



Sygn. akt V CSK 314/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 maja 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Piotr Malczewski

w sprawie z powództwa K. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Sprawiedliwości

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 24 maja 2013 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w [...]

z dnia 20 marca 2012 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną**
- 2. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód K. K. domagał się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Sprawiedliwości kwoty 71.556,13 zł z ustawowymi odsetkami oraz kosztami procesu. W uzasadnieniu żądania pozwu powód wskazał, że ta kwota odpowiada dochodowi, jaki osiągnąłby, gdyby nie sprzeciwienie się przez Ministra Sprawiedliwości wpisaniu go na listę adwokatów, co spowodowało opóźnienie w rozpoczęciu wykonywania przez niego zawodu adwokata. Jako podstawę prawną swego żądania wskazał art. 417¹ § 2 k.c.

Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa zarzucając, że powód nie wykazał istnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa - w szczególności zaś, aby działanie pozwanego było bezprawne a nadto powód nie udowodnił, aby rzeczywiście poniósł szkodę w dochodzonym rozmiarze.

Wyrokiem z dnia 28 grudnia 2011 r. Sąd Rejonowy w [...] uwzględnił powództwo. Ustalił, że decyzją z dnia 25 czerwca 2008 r. Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 69 ust. 2 w zw. z art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, wyraził sprzeciw wobec wpisu powoda na listę adwokatów. W jego ocenie powód nie spełniał wymogu nieskazitelnego charakteru i związanej z tym rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata. W uzasadnieniu powyższego stwierdzenia Minister Sprawiedliwości powołał się na toczące się przeciwko powodowi postępowanie karne o czyn z art. 239 § 1 k.k. Rozpoznając skargę powoda, na decyzję Ministra Sprawiedliwości, Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] nie podzielił jego oceny co do braku po stronie powoda przymiotu nieskazitelnego charakteru i uznał sprzeciw za niedostatecznie uzasadniony. Sąd ten przyjął, że sprzeciw zgłoszony został z naruszeniem art. 80 k.p.a., a okoliczność decydująca dla wyniku sprawy - niespełnienie przez skarżącego warunku nieskazitelnego charakteru - nie została udowodniona. Skarga kasacyjna Ministra Sprawiedliwości została przez Naczelny Sąd Administracyjny oddalona. Powód został uniewinniony od popełnienia zarzucanych mu czynów, wyrokiem Sądu Okręgowego w [...] z dnia 29 marca 2011 r.

W oparciu o powyższe ustalenia Sąd Rejonowy uznał, że uchylenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny decyzji Ministra Sprawiedliwości z powołaniem się na art. 145 § 1 lit. a i c prawa o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.) jest równoznaczne z uznaniem jej za niezgodną z prawem, co w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c., nakazuje uznać, że istniała przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, a wobec udowodnienia wysokości szkody przez powoda, powództwo było zasadne.

Na skutek apelacji wniesionej przez pozwanego, Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 20 marca 2012 r., zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił.

Sąd Okręgowy wskazał, że skarżący nie podniósł skutecznego zarzutu naruszenia prawa procesowego. Uznał, że ustalenia faktyczne przyjęte przez Sąd Rejonowy za podstawę rozstrzygnięcia poczynione zostały prawidłowo, z jednym zastrzeżeniem. Zwrócił uwagę, że nie znajduje uzasadnienia ustalenie, iż „sąd administracyjny podniósł również, że Minister Sprawiedliwości uznając akt oskarżenia za równoznaczny popełnieniu przestępstwa naruszył konstytucyjną zasadę domniemania niewinności”. Takiej bowiem oceny sąd administracyjny nie dokonał. W pozostałym zakresie ustalenia Sądu pierwszej instancji Sąd Okręgowy uznał za właściwe i przyjął je za własne. Za zasadne uznał zarzuty naruszenia prawa materialnego stwierdzając niewłaściwe zastosowanie przez Sąd pierwszej instancji art. 417¹ k.c. Podniósł, że rodzaj prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania jest uzależniony od charakteru decyzji, której wydanie stało się przyczyną szkody, a wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, który w oparciu o art. 145 § 1 pkt lit. a) i c) p.p.s.a. uwzględnił skargę powoda na decyzję Ministra Sprawiedliwości i ją uchylił, takim prejudykatem nie jest, albowiem tego rodzaju orzeczenie nie mieści się w dyspozycji art. 287 p.p.s.a., ani też nie zawierało stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyn określonych w art. 156 k.p.a.

