



Sygn. akt IV CSK 375/09

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Irena Gromska-Szuster
SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa J. G.
przeciwko Gminie L.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 5 marca 2010 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 25 marca 2009 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną,**
- 2) nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego**
- 3) przyznaje od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego na rzecz adwokata P. S. kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych powiększoną o podatek od towarów i usług w stawce przewidzianej dla tego rodzaju czynności tytułem kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu powodowi w postępowaniu kasacyjnym**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 31 grudnia 2008 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo J. G. o zasądzenie od Gminy kwoty 278 357,94 zł tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne i sprzeczne z prawem zakazanie mu skupu i zbiórki odpadów sztucznych w dzielnicy D. oraz z terenu wysypiska śmieci w R.

Jak ustalił Sąd Okręgowy, powód prowadzący działalność gospodarczą uzyskał dnia 18 czerwca 1999 r. decyzję Prezydenta Miasta w przedmiocie uzgodnienia sposobu postępowania z odpadami innymi niż niebezpieczne na czas do dnia 30 czerwca 2002 r. W dniu 9 lutego 2001 r. zwrócił się do administratora odpadów w R. - Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji - o umożliwienie mu wjazdu na teren wysypiska w R., na co w dniu 22 lutego 2001 r. uzyskał zgodę, w terminach i na warunkach określonych w piśmie. W dniu 17 maja 2001 r. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji cofnęło powodowi zezwolenie na wjazd na teren wysypiska śmieci z racji stwierdzonych naruszeń warunków wjazdu i skupowania surowców wtórnych.

Decyzją Prezydenta Miasta z dnia 4 stycznia 2001 r. nie udzielono powodowi zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu z terenu L. stałych odpadów komunalnych przydatnych do wykorzystania, z powodu braku udokumentowania gotowości odbioru odpadów szkła i puszek aluminiowych przez zakłady prowadzące działalność w zakresie ich wykorzystania. Postanowieniem z dnia 13 marca 2001 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze umorzyło postępowanie w tej sprawie wobec cofnięcia przez powoda odwołania od decyzji Prezydenta.

W 2006 r. powód uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na odzysku odpadów z tworzyw sztucznych z terenu fabryki położonej przy ul. M. Natomiast w 2007 r. uzyskał zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odzysku i recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych, transportu odpadów oraz ich zbierania przy obiekcie fabryki.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że oceniane na podstawie art. 420¹ k.c. powództwo jest nieuzasadnione. Brak jest też jakichkolwiek podstaw

dla przypisywania odpowiedzialności pozwanej Gminie za decyzję podjętą przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji odmawiającą powodowi wjazdu na teren wysypiska. Jest to bowiem spółka prawa handlowego o odrębnej od Gmin osobowości prawnej, za którą pozwana nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Poza tym powód nie wykazał, że decyzja Prezydenta Miasta z 4 stycznia 2001 r. była wadliwa i bezprawna. Podobnie powód nie wykazał istnienia związku przyczynowego pomiędzy wadliwym działaniem funkcjonariusza a poniesioną przez powoda szkodą a także nie udowodnił rozmiaru tej szkody.

Ostatecznie Sąd I instancji na podstawie art. 442 § 1 k.c. uznał za uzasadniony zarzut przedawnienia roszczenia w zakresie utraty korzyści majątkowych za okres od 2001 r. do 4 stycznia 2004 r. Co do roszczeń za okres od 5 stycznia 2004 r. do 2007 r. Sąd Okręgowy wskazał, że powód przez cały czas prowadził działalność gospodarczą a zezwolenie skutkowałoby jedynie rozszerzeniem jej zakresu.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 25 marca 2009 r. oddalił w całości apelację powoda wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego. Podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji co do braku jakichkolwiek podstaw do obciążania pozwanej Gminy odpowiedzialnością za działania i zaniechania innego podmiotu prawa Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji, jako zarządcy wysypiska śmieci, z terenu którego powód pozyskiwał surowce wtórne. Pozwana nie odpowiada za zobowiązania komunalnych osób prawnych, wobec treści art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. Nr 142 poz. 1591 z 2001 r. z późn. zm.).

