

Sygn. akt III CZP 31/12

ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z powództwa Firmy „B.” A. M. S. spółki jawnej z siedzibą w G. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Wielkopolskiemu o zapłatę na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 30 grudnia 2010 r.

- I. Czy w sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., odszkodowania z powodu wydania decyzji opartej na akcie prawnym, którego we właściwym postępowaniu stwierdzono nieważność, można żądać na innej podstawie, w szczególności więc, czy w sytuacji takiej będzie miał zastosowanie art. 417¹ § 1 k.c. , czy też ogólna reguła odpowiedzialności przewidziana w art. 417 k.c.?***
- II. Czy jest decyzją wydaną bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decyzja administracyjna wydana na podstawie aktu normatywnego, którego nieważność stwierdzono po wydaniu tej decyzji?***

UZASADNIENIE

Przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Powodowa spółka jawna powstała w 2003 r., a do podstawowego zakresu jej działalności należało wydobywanie, wzbogacanie i brykietowanie torfu oraz wydobywanie żwiru i piasku. Na podstawie zawartych umów powódka stała się dzierżawcą gruntów rolnych, położonych w G., a należących do Adama S.. W dniu 21.09.2004 r. powódka uzyskała koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie

kruszywa zlokalizowanego na działkach nr 1, 2 i 3. W tym czasie obowiązywało rozporządzenie Wojewody L. z 25.11.1991 r. o powołaniu P. Parku Krajobrazowego. Rozporządzenie to zostało zmienione w 1996 r. poprzez wprowadzenie katalogu zakazów. W dniu 31.07.2006 r. wydane zostało przez Wojewodę Wielkopolskiego rozporządzenie w sprawie P. Parku Krajobrazowego, które weszło w życie 6.09.2006 r.

W dniu 14.05.2007 r. Wójt Gminy P. wydał decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie kopalni kruszywa na 3. W dniu 28.02.2007 r. Wójt Gminy P. wydał natomiast decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie kopalni kruszywa na działce nr 2a. Przyczyną wydania negatywnej decyzji było to, że zamierzona inwestycja nie spełniała warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, a w szczególności była niezgodna z § 4 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 wspomnianego rozporządzenia Wojewody z 31.07.2006 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Właściciele nieruchomości natomiast w dniu 17.07.2007 r. wnieśli skargę na przedmiotowe rozporządzenie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. Po ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z 10.06.2007 r. WSA stwierdził nieważność wspomnianego rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego z tym uzasadnieniem, że projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy, co wynika z art. 17 ust. 4 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, a projekt rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego z 31.07.2006 r. nie był uzgodniony z właściwymi miejscowo radami gminy. Sąd Okręgowy zajął stanowisko, że dochodzone roszczenie należy rozpatrywać na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Podstawą prawną roszczenia nie może być natomiast – według Sądu Okręgowego – art. 417¹ 1 k.c., gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie odpowiedzialności za wydanie wadliwej normy prawnej, która stanowi bezpośrednie źródło szkody. Nie obejmuje przepis ten natomiast takich stanów faktycznych, których źródłem szkody – tak jak w rozpoznawanej sprawie – stanowi akt stosowania prawa przybierający postać prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie aktu niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową lub ustawą. W tych wypadkach podstawą prawną dochodzonego roszczenia mógłby być art. 417¹ § 2 k.c., jednakże tylko wówczas, gdy ostateczna decyzja administracyjna wydana

została na podstawie aktu normatywnego uznanego za niezgodną z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, co musiałoby być stwierdzone w trybie przepisu art. 147 § 1 i 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stwierdzenie takie nie nastąpiło, co uzasadnia oddalenie powództwa. Za oddaleniem powództwa przemawiają również – według Sądu Okręgowego – inne względy, nie mają one jednak związku z przedstawionym zagadnieniem prawnym.

