

Wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CKN 960/00

Szkoda w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. może wynikać ze spadku wartości pieniądza, powstałego po pobraniu należności celnej w okresie między wydaniem przez urząd celny decyzji odmawiającej zwrotu tej należności a chwilą jej zwrotu, dokonanego w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji.

Sędzia SN Lech Walentynowicz (przewodniczący)

Sędzia SN Henryk Pietrkowski

Sędzia SN Mirosława Wysocka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Zakładów Mechanicznych „Z.” S.A. w T.G. przeciwko Skarbowi Państwa, Dyrektorowi Urzędu Celnego w K. o zapłatę, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 16 kwietnia 2002 r. na rozprawie kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 października 1999 r.

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 25 lutego 1999 r. Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo Zakładów Mechanicznych „Z.” S.A. w T.G. przeciwko Skarbowi Państwa, Dyrektorowi Urzędu Celnego w K.o zapłatę kwoty 92 500 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 1 grudnia 1997 r.

Uwzględnivszy apelację strony powodowej, Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił to orzeczenie wyrokiem z dnia 28 października 1999 r., zasądając od pozwanego na rzecz powodowej spółki kwotę 92 500 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 1 grudnia 1997 r.

Aprobuując ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, przy odmiennej ich ocenie prawnej, Sąd Apelacyjny oparł rozstrzygnięcie na następujących podstawach.

Urząd Celny w Katowicach pobrał od powoda cło od sprowadzonych z zagranicy elementów wyeksportowanych następnie za granicę. Decyzje podjęte w siedmiu sprawach, odmawiające zwrotu cła, zostały uchylone wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 1993 r. Urząd Celny decyzjami z dnia 16 sierpnia 1994 r. ponownie odmówił zwrotu cła. Decyzje te zostały uchylone, ze stwierdzeniem ich nieważności, przez Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrokami z dnia 21 lutego 1997 r. Ostatecznie, Urząd Celny wydał decyzje o zwrocie cła na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (jedn. tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.), na podstawie których w dniu 30 czerwca 1997 r. na konto bankowe powoda zwrócono kwotę 67 403,10 zł. Prezes Głównego Urzędu Cei decyzją z dnia 17 lutego 1998 r. odmówił powodowi zapłaty odszkodowania za szkodę doznaną w wyniku wydania nieważnych decyzji odmownych.

Powód domagał się naprawienia szkody polegającej na zmniejszeniu realnej wartości kwoty pobranej i zatrzymanej tytułem cła, obliczając wysokość szkody jako równowartość odsetek ustawowych za okres od wydania nieważnych decyzji odmawiających zwrotu cła (16 sierpnia 1994 r.) do dnia zwrotu tej kwoty. Jako podstawę prawną roszczenia powód powoływał przepis art. 60 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. – dalej "u.NSA") w związku z art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd pierwszej instancji, ocenił, że spełniona została przesłanka zastosowania art. 60 pkt 2 u.NSA, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzona została bowiem nieważność decyzji administracyjnych z dnia 16 sierpnia 1994 r. Sąd Apelacyjny, powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88 (OSNCP 1989, nr 9, poz. 129), stwierdził, że wyłączną podstawę odpowiedzialności stanowi w takiej sytuacji art. 160 § 1 k.p.a., lecz jednocześnie przyjął, iż podstawę odpowiedzialności za szkodę rzeczywistą stanowi przepis art. 417 k.c. W ocenie Sądu Apelacyjnego, przy uwzględnieniu faktu, że ponowne decyzje odmowne (uznane następnie za nieważne) zostały wydane w wyniku oczywistego niezastosowania się do wiążących wytycznych zawartych w

pierwszych wyrokach uchylających Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzasadnione jest przyjęcie zawinionego działania funkcjonariusza Skarbu Państwa w rozumieniu art. 417 k.c.