Z tego względu uznał, że podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa mógł stanowić jedynie art. 417 k.c., jednakże działaniu Ministra Sprawiedliwości nie można przypisać cechy bezprawności. Przyczyną uchylenia jego decyzji było dokonanie przez Sąd odmiennej interpretacji sformułowanego w art. 65 pkt 1

Prawa o adwokaturze wymogu nieskazitelnosci charakteru i dotychczasowego zachowania dajacego rekojmię prawidłowego wykonywania przez kandydata zawodu adwokata. Sąd dokonując wykładni tego przepisu doszedł do odmiennego wniosku niż Minister, czemu dał wyraz uchylając jego decyzję. Z tego względu Sąd uznał, że brak jest podstaw do przyjęcia, że działanie polegające na wydaniu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji z dnia 25 czerwca 2008 r. było bezprawne.

Wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony skargą kasacyjną przez powoda. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez jego zmianę i uwzględnienie powództwa, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Skarga kasacyjna została oparta na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 k.p.c. W ramach podstawy naruszenia prawa procesowego skarżący zarzucił obrazę art. 177 § 1 w zw. z art. 382 k.p.c., a w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego - naruszenie art. 417¹ § 2 oraz art. 417 § 1 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawa kasacyjna naruszenia przepisów postępowania była nieuzasadniona. Skarżący zarzucił obrazę art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. Ten zarzut był związany z twierdzeniem, że postępowanie w sprawie powinno być zawieszone do czasu wydania przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o umorzeniu postępowania na skutek wyroku sądu administracyjnego. Tymczasem brak było podstaw do zawieszenia postępowania z przyczyn wskazanych przez skarżącego, gdyż Minister Sprawiedliwości, którego decyzja wydana na podstawie art. 69 ust. 2 Prawa o adwokaturze została uchylona, nie miał podstaw do umorzenia postępowania, w którym zapadła ta decyzja. Przepis art. 287 pkt 1 pkt 1 p.p.s.a. dotyczy bowiem takiego postępowania administracyjnego, w którym uchylenie zaskarżonej decyzji organu administracyjnego nie kończy postępowania, a postępowanie zainicjowane skargą uprawnionego, o której mowa w art. 69 ust. 2 Prawa o adwokaturze (obecnie art. 69a), tego rodzaju postępowaniem nie jest. Uchylenie decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2008 r. było orzeczeniem kończącym postępowanie a jego skutkiem było uzyskanie przez powoda wpisu na listę adwokatów.

Nietrafne okazały się także zarzuty naruszenia prawa materialnego. Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c. naprawienia szkody wyrządzonej poprzez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Na tle niniejszej sprawy istotną kwestią jest właściwe rozumienie zawartego w tym przepisie sformułowania dotyczącego „właściwego postępowania”. Nie ulega wątpliwości, że zwykłe postępowanie administracyjne (określane także w doktrynie mianem ogólnego) zakończone w sposób określony w art. 287 p.p.s.a. jest „właściwym postępowaniem” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. W konsekwencji osoba, która w zwykłym postępowaniu administracyjnym uzyska, w sposób wyżej wskazany, stwierdzenie niezgodności z prawem określonej decyzji, może dochodzić odszkodowania na podstawie tego przepisu. W niniejszej sprawie sytuacja jest jednak inna. Decyzja wydawana przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 69 Prawa o adwokaturze nie jest podejmowana w zwykłym postępowaniu administracyjnym, lecz w postępowaniu nadzorczym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., II GSK 782/09, Lex nr 746150). Postępowanie to ma wyraźnie odrębny charakter. Jest inicjowane przez Ministra Sprawiedliwości w sytuacji, gdy toczące się dotychczas postępowanie, w którym dokonywany jest wpis na listę adwokatów, nie jest w istocie postępowaniem administracyjnym i sposób jego prowadzenia nie pozwala uznać, że jest ono odpowiednikiem postępowania prowadzonego przez organ administracyjny w pierwszej instancji. Z kolei postępowanie prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości nie jest tożsame z postępowaniem prowadzonym przez organ administracyjny w drugiej instancji. Postępowanie o wpis na listę adwokatów nie jest zatem *stricte* postępowaniem administracyjnym, choć niewątpliwie przepisy Prawa o adwokaturze nie wyłączają stosowania do tego postępowania podstawowych zasad procedury administracyjnej. Artykuł 287 pkt 1 p.p.s.a. stanowi, iż stronie przysługuje odszkodowanie od organu, który wydał decyzję administracyjną, gdy sąd uchyli zaskarżoną decyzję a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie. Przepis ten nawiązuje zatem wyraźnie do realiów postępowania administracyjnego, w którym określona sprawa jest rozpoznawana w zwykłym postępowaniu administracyjnym, a wyrok sądu administracyjnego