W związku z treścią apelacji złożonej od przytoczonego wyroku nasuwają się wątpliwości prawne przytoczone w sentencji postanowienia skierowanego do Sądu Najwyższego. Źródłem tych wątpliwości jest podstawa prawna stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej odmawiającej ustalenia warunków zawodowych na działce nr 2a z powołaniem się na sprzeczność planowanej inwestycji z przepisami rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego nr 168/2006 z 31.07.2006 r., które to rozporządzenie wyrokiem WSA uznane zostało za nieważne. Zgodnie z art. 145 § 1 Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd uwzględniając skargę na decyzję uchyla decyzję bądź stwierdza jej nieważność w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach, a także stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. Stosownie natomiast do art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza niewonności decyzji między innymi wówczas, gdy wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Z przepisów tych nie wynika zatem podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy P. dotyczącej działki nr 2a. Nie ma również podstaw do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa z przyczyn, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ewentualna więc skarga na decyzję Wójta Gminy P. w świetle przepisów art. 156 § 1 k.p.a. nie miałaby szans na uwzględnienie, chyba że uznać, iż decyzja wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi również decyzja wydana na podstawie aktu normatywnego, którego nieważność stwierdzono po wydaniu tej decyzji.

Odpowiedź pozytywna na to pytanie pozwalałaby oprzeć skargę na podstawie uzasadniającej jej uwzględnienie. Tym samym nie byłoby przeszkód, aby powód

dochodził roszczenia na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., o ile oczywiście wykazałby we właściwym postępowaniu, że kwestionowana decyzja uznana byłaby za niezgodną z prawem. Stanowisko, że wydana bez podstawy prawnej jest również taka decyzja, która oparta została na przepisach aktu normatywnego, którego nieważność stwierdzono po wydaniu tej decyzji, budzi jednak wątpliwości. W momencie bowiem wydania decyzji znajdowała ona oparcie w obowiązujących przepisach, w tym w szczególności w przepisach rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego z 31.07.2006 r., którego nieważność została stwierdzona później, tj. po wydaniu decyzji. Nie można więc mówić, że decyzja wydana została bez podstawy prawnej. Z drugiej strony stwierdzenie nieważności aktu prawnego oznacza, że nieważność ta dotyczy decyzji przez cały okres jej trwania. Również bowiem w momencie wydania decyzji akt prawny, który stanowił podstawę wydania decyzji, był nieważny, mimo że stwierdzenie nieważności aktu prawnego nastąpiło po wydaniu decyzji. W literaturze i orzecznictwie nie zajmowano się dotychczas interpretacją przepisu art. 155 § 1 pkt 2 k.p.a. w odniesieniu do takiej sytuacji, jaka wyżej została przedstawiona. Uzasadnia to przedstawienie Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego jak w punkcie II sentencji postanowienia.

W wypadku uznania natomiast, że nie ma możliwości stwierdzenia we właściwym postępowaniu nieważności decyzji i przyjęcia jednocześnie, że przepis art. 417¹ § 2 k.c. stanowi jedyną podstawę dochodzenia roszczenia opartego na decyzji, którego podstawą był akt prawny uznany po wydaniu tej decyzji za nieważny, należałoby konsekwentnie przyjąć, że powód nie ma możliwości dochodzenia odszkodowania. Stanowisko to pozostawałoby jednak w sprzeczności z art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski. Stosownie do tego przepisu każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka został mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, zaś ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W literaturze podkreśla się, że brak stosownego uregulowania proceduralnego, w szczególności więc, gdy ustawa nie przewiduje trybu stwierdzenia niezgodności z prawem postanowień lub decyzji, stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnie z prawem wykonywaniem zadań władczych (Zbigniew Banaszczyk, Komentarz do art. 417¹ k.c., w pracy Kodeks cywilny, tom 1, pod red. K.Pietrzykowskiego, wyd. C.H.Beck, 2008r., str. 1275). W takiej sytuacji proponuje się zastosowanie ogólnej reguły odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej

w art. 417 k.c. z założeniem, że niezgodność tę będzie ustalał sąd odszkodowawczy (str. 1275 wymienionej pracy). Prezentowane stanowisko nie jest powszechne. Kategorie bowiem brzmienie art. 417¹ § 2 k.c. uzasadnia tego rodzaju wykładnię tego przepisu, która zakłada możliwość dochodzenia odszkodowania w przypadku określonym w tym przepisie jedynie po uzyskaniu prejudykatu.

Przedstawione wątpliwości, niezmiernie ważne dla praktyki sądowej, usprawiedliwiają zatem na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawienie Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego w sentencji niniejszego postanowienia.

/km/