

Wyrok z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01

Złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 k.p.a.), nie przerywa biegu terminu przedawnienia roszczenia określonego w art. 160 § 6 k.p.a.

Sędzia SN Iwona Koper (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa "S.Z. Ltd", spółki z o.o. w W. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Dyrektora Urzędu Celnego w W. o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 lutego 2003 r., kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2000 r.

oddala kasację.

Uzasadnienie

W pozwie z dnia 24 listopada 1998 r. strona powodowa, „S.Z. LTD”, spółka z o.o. z siedzibą w W., wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa, Dyrektora Urzędu Celnego w W. kwoty 26 349,30 zł, tytułem naprawienia szkody spowodowanej stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej. Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, zgłaszając m.in. zarzut przedawnienia dochodzonego roszczenia.

Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z dnia 30 listopada 1999 r., oddalił powództwo. Rozpatrując apelację powoda od tego wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 6 lipca 2000 r., sprostował oczywistą pomyłkę w zaskarżonym orzeczeniu i oddalił apelację. W sprawie tej dokonano następujących ustaleń.

Dyrektor Urzędu Celnego w W., decyzją z dnia 21 sierpnia 1992 r., zwolnił od cła trzy samochody marki Mercedes Benz sprowadzone z zagranicy przez powodową spółkę i dopuścił je do obrotu na polskim obszarze celnym. Prezes Głównego Urzędu Celnego, działając w trybie nadzoru, decyzją z dnia 7 września 1993 r., stwierdził nieważność wspomnianej wyżej decyzji Dyrektora Urzędu Celnego, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja Prezesa Głównego Urzędu Celnego została doręczona powodowej spółce w dniu 17 września 1993 r. Decyzja ta zawierała stwierdzenie, że jest ostateczną w postępowaniu administracyjnym oraz pouczenie, iż służy od niej prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z wydaniem wspomnianej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Celnego, Dyrektor Urzędu Celnego w Warszawie wydał w dniu 8 listopada 1993 r. decyzję, w której zobowiązał powodową spółkę do zapłaty w terminie siedmiu dni cła i podatku w łącznej wysokości 26 349,30 zł.

Powodowa Spółka wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 7 września 1993 r. oraz odwołanie od decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w W. z dnia 8 listopada 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 19 sierpnia 1997 r., oddalił skargę powodowej Spółki, uznając że pierwotna decyzja Dyrektora Urzędu Celnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 1993 r., rzeczywiście rażąco naruszała prawo. Natomiast decyzją z dnia 4 czerwca 1998 r. Prezes Głównego Urzędu Ceł utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w Warszawie wymierzającą cło i podatek.

Zdaniem powodowej spółki, w wyniku rażąco naruszającej prawo decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w W. z dnia 21 sierpnia 1992 r., poniosła ona szkodę w wysokości dochodzonej pozwem. Spółka działając w oparciu o tę decyzję zawarła umowy leasingu, a następnie sprzedała importowane samochody, z uwzględnieniem zwolnienia od cła przewidzianego tą decyzją. Skoro, po stwierdzeniu nieważności decyzji zwalniającej, powodowa Spółka ma zapłacić jednak cło od importowanych samochodów, a nie ma podstaw do odzyskania tej kwoty od klientów, którym sprzedała samochody za cenę skalkulowaną z uwzględnieniem zwolnienia, kwota należnego cła stanowi w tej sytuacji szkodę, jaką spółka poniosła w skutek wydania decyzji z dnia 21 sierpnia 1992 r. W dniu 23 czerwca 1998 r. strona powodowa zgłosiła swoje roszczenie odszkodowawcze do Prezesa Głównego Urzędu Ceł. Decyzją z dnia 2 listopada 1998 r. Prezes Głównego Urzędu Ceł odmówił Spółce przyznania jej odszkodowania.

Na podstawie takich ustaleń Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że roszczenie strony powodowej uległo przedawnieniu. Przepis art. 160 § 6 k.p.a. przewiduje, że roszczenie o odszkodowanie, określone w paragrafie pierwszym tego artykułu, przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa przewidzianego w art. 156 § 1 k.p.a. Doręczona powodce, w dniu 17 września 1993 r. decyzja Prezesa Głównego Urzędu Cel stwierdzająca nieważność decyzji, w której zwolniono powodową spółkę od cła, była decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., gdyż nie podlegała zaskarżeniu w toku instancji. W tej sytuacji, zdaniem Sądu Okręgowego, skoro pierwszą czynnością strony powodowej, podjętą w celu dochodzenia jej roszczenia odszkodowawczego, było dopiero pismo z dnia 23 czerwca 1998 r. do Prezesa Głównego Urzędu Cel, roszczenie to uległo przedawnieniu jako zgłoszone po upływie trzyletniego terminu przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a.

