



Sygn. akt II CSK 438/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 czerwca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa S. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru
Budowlanego w P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 21 czerwca 2012 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 30 grudnia 2010 r.,

- 1) odrzuca skargę kasacyjną co do rozstrzygnięcia w punkcie pierwszym zaskarżonego wyroku w zakresie kwoty powyżej 392.566,33 (trzysta dziewięćdziesiąt dwa tysiące pięćset sześćdziesiąt sześć 33/100) złotych;
- 2) uchyla zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym, drugim i trzecim i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w P. w ten tylko sposób, że zamiast kwoty 423.238,29 złotych zasądził tytułem odszkodowania na rzecz powoda od Skarbu Państwa – Wojewody M. kwotę 392.566,33 złote, a w pozostałej części oddalił apelację.

Sądy obu instancji ustaliły, że postanowieniem z dnia 10 grudnia 2002 r. nr 40/2002 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. wstrzymał użytkowanie kruszarki odpadów budowlanych i gruzu nabytej przez powoda w ramach umowy leasingu wskazując, że jest ona urządzeniem technicznym – budowlą i na jej lokalizację jest niezbędne uzyskanie zezwolenia na budowę. W dniu 17 stycznia 2003 r. wydał nadto decyzję nr 11/03 zobowiązującą właścicieli nieruchomości do opracowania planu zagospodarowania działki z uwzględnieniem lokalizacji kruszarki, celem uzyskania pozwolenia na jej użytkowanie. Wskutek wniosku powoda z dnia 13 czerwca 2003 r. o stwierdzenie nieważności decyzji nr 11/03 z dnia 17 stycznia 2003 r., M. Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniami z dnia 17 września 2003 r. wstrzymał z urzędu wykonanie postanowienia z dnia 10 grudnia 2002 r. nr 40/2002 oraz decyzji z dnia 17 stycznia 2003 r. nr 11/03, a następnie postanowieniem z dnia 13 października 2003 r. stwierdził ich nieważność. Powód złożył w dniu 1 marca 2004 r. wniosek o przyznanie odszkodowania w kwocie 612.175 zł za szkodę poniesioną wskutek wydania postanowienia z dnia 10 grudnia 2002 r. nr 40/2002 r. Wysokość szkody została ustalona przez Sąd Okręgowy na łączną kwotę 423.238,29 zł, na którą składa się utrata zysków w kwotach 311.799,35 zł i 130.996,74 zł z realizacji dwóch zamówień, kwota 30.671,96 zł z tytułu rat leasingowych za grudzień 2002 r. i styczeń 2003 r., których powód nie mógł pokryć z przychodu, jaki przyniosłaby kruszarka oraz kwota 5.566,33 zł miesięcznie z tytułu kosztu przestawiania kruszarki w miejsce składowania gruzu. Sąd drugiej instancji przyjął za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy. Podzielił również ocenę prawną roszczenia, za wyjątkiem rozstrzygnięcia w zakresie szkody polegającej na uiszczeniu dwóch rat leasingowych, bowiem powód nie doznał żadnego uszczerbku majątkowego wykonując zobowiązanie z umowy leasingu, a nadto brak

jest adekwatnego związku przyczynowego między tak określoną szkodą, a zdarzeniem ją wyrządzającym, tj. postanowieniem z dnia 10 grudnia 2002 r. o zakazie użytkowania kruszarki. Stanowiło to przyczynę zmiany wyroku na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 417 k.c. i art. 361 k.c., Sąd Apelacyjny wskazał, że przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza publicznego w zakresie zdarzeń mających miejsce przed dniem 1 września 2004 r. określa art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed zmianami dokonanyymi w wyniku nowelizacji z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z uwzględnieniem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. Uznał, że powód wykazał wszystkie przesłanki odpowiedzialności pozwanego, bowiem stwierdzenie nieważności postanowienia z dnia 10 grudnia 2002 r. świadczy o bezprawności działania pozwanego, a szkoda w postaci utraconych korzyści z zamówień oraz dodatkowych kosztów poniesionych w związku z koniecznością przestawienia kruszarki pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę. Sąd drugiej instancji stwierdził nadto, że nie zaskarżenie przez powoda postanowienia z dnia 10 grudnia 2002 r. nie stanowiło współprzyczyny powstania szkody. Złożenie środka zaskarżenia było bowiem uprawnieniem powoda, z którego nie musiał skorzystać, a nie jego obowiązkiem. O przyczynieniu do powstania szkody w rozumieniu art. 362 k.c. można natomiast mówić wtedy, gdy zachowanie poszkodowanego może być uznane za jedno z ogniw prowadzących do ostatecznego skutku w postaci szkody, a jednocześnie za przyczynę konkurencyjną do przyczyny przypisanej osobie odpowiedzialnej.