Odnosnie innego ewentualnego źródła odpowiedzialności pozwanej Gminy, a mianowicie negatywnej dla powoda decyzji Prezydenta Miasta z dnia 4 stycznia 2001 r. odmawiającej udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na usuwaniu z terenu miasta stałych odpadów komunalnych przydatnych do wykorzystania Sąd Apelacyjny wskazał, że przyczyną wydania takiej decyzji był brak udokumentowania przez powoda gotowości odbioru stałych odpadów komunalnych przez zakłady prowadzące działalność w zakresie ich wykorzystania. Powód nie zaskarżył skutecznie tej decyzji albowiem cofnął

wniesione odwołanie, a to skutkowało umorzeniem postępowania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. Sąd powszechny zaś, ma istotnie ograniczone możliwości kwestionowania prawidłowości i zasadności decyzji zapadłych w postępowaniu administracyjnym. Co do zasady jest nimi związany, za wyjątkiem tych, które zapadły z rażącym i oczywistym naruszeniem jakiejkolwiek procedury. Decyzje te stanowią dokument urzędowy w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. wraz z konsekwencjami tego faktu, co do zawartych w nich treści. Zebrany zaś w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do uznania by opisane wyżej wadliwości miały miejsce. Nie podnosi ich wreszcie sam powód.

Powód nie wykazał również, by po stronie Gminy zachodziły podstawy odpowiedzialności określone w art. 420¹ k.c. Nie ma więc i związku przyczynowego (bezpośredniego i adekwatnego - art. 361 § 1 k.c.) pomiędzy ewentualną szkodą w majątku powoda polegającą na nie osiągnięciu spodziewanych korzyści, a działaniem funkcjonariuszy Gminy.

Niezależnie od poczynionych wyżej uwag stanowiących zasadniczą podstawę oddalenia żądania powoda w zakresie zasądzenia na jego rzecz zadośćuczynienia i odszkodowania, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu I instancji, że skarżący nie wykazał wysokości szkody majątkowej. Uznał także za niesłuszny zarzut naruszenia art. 322 k.p.c.

Jako ostatnią przyczynę oddalenia apelacji sąd odwoławczy wymienił przedawnienie roszczenia, w zakresie wskazanym przez Sąd I instancji. Zostało ono uwzględnione w oparciu o prawidłową ocenę stanu faktycznego i przeprowadzonych dowodów. Jednocześnie według sądu, zaskarżenie decyzji administracyjnej, a następnie cofnięcie tego środka przez skarżącego nie spowodowało przerwy w biegu terminu przedawnienia.

Sąd Apelacyjny nie zgodził się z twierdzeniami apelującego o naruszeniu art. 5 k.c. przez przyjęcie, że zarzut przedawnienia podniesiony przez pozwanego nie jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego. Zarzucił w niej naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 420¹ k.c. w zw. z art. 442 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie pomimo, iż przepis ten nie

odnosi się do szkód wyrządzonych wskutek wydania decyzji administracyjnych oraz błędne przyjęcie, że termin przedawnienia rozpoczął bieg najpóźniej z chwilą cofnięcia przez powoda odwołania od decyzji pozwanej t.j. od dnia 14 marca 2001 r. W ramach tej samej podstawy zaskarżenia, powód wskazał na naruszenie art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a., art. 417 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 5 k.c. ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 dalej ustawa nowelizująca) przez ich niezastosowanie, pomimo iż szkoda została wyrządzona na skutek wydania decyzji administracyjnej. Ponadto naruszenia art. 420¹ § 1 w zw. z § 2 *in fine* w zw. z art. 417 k.c. upatrywał skarżący w jego niezastosowaniu w sytuacji, gdy Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji zarządzało wysypiskiem na zlecenie Gminy L., zobowiązanej do sprawowania tego zarządu w ramach zadań własnych. W końcu skarżący zarzucił naruszenie art. 5 k.c. przez jego nieuwzględnienie przy ocenie zarzutu przedawniania, art. 6 k.c. w zw. z art. 417 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powód nie udowodnił szkody w zakresie poczynionych wydatków. Pozostając w dalszym ciągu przy zarzutach naruszenia prawa materialnego skarżący uznał, że należało w sprawie zastosować art. 322 k.p.c. w zakresie zysków, jakie powód mógłby osiągnąć z recyklingu, w sytuacji, gdy przy tego rodzaju działalności nie jest możliwe precyzyjne określenie ich wysokości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie ulega wątpliwości, że powód wywodzi roszczenia odszkodowawcze z dwóch zdarzeń, które zaszły przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej tj. przed dniem 1 września 2004 r. Zmiany dokonane wspomnianą ustawą w zasadniczy sposób zmodyfikowały dotychczasowe reguły odpowiedzialności deliktowej wynikającej z wydania wadliwych decyzji administracyjnych. W ramach tej nowelizacji został uchylony art. 160 k.p.a. a odpowiedzialność za szkody wyrządzone wydaniem nieważnej lub niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej została uregulowana w art. 417¹ § 2 k.c., który przewiduje bezpośrednią właściwość sądów powszechnych, bez konieczności wyczerpania przez poszkodowanego postępowania administracyjnego.

W związku z sekwencją zdarzeń, z którymi powód łączy odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej Gminy, należy przede wszystkim rozstrzygnąć wątpliwości co do zastosowania właściwego przepisu, na którym można oprzeć roszczenie wobec pozwanej Gminy o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed dniem 1 września 2004 r. decyzji administracyjnej, której wadliwości nie stwierdzono w administracyjnym postępowaniu nadzorczym aż do chwili wyrokowania w drugiej instancji.