Rozpatrując apelację powódki, Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia podniesionych w niej zarzutów. Przede wszystkim Sąd Apelacyjny podkreślił, że chybiony był zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a. Przepis art. 160 § 6 k.p.a. reguluje bowiem kwestię przedawnienia roszczeń w sposób szczególny. Wiąże on przedawnienie z upływem trzyletniego okresu liczonego od dnia, gdy decyzja stwierdzająca nieważność decyzji naruszającej prawo, stała się ostateczna. Wystąpienie ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozbawia takiej decyzji charakteru decyzji ostatecznej w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. Trafnie więc, zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy przyjął, że skoro strona powodowa wystąpiła z roszczeniem odszkodowawczym po upływie trzech lat od dnia gdy decyzja ta stała się ostateczna, jej roszczenie uległo przedawnieniu. Bezpodstawny, w ocenie Sądu Apelacyjnego, okazał się także zarzut apelacji, że bieg terminu przedawnienia określony w art. 160 § 6 k.p.a. uległ przerwaniu przez złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji z dnia 21 sierpnia 1992 r. Przepis art. 160 k.p.a. przewiduje szczególny, dwufazowy tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Regulacja ta jest wyczerpująca i brak podstaw do przyjęcia, że inna czynność, a mianowicie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego ostateczną decyzję przerywa bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wyczerpywało również

wymogów przerwy przedawnienia określonych w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Czynność ta nie prowadziła bowiem do ustalenia roszczenia, gdyż wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ustalał roszczenia odszkodowawczego, a jedynie zawierał ustalenie tego czy decyzja stwierdzająca nieważność decyzji naruszającej prawo, została wydana zgodnie z prawem. Zarzut, że powódka poniosła szkodę dopiero w momencie wyegzekwowania od niej cła, okazał się nietrafny z dwu powodów. Po pierwsze, przepis art. 160 § 6 k.p.a. nie wiąże początku biegu terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z momentem powstania szkody lecz z wydaniem ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność pierwotnej decyzji. Po drugie, zapłata cła nastąpiła na podstawie decyzji ostatecznej o wymiarze cła. Nie widać więc podstaw do przesuwania początku wymagalności roszczenia dopiero na dzień wyegzekwowania cła jeżeli podstawą roszczenia o zapłatę tego cła była decyzja z dnia 7 września 1993 r., stwierdzająca nieważność decyzji z dnia 21 sierpnia 1992 r.

W kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego, strona powodowa podniosła zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w związku z art. 160 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja jest nieuzasadniona. Skarżący opiera swoje wywody na założeniu, że wszczęcie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie zbadania zgodności z prawem ostatecznej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Celnego, przerwało bieg przedawnienia roszczenia określonego w art. 160 § 6 k.p.a. Złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego spełnia bowiem, jego zdaniem, przesłanki określone w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., gdyż była to czynność przedsięwzięta przed sądem bezpośrednio w celu ustalenia roszczenia. Dodatkowo skarżący podnosi, że warunkiem wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym jest, w świetle art. 160 k.p.a. powstanie rzeczywistej szkody, natomiast przed wydaniem wyroku przez Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym było niemożliwe, gdyż w razie uchylecia decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cei przez Naczelnego Sądu Administracyjnego szkoda w ogóle by nie powstała, a więc roszczenie odszkodowawcze byłoby bezprzedmiotowe. Wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym wymaga więc uprzedniego uznania zgodności z prawem ostatecznej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cei. Jest to dodatkowy argument przemawiający za uznaniem, że złożenie

skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego powinno przerywać bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, określonego w art. 160 § 6 k.p.a.