W skardze kasacyjnej, opartej o podstawę określoną w art. 393³ § 1 pkt 1 k.p.c. pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego - art. 362 k.c. poprzez jego niezastosowanie, mimo, że powód przyczynił się do szkody w ten sposób, że zaniechał aktu staranności w postaci złożenia zażalenia na postanowienie, co wstrzymałoby jego wykonanie i zapobiegłoby szkodzie w postaci utraty zysków z realizacji złożonych zamówień oraz art. 417 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie i art. 160 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie, pomimo, że rzekoma szkoda została wyrządzona przez wydanie postanowienia nr 40/2002 z dnia 10 grudnia 2002 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P.,

które zostało następnie uznane za nieważne przez organ nadzorczy postanowieniem nr 651/03 z dnia 13 października 2003 r., to jest przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o jego uchylenie i oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył:

W sytuacji, gdy skarżący nie zarzuca, jak w sprawie niniejszej, naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, dla oceny trafności zarzutów naruszenia prawa materialnego miarodajny jest stan faktyczny przyjęty za podstawę wydania zaskarżonego orzeczenia.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 417 k.c. oraz art. 160 k.p.a., aczkolwiek motywy Sądu Apelacyjnego wymagają w tym zakresie uzupełnienia. Odpowiedzialność Skarbu Państwa w okresie przed dniem 1 grudnia 2004 r. została uregulowana przepisem art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), który stanowi, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, 160 i 161 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy, jak również artykułem 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Ocena roszczeń wymaga nadto uwzględnienia wykładni art. 417 k.c. oraz art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 Ordynacji Podatkowej dokonanej wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256) oraz z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76). W tym okresie wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, stanowi art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, Nr 7-8, poz. 75, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2005 r., I CK 623/04, niepubl.). W sprawie niniejszej szkoda powoda nie była jednak następstwem wydania wadliwej decyzji, uznanej we właściwym postępowaniu za

nieważną, a powstała wskutek wydania przez organ administracyjny postanowienia, którego nieważność następnie stwierdzono. Szczególna regulacja dotycząca wyłącznie decyzji administracyjnych zawarta w art. 160 k.p.a., nie stwarza podstaw do przyjęcia rozszerzającej wykładni tego przepisu i jego stosowania jako podstawy roszczenia o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej na skutek wydania nieważnego postanowienia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2002 r. IV CKN 1624/00, niepubl.). Zważyć należy, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego normujące postanowienia nie przewidywały odpowiedniego stosowania art. 160 k.p.a. do wadliwych postanowień, stanowiąc w art. 126 k.p.a., że zastosowanie mają jedynie regulacje dotyczące wznowienia postępowania (art. 145 - 152) i stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 – 159). Artykuł 126 k.p.a. wyłącza zatem odpowiednie stosowanie do postanowień art. 160 k.p.a. Podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem postanowienia, wydanego przed dniem 1 września 2004 r. jest, zatem art. 417 § 1 k.c.

Zasadny jest natomiast zarzut naruszenia art. 362 k.c.

Przepis ten przewiduje dwie postacie współprzyczynienia – przyczynienie się do powstania szkody oraz przyczynienie się do zwiększenia już powstałej szkody, a motywy Sądu Apelacyjnego wskazują, że błędnie rozpatrywał on pierwszą z nich. Źródłem powstania szkody było, w ocenie Sądu Apelacyjnego, wydanie przez organ administracyjny wadliwego postanowienia, następnie wyeliminowanego z obrotu prawnego wskutek stwierdzenia jego nieważności. Sąd drugiej instancji przyjął również istnienie związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy nieważnym postanowieniem, a szkodą i ta ocena nie jest przez skarżącego kwestionowana. Poszkodowany powód nie mógł zatem przyczynić się do powstania szkody, natomiast kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje, czy przyczynił się do zwiększenia jej rozmiaru. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie, mając na uwadze rozbieżność stanowisk doktryny w przedmiocie zdefiniowania instytucji przyczynienia, opowiada się za koncepcją kauzalną, która wskazuje na adekwatny związek przyczynowy w ujęciu art. 361 k.c. jako wyłączną przesłankę jego kwalifikowania. W konsekwencji podstawę stwierdzenia jego istnienia stanowi takie zachowanie poszkodowanego, które może być uznane za jedno z ogniw