Kwestie międzyczasowe omawianych zmian kodeksu cywilnego zostały uregulowane w art. 5 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia jej w życie stosuje się nadal przepisy art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i art. 421 k.c. jak również art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r.. Przy ich stosowaniu trzeba uwzględniać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niekonstytucyjności art. 418 k.c. oraz brzmienia art. 417 § 1 k.c. (wyrok z dnia grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK-A, Nr 8, poz. 256) oraz niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie ograniczającym odszkodowanie do rzeczywistej szkody (wyrok z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7/76). Ze względu na lakoniczność przedstawionej regulacji międzyczasowej, brak bliższego określenia pojęć: „zdarzeń i stanów prawnych” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej a wreszcie wobec zachowujących w dalszym ciągu aktualność kontrowersji na tle wykładni art. 160 k.p.a., odnośnie zdarzenia wywołującego szkodę, chwili powstania roszczenia odszkodowawczego i jego wymagalności, w literaturze i orzecznictwie pojawiły się wątpliwości, odnośnie stosowania dawnych, czy nowych przepisów, jeśli wadliwa decyzja stała się ostateczna przed wejściem w życie ustawy nowelizującej a decyzja nadzorcza po tym dniu. W tym zakresie ukształtowały się dwa przeciwstawne poglądy. Pierwszy opiera się na założeniu, że zdarzeniem prawnym wywołującym szkodę jest wadliwa decyzja administracyjna i z chwilą, gdy ona staje się ostateczna następuje „zdarzenie prawne”, o którym mowa w art. 5 ustawy nowelizującej. Konsekwencją przyjęcia tego stanowiska jest zastosowanie przepisów obowiązujących do dnia 1 września 2004 r. bez względu na to, kiedy stałaby się ostateczna decyzja nadzorcza (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04, OSNC 2005/11/182 oraz z dnia 7 grudnia 2006

r., III CZP 99/06, OSNC 2007/6/79 a także wyroki z dnia 19 kwietnia 2009, I CSK 524/08, OSNC ZD 2009/D, poz. 106 oraz z dnia 15 października 2009 r. I CSK 66/09, nie publ.).

Według drugiego poglądu, dopiero ostateczna decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem, pozwala na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania sądowego i dlatego jest tym zdarzeniem prawnym, o którym mowa w art. 5 ustawy nowelizującej lub też, jak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 listopada 2008 r. (III CZP 101/08, OSNC 2009/4/57), wraz z decyzją nadzorczą powstaje wymagany przez ustawę „stan prawny” złożony z kilku zdarzeń. W skład tego „stanu prawnego” wchodzi wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej nieważnej lub niezgodnej z prawem, wystąpienie szkody w wyniku jej wydania oraz wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej niezgodność z prawem lub nieważność decyzji wyrządzającej szkodę. Stanowisko to uzyskało poparcie także w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. uchwałę z dnia 5 grudnia 2009 r., III CZP 123/08, OSNC 2009/11/145, wyrok z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, OSNC-ZD 2009/4/94 oraz postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r. III CZP 47/09, nie publ.). Podziela je również Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną. Oznacza to, że ewentualną podstawę odpowiedzialności pozwanej Gminy z tytułu szkody wyrządzonej decyzją administracyjną mógłby stanowić art. 417¹ § 2 k.c. a nie jak przyjął sąd drugiej instancji art. 420¹ k.c. uchylony ustawą nowelizującą. Obowiązujący do dnia 1 września 2004 r. art. 420¹ k.c. nie mógłby stanowić podstawy odpowiedzialności pozwanej także z innego powodu, zasadnie przytoczonego w skardze kasacyjnej. Przepis ten, bowiem nie obejmował przypadków wyrządzenia szkody działaniami władczymi, które pozostawały w związku z podejmowaniem indywidualnych rozstrzygnięć w drodze decyzji, przy zastosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Wówczas, podstawy odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego regulowane są w art. 160 i 161 k.p.a. (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 lutego 2004 r. (I CK 205/03, nie publ.).

Pomimo słuszności skargi kasacyjnej w zakresie przyjętej przez sąd drugiej instancji podstawy odpowiedzialności pozwanej, zaskarżone orzeczenie odpowiada

prawu. Trzeba, bowiem zważyć, że przesłanką skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w każdym przypadku, zarówno na gruncie art. 160 k.p.a. jak i na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. była i jest decyzja nadzorcza.