Sąd Apelacyjny ocenił, że w sprawie nie ma zastosowania art. 80 ust. 3 Prawa celnego, stanowiącego, że od zwracanych należności nie płaci się odsetek, regulacja ta dotyczy bowiem odsetek za okres od ich pobrania do daty zwrotu określonej w przepisach. Powód jednak nie dochodził takiego roszczenia, gdyż domagał się „zwrotu odsetek od cła za czas od daty wydania uznanych później za nieważne decyzji, tj. od dnia 16 sierpnia 1994 r. do dnia wpływu zwróconego cła na konto powoda”, co stanowiło „szczególny rodzaj odszkodowania w formie zryczałtowanej”. Według Sądu, wydanie wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 1993 r. rodziło po stronie Urzędu obowiązek zwrotu cła. Zaniechanie zwrotu oraz wydanie ponownych decyzji odmownych spowodowało „uchybiecie terminu płatności” i w konsekwencji zrodziło obowiązek zapłaty odsetek według zasad określonych w art. 481 § 1 i 2 k.c. „Odsetki te stanowiły szkodę dochodzoną prawem”, odpowiadającą szkodzie rzeczywistej w rozumieniu art. 160 k.p.a. Szkada ta powstała, gdyż „należne odsetki za opóźnienie nie weszły do majątku powoda”.

Wskazane względy uzasadniały, w ocenie Sądu Apelacyjnego, wydanie orzeczenia reformatoryjnego, uwzględniającego powództwo.

Kasację od tego wyroku pozwany oparł na obu podstawach wymienionych w art. 393¹ k.p.c.

Naruszenie prawa materialnego polegało według skarżącego, na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu art. 60 u.NSA w związku z art. 160 k.p.a. i art. 417 k.c., a także art. 359, 481, 482 k.c. oraz art. 79, 80 i 81 Prawa celnego przez przyjęcie, że od zwracanego cła należały się powodowi odsetki ustawowe, a skoro ich nie otrzymał, to ich wartość stanowiła rzeczywistą szkodę, przy jednoczesnym niedopuszczalnym zasądzeniu odsetek od odsetek za okres poprzedzający wniesienie pozwu.

Naruszenie prawa materialnego polegało także, według skarżącego, na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu art. 104 i 209 k.p.a., przez przyjęcie, że uchylenie pierwszych decyzji przez Naczelną Sąd Administracyjny rodziło obowiązek niezwłocznego zwrotu cła.

Podstawa naruszenia przepisów postępowania „w szczególności dotyczących dowodów i wyroków” została powołana bez przytoczenia przepisów, których uchybienie skarżący zarzuca Sądowi. W ramach tej podstawy skarżący zarzucił także, że wydanie orzeczenia o odsetkach na podstawie art. 481 k.c. stanowiło „rozstrzygnięcie w sprawie co do której droga sądowa była niedopuszczalna”.

W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu lub o uchylenie tego wyroku i oddalenie apelacji powoda.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że Sąd Apelacyjny poddał roszczenie powoda ocenie opartej na przesłance zasadniczo różniącej się od sformułowanej przez powoda podstawy żądania. Powód żądał – co jasno wynika z jego stanowiska wyrażanego w pismach procesowych (m.in. w pozwie i w apelacji) – odszkodowania z tytułu utraty rzeczywistej wartości środków pieniężnych, powstałej w wyniku upływu czasu pomiędzy dniem, w którym pobrane od niego cło powinno zostać zwrócone, a dniem rzeczywistego zwrotu. Kategorią odsetek powód posługiwał się jedynie jako kryterium, miernikiem zastosowanym dla określenia wysokości tej szkody i w tym jedynie znaczeniu odwoływał się do kompensacyjnego charakteru odsetek.

Tymczasem Sąd Apelacyjny uwzględnił żądanie na takiej podstawie, że uchybienie terminowi płatności (zwrotu cła) rodziło obowiązek zapłaty odsetek według zasad określonych w art. 481 § 1 i 2 k.c. i „odsetki te stanowiły szkodę dochodzoną prawem”; innymi słowy, że „skoro powód odsetek tych, należnych mu z mocy ustawy nie otrzymał, przyjąć należy, że poniósł szkodę rzeczywistą” w rozumieniu art. 160 k.p.a. Orzeczenie zapadło więc przy przyjęciu założenia, że szkoda powoda polegała na nieotrzymaniu należnych odsetek, liczonych od dnia, w którym pozwany powinien był zwrócić powodowi określoną kwotę pieniężną oraz przy utożsamieniu szkody rzeczywistej z należnymi, a nieuiszczonymi odsetkami. To stanowisko Sądu, wyrażone w oderwaniu od formułowanej przez powoda podstawy żądania, i utożsamiające niewypłacenie odsetek z wyrządzeniem szkody, jest niewątpliwie błędne. Po części czyni to uzasadnionym zarzut kasacji naruszenia art. 481 k.c. jako podstawy zasądzenia odszkodowania, a część zarzutów kasacji czyni bezprzedmiotowymi. To stwierdzenie odnosi się do zarzutów naruszenia art. 79, 80 i 81 Prawa celnego, a ściśle – art. 80 ust. 3, dotyczącego