Chociaż na pierwszy rzut oka argumenty podniesione w kasacji zdają się przemawiać za ich przyjęciem, to jednakże bliższa analiza przepisów art. 160 k.p.a. oraz art. 123 § 1 pkt 1 k.c. prowadzi do odmiennego wniosku. Słusznie Sąd Apelacyjny podkreślił, że regulacja zawarta w art. 160 k.p.a. przewiduje szczególny reżym odpowiedzialności odszkodowawczej. Już z tego względu przepis ten powinien być wykładany ściśle. Sformułowanie art. 160 § 6 k.p.a. nie pozostawia zaś żadnej wątpliwości, że ustawodawca wymagalność, szczególnego roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 k.p.a., związał z dniem w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa przewidzianego w art. 156 § 1 k.p.a. Nie jest więc istotne dla ustalenia początku biegu przedawnienia w tym przypadku kiedy szkoda powstała lecz właśnie to czy wskazana w tym przepisie decyzja administracyjna stała się ostateczna. Oczywiście, tak jak podkreśla to skarżący, dla bytu roszczenia odszkodowawczego podstawowe znaczenie ma fakt, czy występujący z takim roszczeniem podmiot poniósł szkodę. Skoro jednak, w rozpatrywanej sprawie, istniała już ostateczna decyzja Prezesa Głównego Urzędu Cei, stwierdzająca nieważność decyzji z 21 sierpnia 1992 r. stanowiącej źródło szkody jaką poniosła strona powodowa, to – zgodnie z jednoznacznym brzmieniem art. 160 § 6 k.p.a. – rozpoczął się bieg trzyletniego terminu dla dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Strona powodowa była więc zobowiązana do podjęcia w tym terminie czynności zmierzającej bezpośrednio do: dochodzenia, ustalenia, zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Tylko taka bowiem czynność mogła zgodnie z przepisem art. 123 § 1 pkt 1 k.c., przerwać bieg przedawnienia.

Wbrew odmiennej opinii skarżącego za taką czynność, w kontekście roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 k.p.a., nie może być uznana skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cei. Celem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było bowiem w ustalenie roszczenia odszkodowawczego, a jedynie stwierdzenie czy decyzja Prezesa Głównego Urzędu Cei z dnia 7 września 1993 r. była wydana zgodnie z prawem. Wprawdzie pośrednio takie stwierdzenie mogło mieć znaczenie dla ustalenia czy szkoda powstała, a w związku z tym czy stronie powodowej przysługuje roszczenie odszkodowawcze, to jednak brak

podstaw aby wystąpienie ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego traktować w tym przypadku jako czynność przedsiębiorczą bezpośrednio w celu ustalenia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 k.p.a. Z przepisu art. 123 § 1 pkt 1 wynika zaś jednoznacznie, że przerwać bieg przedawnienia może tylko czynność podjęta bezpośrednio w celu ustalenia roszczenia. Skoro zaś wystąpienie ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można tym bardziej traktować jako czynności zmierzającej do dochodzenia, zaspokojenia, czy zabezpieczenia roszczenia odszkodowawczego tym samym brak podstaw aby jej skutkiem była przerwa biegu terminu przedawnienia określonego w art. 160 § 6 k.p.a.

Taka interpretacja przepisów art. 160 k.p.a. oraz art. 123 § 1 pkt 1 k.c., mająca mocne oparcie w wykładni logiczno-językowej, nie stanowi też żadnego zagrożenia dla interesów osób dochodzących odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a., w tym strony powodowej w niniejszej sprawie. Powódka, od chwili otrzymania ostatecznej decyzji Głównego Urzędu Cł, miała bowiem trzy lata na wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym. Nic nie stało na przeszkodzie, aby zwróciła się w tym czasie do organu administracyjnego o przyznanie jej odszkodowania. Skoro istniała już ostateczna decyzja Prezesa Głównego Urzędu Cł, stwierdzająca nieważność decyzji z dnia 21 sierpnia 1992 r. zwalniającej stronę powodową od cła, mogła ona wyliczyć wysokość grożącej jej szkody i żądać odszkodowania. Wystąpienie na drodze administracyjnej o odszkodowanie, przewidziane w art. 160 k.p.a., nie pozbawiało z kolei strony powodowej prawa złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cł. Do rozpatrującego wniosek o odszkodowanie organu administracyjnego należy zaś ocena, czy rozstrzygnięcie sprawy o odszkodowanie z art. 160 k.p.a. uzależnione było od zakończenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jeżeli organ administracyjny stwierdziłby taką zależność to niewątpliwie zawiesiłby postępowania w sprawie przyznania odszkodowania. Strona powodowa miałaby zaś, zapewnioną przez przepisy k.p.a., kontrolę nad czynnościami organu w tym zakresie. Także więc wykładnia celowościowa analizowanych przepisów, tj. art. 160 k.p.a. i art. 123 § 1 pkt 1 k.c. nie prowadzi do wniosku, aby przez nie mającą oparcia w brzmieniu tych przepisów wykładnię rozszerzającą, należało złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cł, uznać za czynność

przerywającą bieg terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, przewidzianego w art. 160 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe względy Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393⁻¹² k.p.c. oddalił kasację jako pozbawioną podstaw prawnych.