Zarówno przed wymienioną nowelizacją kodeksu cywilnego jak i po zmianie przepisów deliktem, będącym źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej jest wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej a ta niezgodność musiała i musi zostać stwierdzona we właściwym postępowaniu administracyjnym. Decyzja nadzorcza otwiera w sposób prejudycjalny możliwość dochodzenia odszkodowania. Jest przesłanką skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2009 r. II CSK 247/09, nie publ.). W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się na domniemanie ważności decyzji administracyjnej, które może być obalone tylko przez stwierdzenie jej nieważności w trybie określonym w procedurze administracyjnej. W orzecnictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną, i to niezależnie od jej deklaratywnego czy konstytutywnego charakteru oraz od charakteru sprawy, w której została wydana. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r. (IV CSK 302/08, nie publ.) oznacza to, że sąd jest obowiązany uwzględnić stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji. Przyjmuje się wprawdzie, że w postępowaniu przed sądem powszechnym można powoływać się na nieważność decyzji administracyjnej, ale tylko wyjątkowo, gdy decyzja jest dotknięta poważną wadą, kwalifikującą ją do kategorii decyzji bezwzględnie nieważnych, określanych też mianem nieistniejących. Ściśle, chodzi o decyzje wydane przez organ oczywiście niewłaściwy lub z pominięciem wszelkiej procedury. Możliwość kwestionowania decyzji administracyjnej w tak ograniczonym zakresie stanowi przy tym jedynie odstępstwo od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną. Sąd w postępowaniu cywilnym nie jest bowiem uprawniony do kwestionowania decyzji, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu jest wadliwa (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 12 maja 1964 r., sygn. akt II CR 185/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 41; z dnia 30 czerwca 1970 r., sygn. akt I CR 195/70, OSNCP 1971, nr 4,

poz. 69; z dnia 10 kwietnia 1974 r., sygn. akt I PR 19/74, OSNCP 1974, nr 12, poz. 220; z dnia 19 listopada 2004 r., sygn. akt V CK 251/04, niepubl.; i z dnia 7 lipca 2005 r., sygn. akt IV CK 12/05, niepubl.; uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: z dnia 8 lutego 1971 r., sygn. akt III CZP 74/70, OSNCP 1971, nr 7-8, poz. 121; z dnia 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82, OSNCP 1983, nr 5-6, poz. 64; i z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30; oraz uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 21 listopada 1980 r., sygn. akt III CZP 43/80, OSNCP 1981, nr 8, poz. 142; z dnia 21 października 1983 r., sygn. akt III CZP 48/83, OSNCP 1984, nr 5, poz. 71; i z dnia 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 84, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008/3/30).

W rozpoznawanej sprawie decyzja, której wydanie miało wyrządzić powodowi szkodę nie została zakwalifikowana do kategorii aktów niezgodnych z prawem. Już tylko z tej przyczyny, powództwo o odszkodowanie podlegało oddaleniu.

Brak wymaganego prejudykatu a zarazem nieistnienie podlegającego ochronie podmiotowego prawa zwalnia od oceny słuszności podniesionego przez pozwaną Gminę zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. W wyroku z dnia 14 września 2005 r.. Sąd Najwyższy (sygn. akt III CK 83/05, nie publ.) zasadnie podniósł, że kwestię przedawnienia (czy ono w ogóle nastąpiło i jakie przepisy należałoby w tym zakresie zastosować) można rozważać dopiero wówczas, gdy przyjmie się istnienie określonego roszczenia, które miałoby być objęte przedawnieniem (art. 117 k.c.). Z podobnych przyczyn nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 5 k.c.

Bezpodstawnie zarzuca się w skardze kasacyjnej oddalenie powództwa opartego na bezprawnym, w opinii skarżącego, zachowaniu przedstawicieli Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji. Wymienione w skardze kasacyjnej art. 417 k.c. oraz art. 420¹ k.c. stanowią podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynnościami o charakterze władczym (por. wyrok Sądu najwyższego z dnia 6 grudnia 2002 r., IV CKN 1585/00, nie publ.). Poza tym, bez

wątpienia, dotyczą one odpowiedzialności deliktowej, nie zaś odpowiedzialności za niewykonanie czy nienależyte wykonanie umów, których stroną jest gmina lub osoba działająca na jej zlecenie.

Nie doszło do naruszenia art. 6 w zw. z art. 417 k.c., które może polegać na niewłaściwym rozkładzie ciężaru dowodu a nie, jak wskazuje się w skardze kasacyjnej, na wadliwych ustaleniach sądu drugiej instancji.

Warunkiem zastosowania art. 322 k.p.c. w sprawach o odszkodowanie jest ustalenie na podstawie ogólnych reguł dowodowych i przepisów prawa materialnego zasady odpowiedzialności, powstania szkody i związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem stanowiącym podstawą odpowiedzialności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2005 r., IV CKN 919/00, nie publ.).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił w całości skargę kasacyjną powoda.