odsetek od zwracanych należności celnych. Bliższe rozważania w tym zakresie należało uznać za zbędne, skoro – jak wskazano – powód nie domagał się odsetek od kwoty niezwróconego cła, lecz odszkodowania odpowiadającego utracie wartości tej kwoty, której wysokość określił jako odpowiadającą wysokości odsetek ustawowych. Z tych samych względów tracą na znaczeniu wywody kasacji dotyczące naruszenia art. 359 i 482 k.c.

Ostatecznie, przy uwzględnieniu właściwego charakteru i podstawy roszczenia powoda, decydująca dla rozstrzygnięcia o kasacji pozwanego będzie ocena tych zarzutów, za pomocą których kwestionuje on poszukiwanie w art. 160 k.p.a. i art. 417 k.c. podstawy do zasądzenia odszkodowania za rzeczywistą szkodę.

Przystąpienie do dalszych rozważań poprzedzić trzeba stwierdzeniem, że niewskazanie w kasacji naruszonych przepisów postępowania oznacza brak prawidłowego powołania podstawy kasacyjnej, o której mowa w art. 393¹ pkt 2 k.p.c., i prowadzi do dokonywania oceny prawnej na podstawie wiążąco ustalonego stanu faktycznego.

Zarzut naruszenia art. 60 u.NSA nie został uzasadniony, dlatego należy ograniczyć się do wyjaśnienia – przy nie budzącym wątpliwości ustaleniu, że nastąpiło stwierdzenie przez Naczelny Sąd Administracyjny nieważności decyzji, w wyniku których nie doszło do zwrotu należności celnych – czy Sąd Apelacyjny miał podstawę do uznania, że zachodzi wymieniona w art. 60 ust. 2 u.NSA przesłanka dochodzenia odszkodowania od organu, który decyzje te wydał. Wymagało to oceny roszczenia odszkodowawczego na podstawie odpowiednio stosowanego art. 160 k.p.a.

Kwestionując możliwość zastosowania tego przepisu jako podstawy roszczenia odszkodowawczego powoda, pozwany podważał zarówno samą zasadę odpowiedzialności, twierdząc, że – przy uwzględnieniu art. 417 k.c. – organ wydający decyzję mógłby ponosić odpowiedzialność tylko w wypadku działania zawinionego, jak również negował możliwość potraktowania szkody w ujęciu precyzowanym przez powoda jako „rzeczywistej szkody” w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a.

Zarzut naruszenia art. 417 k.c. nawiązuje do wyrażonego przez Sąd Apelacyjny poglądu, że podstawę odpowiedzialności za rzeczywistą szkodę, będącą następstwem wydania decyzji uznanej za nieważną, stanowi – stosownie do art. 417 k.c. – zawinione działanie funkcjonariusza. Sąd Apelacyjny, powołując

się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, przytoczył wnioski pozostające w oczywistej sprzeczności z tezą i uzasadnieniem tej uchwały. Odwołując się do szerokiej argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu uchwały, należy przypomnieć, że art. 160 § 1 k.p.a. stanowi samodzielną, wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku decyzji, której nieważność stwierdzono. Za szkodę wyrządzoną wydaniem takiej decyzji Skarb Państwa odpowiada niezależnie od winy funkcjonariusza (organu) administracji państwowej. W odróżnieniu od odesłania zawartego w art. 153 § 1 k.p.a., odesłanie przewidziane w art. 160 § 2 k.p.c. nie dotyczy zasad, ale tylko odszkodowanie. W art. 160 k.p.a. określono przyczyny wyłączające odpowiedzialność Skarbu Państwa, odesłanie do kodeksu cywilnego zawarte w tym przepisie dotyczy zatem jedynie pojęcia szkody, a nie zasady odpowiedzialności.

