się na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 marca 2010 r. (k. 36). Zatem niewątpliwym jest, że wniesienie niniejszego powództwa (13 grudnia 2013 r.) nastąpiło po upływie trzyletniego terminu przedawnienia.

Wydanego przez WSA wyroku, na skutek odwołania powódki od decyzji z dnia 28 maja 2010 r. nie można traktować jako przerywającego bieg przedawnienia dochodzonego przez nią w niniejszym procesie roszczenia odszkodowawczego. Nie jest to bowiem czynność, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Sądy administracyjne w zakresie swej kognicji sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (art. 3 p.p.s.a.).

IV. W skardze kasacyjnej powódka trafnie zarzuciła, że podniesienie przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia stanowi w okolicznościach tej sprawy nadużycie prawa (art. 5 k.c.).

Przyjęcie sprzeczności zarzutu przedawnienia z zasadami współzycia społecznego należy do kategorii ocennych i wobec tego może mieć miejsce jedynie wyjątkowo. Sąd powinien ocenić, czy okoliczności w rozstrzyganej sprawie dają podstawę do usprawiedliwienia opóźnienia w dochodzeniu spornego roszczenia, które to opóźnienie nie jawi się też jako nadmierne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2011 r., I CSK 238/11, nie publ.). Znaczenie ma również charakter dochodzonego roszczenia, a także to, czy w okresie biegu przedawnienia istniała z uwagi na niejasność stanu prawnego określona, ukształtowana praktyka rozstrzygania tego rodzaju roszczeń przez organy stosujące prawo (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2011 r., IV CSK 16/11, nie publ.).

Przyjmując, że bieg trzyletniego terminu przedawnienia rozpoczął się w kwietniu-maju 2010 r., opóźnienie w dochodzeniu przez powódkę roszczenia odszkodowawczego wynosi 7-8 miesięcy, a zatem nie jest nadmierne.

Dopuszczenie do skutecznego skorzystanie przez stronę pozwaną z instytucji przedawnienia jawi się jako trudne do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do organów władzy publicznej. Strona pozwana poprzez swoje organy, rozstrzygając wniosek powódki o przyznanie jej pomocy ze środków publicznych, wykonywała władzę publiczną. Jak się okazało, czego wyrazem było stanowisko organu administracyjnego drugiej instancji wyrażone w uzasadnieniu decyzji z dnia 28 stycznia 2009 r., powódka wypełniła wszystkie przesłanki warunkujące przyznanie jej tej pomocy już na etapie postępowania przed organem administracyjnym pierwszej instancji. Jednak ostatecznie jej wniosek nie został pozytywnie uwzględniony wyłącznie wskutek okoliczności istniejących po stronie organów strony pozwanej, a w szczególności działającego jako organ administracyjny drugiej instancji, który zaniechał wydania decyzji nie tylko w terminie wymaganym przez prawo procesowe, ale przed wszystkim w terminie, którego niezachowanie miało wpływ na utratę przez powódkę przysługującego jej uprawnienia.

Naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa polegało również i na tym, że strona pozwana nie podjęła żadnych działań, zmierzających do naprawy wywołanej przez jej organ sytuacji, która miała negatywny wpływ na sferę majątkową powódki, po tym jak nastąpiła zmiana stanowiska w kwestii oceny prawnej charakteru terminu 18-miesięcznego, w kontekście skutków prawnych jego upływu na treść merytorycznej decyzji w przedmiocie wniosku o przyznanie pomocy ze środków publicznych. Początkowo bowiem organ administracyjny przyjął, iż upływ tego terminu nie ma znaczenia dla treści takiej decyzji, aby po kilku miesiącach stosować diametralnie inną interpretację, która doprowadziła do pozbawienia powódki przysługujących jej praw materialno-prawnych. Taka sytuacja kłóci się także z poczuciem sprawiedliwości.

Powódka po uzyskaniu wiedzy o szkodzie podjęła kroki prawne mające na celu uzyskanie stosownego - w jej przekonaniu koniecznego – prejudykatu jako przesłanki dla cywilnego procesu odszkodowawczego, czego dowodem jest treść

żądania zawartego w odwołaniu do WSA od decyzji z dnia 28 maja 2010 r. Wprawdzie powódka była informowana zarówno przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i przez WSA o możliwości dochodzenia naprawienia szkody na drodze sądowej w oparciu o przepisy o odpowiedzialności deliktowej z k.c., jednakże w związku z jej mniemaniem o potrzebie uzyskania prejudykatu jako koniunktywnego warunku skuteczności roszczenia odszkodowawczego, którego mimo prób nie uzyskała, opóźnienie w dochodzeniu tego roszczenia należy uznać za usprawiedliwione. Kwestia braku konieczności wylegitymowania się prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 2 i 3 k.c. była na gruncie stanu faktycznego tej sprawy skomplikowana, która to okoliczność nie może obciążać strony postępowania administracyjnego, a w efekcie wpływać ujemnie na jej sferę prawną w procesie odszkodowawczym.

Skargę kasacyjną wniosła tylko powódka, która nie sformułowała zarzutów skierowanych przeciwko rozstrzygnięciu o oddaleniu powództwa jej współmałżonka z racji przyjęcia przez Sądy obu instancji braku po jego stronie legitymacji procesowej czynnej. W związku tym, rozstrzygnięcie wywołane skargą kasacyjną dotyczy orzeczenia Sądu drugiej instancji w stosunku do powódki.

Ze względu na przyjętą podstawę oddalenia apelacji powódki, Sąd drugiej instancji nie badał (w ramach podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia) pozostałych kumulatywnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej tj. szkody i jej wysokości oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zaniechaniem organu strony pozwanej przy wykonywaniu władzy publicznej, a szkodą, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

db

kc