uchylający zaskarżoną decyzję powoduje potrzebę ponownego rozpoznania sprawy. Nie jest wówczas wykluczone ponowne wydanie decyzji, nawet tożsamej z decyzją uchyloną, lub też stwierdzenie, że nie było np. podstaw do jej wydania i umorzenie postępowania. Zatem tylko w tym przypadku, gdy w wyniku wyroku sądu administracyjnego nastąpi umorzenie postępowania, uchylenie decyzji administracyjnej jest traktowane jako uzyskanie prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ k.c. przy dochodzeniu odpowiedzialności za szkodę wynikającą z jego wydania. Nie można zatem podzielić oceny skarżącego, że regulacja zawarta w art. 65 Prawa o adwokaturze, wykluczająca kontynuowanie postępowania o wpis na listę adwokatów po uchyleniu decyzji Ministra Sprawiedliwości powyrażającej sprzeciw, pozwala stwierdzić, że sam wyrok uchylający decyzję Ministra ma takie samo znaczenie jak umorzenie postępowania po uchyleniu decyzji. Oznacza to, że wyrok sądu administracyjnego uchylający decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną w postępowaniu o wpis na listę adwokatów, nie jest orzeczeniem wydanym we „właściwym postępowaniu” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Z tego względu odpowiedzialność Skarbu Państwa w niniejszej sprawie mogła być rozważana jedynie na gruncie art. 417 k.c.

Odpowiedzialność deliktowa Skarbu Państwa, oparta na podstawie art. 417 k.c. powstaje wówczas, gdy spełnione są łącznie trzy przesłanki: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda będąca ich następstwem oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy a szkodą. Rozważając, czy w konkretnym przypadku te przesłanki zostały spełnione, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy działaniu (zaniechaniu), które ma stanowić źródło szkody, można przypisać cechę bezprawności. W niniejszej sprawie, zdaniem skarżącego, źródłem szkody była decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2008 r., w której sprzeciwił się on wpisaniu powoda na listę adwokatów. Zgłoszenie sprzeciwu wobec uchwały o wpisaniu na listę adwokatów stanowiło wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia przyznanego mu przez art. 69 ust. 2 Prawa o adwokaturze (obecnie art. 69a ust. 1). Tego rodzaju decyzja Ministra Sprawiedliwości nie może być dowolna; powinna znajdować oparcie w zebranych materiale dowodowym, być poprzedzona jego wnikliwą analizą oraz odpowiednio uzasadniona. Oceny tej Minister

Sprawiedliwości dokonuje przy uwzględnieniu wymagań stawianych osobie ubiegającej się o wpis na listę adwokatów, o których mowa w art. 65 Prawa o adwokaturze. Należy do nich posiadanie przez kandydata nieskazitelnego charakteru oraz jego dotychczasowe zachowanie, dające rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata (art. 65 ust. 1 pkt 1 Prawa o adwokaturze). Tak sformułowane kryteria powodują, że Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny, w oparciu o posiadane informacje dotyczące kandydata, w ramach koniecznej w takim przypadku swobody oceny. Nie można też pominąć, że wyrażenie przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu wobec dokonania wpisu określonej osoby na listę adwokatów nie może być traktowane wyłącznie jako wykonywanie uprawnienia i jako akt uznaniowy. Artykuł 69 Prawa o adwokaturze nakłada bowiem na Ministra Sprawiedliwości obowiązek sprawowania nadzoru nad samorządem adwokackim. Należy zatem przyjąć, że Minister Sprawiedliwości ma wręcz obowiązek wyrażenia sprzeciwu przeciwko wpisaniu na listę adwokatów osoby, która w jego ocenie nie spełnia wymogów określonych w ustawie. Złożenie sprzeciwu przez Ministra, stanowiące wykonanie kompetencji przyznanych mu przez ustawę, nie może być zatem, co do zasady, uznane za działanie bezprawne. Dlatego też negatywna ocena kandydata, jednakże uzasadniona w okolicznościach konkretnego przypadku oraz będąca jej następstwem decyzja o wyrażeniu sprzeciwu wobec wpisu kandydata na listę adwokatów, nie może być uznana za czyn bezprawny.

Sąd Okręgowy stwierdził zasadnie, że taka sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie. Minister Sprawiedliwości podejmując decyzję o sprzeciwie, oparł się na tym, że przeciwko powodowi prowadzono postępowanie karne, i to ten fakt stanowił podstawę do uznania, że powód nie spełnia wymogu posiadania nieskazitelnego charakteru. Tak umotywowane stanowisko nie pozwala stwierdzić, aby wyrażenie sprzeciwu co do wpisania powoda na listę adwokatów przed zakończeniem się toczącego się przeciwko niemu postępowania karnego było działaniem bezprawnym. Należało zatem przyjąć, że Minister Sprawiedliwości wydał decyzję w ramach przysługujących mu ustawowych uprawnień i brak było podstaw do uznania odpowiedzialności strony pozwanej w oparciu o art. 417 k.c.

Z przyczyn wyżej wskazanych skarga kasacyjna była pozbawiona uzasadnionych podstaw i podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.