Przytoczony pogląd – który podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym kasację – czyni bezprzedmiotowymi rozważania dotyczące zawinionego czy niezawinionego wydania decyzji, dotkniętych nieważnością. Dotyczy to zarówno rozważań Sądu w kwestii winy funkcjonariusza, jak i zawartych w kasacji zarzutów, zwalczających ocenę Sądu w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego – art. 417 k.c. Co prawda doszło do naruszenia tego przepisu, polegało ono jednak na jego wadliwym zastosowaniu (w związku z art. 160 k.p.c.) jako podstawy odpowiedzialności. Wobec braku podstaw do zastosowania art. 417 k.c., nie ma potrzeby rozważania kwestii prawidłowości oceny winy w rozumieniu tego przepisu. Bezskuteczne pozostają także zarzuty kasacji naruszenia art. 104 i 209 k.p.a., które przywołano w celu zakwestionowania stanowiska Sądu w zakresie przypisania winy funkcjonariuszom administracji celnej. Konkludując, wina funkcjonariusza nie zalicza się do przesłanek odpowiedzialności pozwanego wobec powoda, co oznacza, że zarzuty skarżącego kwestionujące tę winę nie mogły być skuteczne.

Warto w tym miejscu wskazać, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 8, poz. 256), dotyczącym art. 417 i 418 k.c., że zasadniczo odmiennie – w stosunku do dotychczasowej wykładni – przedstawia się kwestia przesłanek odpowiedzialności opartej na art. 417 k.c.

Ostatecznie, do oceny pozostała zatem kwestia, czy szkoda, której naprawienia żąda powód, może być uznana za szkodę rzeczywistą w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. Rozważania w tym zakresie wymagają odwołania się do kodeksu cywilnego. Przy jego stosowaniu nie należy zapominać o szczególnym – w stosunku do typowych stosunków „od początku” mających charakter cywilnoprawny – źródle odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, którym jest wydanie sprzecznej z prawem (uznanej z tej przyczyny za nieważną) decyzji administracyjnej.

Z konstrukcji art. 160 § 1 k.p.a. wynika, że wydanie nieważnej (ściśle – której nieważność stwierdzono) decyzji jest zdarzeniem wyrządzającym szkodę. Obowiązek naprawienia takiej szkody – nie wynikającej ze stosunku umownego – ma charakter pierwotny, co oznacza, że wyrządzenie szkody rodzi od razu powstanie stosunku zobowiązaniowego, którego treść stanowi obowiązek jej naprawienia.

Charakter tej szkody, będącej źródłem zobowiązania niepieniężnego, choć ze świadczeniem pieniężnym, powoduje, że nie mają do niej zastosowania zasada nominalizmu (art. 358¹ § 1 k.c.) ani waloryzacja (art. 358¹ § 3 k.c.).

Z wyjątkiem odosobnionych głosów, zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, OSPiKA 1987, nr 2, poz. 34), szkoda rzeczywista, o której mowa w art. 160 § 1 k.p.a., jest utożsamiana ze stratą, jaką poszkodowany poniósł (*damnum emergens*) i nie obejmuje utraconych korzyści (art. 361 § 2 k.c.). Dla potrzeb rozpoznania kasacji zbędne jest odnoszenie się do podejmowanych w ostatnim czasie rozważań na temat dopuszczalności takiego ograniczenia obowiązku odszkodowawczego, żądanie powoda – tak jak zostało sprecyzowane – jest bowiem żądaniem naprawienia szkody odpowiadającej poniesionej stracie majątkowej. Według powoda, jak już wskazywano, strata ta polegała na uszczerbku majątkowym, wyrażającym się w zmniejszeniu wartości aktywów, którymi były środki pieniężne w określonej wysokości.