w normalnym toku zdarzeń, natomiast elementy podmiotowe zarówno po stronie poszkodowanego, jak i odpowiedzialnego za szkodę podlegają ocenie na etapie badania potrzeby i skali odszkodowania (tak również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, niepubl.). Argument, że brak obowiązku zaskarżenia wadliwego postanowienia organu administracyjnego wyklucza przyjęcie przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody jest prawidłowy, jeżeli jej powstanie pozostaje w związku przyczynowym z wydaniem wadliwego postanowienia. Poszkodowany nie ma bowiem kompetencji do uczestniczenia w procesie decyzyjnym organu administracji. Inna jest natomiast sytuacja przy badaniu przyczynienia poszkodowanego do zwiększenia rozmiaru szkody, które może nastąpić bądź wskutek nieuzyskania zmiany orzeczenia, która spowodowałaby zmniejszenie szkody, bądź wskutek jej powiększania wobec upływu czasu. Na stronie istotnie nie ciąży ustawowy obowiązek skorzystania ze środków zaskarżenia zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i administracyjnym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie wykluczono jednak możliwości zastosowania art. 362 k.c. w sytuacji, w której strona postępowania nie wykorzystuje środków prawnych w celu wyeliminowania z obrotu prawnego lub skorygowania wadliwych orzeczeń albo dokumentów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. I Pr. – wkł. 2004/2/30, wyroki z dnia 5 maja 2011 r., I PK 148/10, z dnia 17 marca 2011 r., I PK 61/10 i z dnia 20 czerwca 2011 r., I PK 199/10, niepubl.). Podzielić należy pogląd wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., że zważywszy na zaostrożony reżim odpowiedzialności Skarbu Państwa, można na etapie kwalifikacji normalnych następstw bezprawnego działania obciążyć stronę takiego postępowania obowiązkiem wykorzystania dostępnych możliwości procesowych umożliwiających wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego orzeczenia. Jeżeli bowiem strona, przekonana o wadliwości decyzji i pouczona o dostępnym środku zaskarżenia, wiedząc, że wykonanie orzeczenia spowoduje szkodę zwiększającą swój rozmiar na przestrzeni czasu, nie wykorzystuje właściwej drogi procesowej, a następnie żąda odszkodowania, to jej zachowanie może być uznane za jedno z ogniw w normalnym toku zdarzeń. O przyczynieniu się powoda do powstania szkody można zatem mówić wówczas, gdyby jego zachowanie było

jednym z czynników zwiększenia rozmiaru szkody w tym znaczeniu, że nie doszłoby do niego, gdyby powód nie zachował się w określony sposób. Założenie, że strona może trwać w bezczynności, a następnie dochodzić odszkodowania pozostaje w sprzeczności z zasadami systemu ochrony prawnej, który tę ochronę przyznaje zarówno poszkodowanemu, jak i - w granicach określonych przepisami ustawy – odpowiedzialnemu za szkodę. Problem ten nabiera szczególnej wagi w wypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną wskutek wydania nieważnej decyzji lub postanowienia w postępowaniu administracyjnym, z uwagi na brak ograniczenia czasowego do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności wadliwych orzeczeń. Wskazać nadto należy, że ocena zarówno zaistnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem poszkodowanego a zwiększeniem rozmiaru szkody, jak i okoliczności mających wpływ na zmniejszenie obowiązku naprawienia szkody oraz zakres tego zmniejszenia następuje zawsze *in casu*. Rozważenie tych okoliczności jest obowiązkiem sądu, natomiast decyzja o obniżeniu odszkodowania jego uprawnieniem. Reasumując, stwierdzić zatem należy, że zaniechanie wykorzystania środków zaskarżenia przysługujących poszkodowanemu w celu zmiany, lub uchylecia postanowienia wydanego niezgodnie z prawem w postępowaniu administracyjnym, może stanowić podstawę zastosowania art. 362 k.c.

Zważywszy na powyższe orzeczono jak w punkcie drugim sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., przy czym wskazać należy, że uchylenie zaskarżonego wyroku w punkcie pierwszym nastąpiło w zakresie zasądzonej kwoty 392.566,33 zł. Pozwany zaskarżył skargą kasacyjną wyrok w całości, a zatem również co do punktu pierwszego w części, w której w istocie zostało oddalone powództwo co do kwoty 30.671,96 zł (423.238,29 – 392.566,33), aczkolwiek nie znalazło to odzwierciedlenia w sentencji. W tym zakresie zapadło orzeczenie korzystne dla skarżącego, wobec czego uznać należało skargę kasacyjną za niedopuszczalną w tej części i w konsekwencji ją odrzucić na podstawie art. 398⁶ § 2 k.p.c.