Odnosząc się do dopuszczalności takiego ujęcia szkody, trzeba w pierwszej kolejności stwierdzić, że – w odróżnieniu od odszkodowania wynikającego z umownego zobowiązania do świadczenia pieniężnego – nie stoi temu na przeszkodzie zasada nominalizmu, która w tym wypadku, nie ma zastosowania. Pozostaje zatem do rozstrzygnięcia, czy wynikająca z upływu czasu różnica

ekonomicznej wartości tej samej (nominalnie) kwoty pieniężnej może być utożsamiona ze stratą, uszczerbkiem majątkowym.

Za udzieleniem pozytywnej odpowiedzi na to pytanie przemawia powszechnie przyjmowane rozumienie szkody jako każdego uszczerbku w dobrach lub prawnie chronionych interesach, którego poszkodowany doznał wbrew swej woli. Szkada (strata) rozumiana jako zmniejszenie aktywów obejmuje zarówno utratę określonych składników majątkowych, jak i zmniejszenie ich wartości. Brak dostatecznych powodów, aby z zakresu składników majątkowych, których to stwierdzenie dotyczy, należało wyłączyć składnik majątku w postaci określonej kwoty pieniężnej. W okresie inflacji sam upływ czasu powoduje obniżenie realnej wartości pieniądza, które manifestuje się w zmniejszeniu jego siły nabywczej, następuje zatem uszczuplenie aktywów w majątku poszkodowanego, polegające na zmniejszeniu wartości jednego z jego składników. Do wyrównania tego uszczerbku zobowiązany jest ten, kto szkodę wyrządził – w tym wypadku organ administracyjny wydający decyzję, której nieważność następnie stwierdzono. "Szkada rzeczywista" w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. może zatem polegać na zmniejszeniu wartości określonej kwoty pieniężnej, powstałym wskutek upływu czasu pomiędzy dniem wydania decyzji odmawiającej zwrotu należności (co do której następnie stwierdzono nieważność) a dniem, w którym zwrotu ostatecznie dokonano. Naprawienie tak rozumianej szkody nie uchybia granicom obowiązku odszkodowawczego, wynikającym z art. 361 § 2 k.c.

Z tego względu brak podstaw do zakwestionowania zasady odpowiedzialności skarżącego, nie było natomiast możliwe ostateczne wypowiedzenie się w kwestii wysokości tak określonej szkody. Skarżący zarzucał, że wysokość odsetek ustawowych w danym okresie przewyższała rzeczywiste obniżenie wartości pieniądza, co prowadziło do wniosku, że dochodzona (i zasądzona) kwota przewyższałaby wysokość szkody. Bez wątpienia, przy przyjętym rodzaju szkody poniesionej przez powoda, wylania się zagadnienie sposobu ustalenia jej wysokości, wymagającego uwzględnienia zasady, w myśl której odszkodowanie nie może przewyższać szkody.

Kwestia wysokości szkody w omawianym aspekcie w ogóle nie była przedmiotem rozważań Sądu drugiej instancji ze względu na zupełnie inną kwalifikację roszczenia powoda. Miało to także wpływ na niewdanie się przez strony procesu w bliższą argumentację, która odnosiłaby się do sposobu obliczenia

wysokości szkody. Nie sposób w tej sytuacji rozstrzygać tej kwestii po raz pierwszy w instancji kasacyjnej.

Generalnie, brak jest w obecnym stanie sprawy przesłanek do wykluczenia a *priori* metody zastosowanej przez powoda, polegającej na bezpośrednim odniesieniu się do odsetek ustawowych, z racji pełnionej przez nie funkcji kompensacyjnej. Akceptacja tego sposobu obliczenia wysokości szkody byłaby jednak możliwa tylko w wypadku stwierdzenia, że w danym okresie wysokość odsetek ustawowych nie przewyższała inflacyjnego spadku wartości pieniądza. Zważywszy, że na tym właśnie polegała szkoda powoda, rozważenia wymaga, czy wskaźniki inflacyjne w danym okresie nie dostarczają pewniejszej podstawy ustalenia rzeczywistej szkody powoda. Dopiero przy pełnym rozeznaniu tych przesłanek możliwy będzie wybór właściwego kryterium określenia wysokości tej szkody.

Wszystkie omówione względy uzasadniały orzeczenie jak w sentencji (art. 393¹³ § 1 k.p.c.).