



Sygn. akt I CSK 121/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący)
SSN Joanna Misztal-Konecka (sprawozdawca)
SSN Kamil Zaradkiewicz

w sprawie z powództwa A. sp. z o.o. w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 25 marca 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 30 października 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od A. sp. z o.o. w W. na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 12 500 zł (dwanaście tysięcy pięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 20 stycznia 2014 r. A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego kwoty 37 242 220 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 grudnia 2012 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej oraz za szkodę związaną z umieszczeniem oraz utrzymywaniem na stronie internetowej Głównego Inspektora Farmaceutycznego komunikatu o wycofaniu suplementu diety C. z rynku od dnia 30 sierpnia 2013 r. Powódka sformułowała również roszczenie ewentualne, w ramach którego zażądała zasądzenia na jej rzecz od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego kwoty 37 242 220 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 grudnia 2012 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej poprzez nadanie niezgodnej z prawem decyzji rygору natychmiastowej wykonalności.

Wyrokiem z dnia 8 lutego 2016 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo oraz ustalił, że A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. ponosi koszty procesu w całości, pozostawiając ich szczegółowe rozliczenie referendarzowi sądowemu.

Wyrokiem z dnia 30 października 2017 r. wydanym w sprawie I ACa (...) Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację i zasądził od A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 10 800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy tak co do przedmiotu działalności powodowej spółki w zakresie sprzedaży hurtowej wyrobów farmaceutycznych, medycznych i ortopedycznych, jak i co do wydania przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego w dniu 10 września 2010 r. decyzji o wycofaniu z obrotu na terenie całego kraju suplementu diety C.,

kapsułki, wszystkie serie oraz nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja ta została wydana w związku z informacją udzieloną przez Narodowy Instytut Leków, że skład jednej z serii produktu oferowanego przez powódkę jest niezgodny z deklarowanym składem - suplement diety zafałszowany analogami strukturalnymi aktywnych substancji farmaceutycznych o potwierdzonej aktywności farmakologicznej, jak też że ulotka produktu ma charakter ulotki jak dla produktów leczniczych. Natomiast Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w W. nakazał wycofać z obrotu na terytorium RP wprowadzony do obrotu produkt pod nazwą C. oraz zaprzestać dalszego wprowadzania do obrotu na terytorium RP produktu pod nazwą C.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenie co do tego, że po ponownym rozpoznaniu sprawy Główny Inspektor Farmaceutyczny utrzymał w mocy swoją decyzję. Wówczas powodowa spółka zdecydowała o komisyjnym zniszczeniu wszystkich serii suplementu diety C., będących w obrocie i magazynie powoda na dzień wydania decyzji Głównego Inspektora Farmaceutycznego. Decyzja Głównego Inspektora Farmaceutycznego została uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny z powodu naruszenia art. 7 k.p.a. W toku postępowania administracyjnego w przedmiocie wycofania z obrotu na terenie całego kraju suplementu diety C., prowadzonego po uchyleniu pierwotnej decyzji, z uwagi na zutylizowanie wszystkich serii produktu C. kapsułki, które znajdowały się w obrocie w dniu wydania decyzji, decyzją z dnia 6 listopada 2013 r. Główny Inspektor Farmaceutyczny umorzył postępowanie w sprawie wycofania z obrotu produktu C., wskazując, iż stało się ono bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.

Sąd Apelacyjny uznał apelację wniesioną od wyroku oddalającego powództwo za nieusprawiedliwioną. Podniósł przede wszystkim, że istnienie prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. w postaci wydanego pod rządami art. 287 P.p.s.a. (który został uchylony z dniem 14 lipca 2017 r.) orzeczenia sądu administracyjnego nie przesądza samo w sobie wystąpienia rzeczywistych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej. Te muszą być samodzielnie ocenione przez sąd cywilny na podstawie art. 417 k.c. i art. 361 k.c., albowiem przepis art. 417¹ § 2 k.c. jest jedynie koniecznym warunkiem wstępnym (koniecznym w świetle tego przepisu, prejudykatem). Innymi słowy, ten ostatni przepis nie statuuje

odpowiedzialności odszkodowawczej, ale umożliwia, w warunkach tam wskazanych, poszukiwanie ochrony odszkodowawczej, po przesądzeniu we właściwym postępowaniu, że doszło do naruszenia prawa. Jest to jedynie otwarcie drogi dla badania zaistnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie prejudykat jedynie stwierdzał, że właściwy organ nie wyjaśnił dostatecznie sprawy. Dalszy skutek, konieczny w owym czasie - w postaci umorzenia postępowania - otwierał drogę sądowi cywilnemu do badania, czy owa wadliwość, niemożliwa do „naprawienia” w postępowaniu administracyjnym, jest w istocie zdarzeniem szkodzącym, źródłem szkody. I to badanie, to jest odkodowanie, jakie powinno być prawidłowe zachowanie organu administracyjnego, aby ostatecznie potwierdzić lub wykluczyć, że miało miejsce bezprawne zdarzenie szkodzące w rozumieniu art. 417 k.c., było rolą sądu cywilnego. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że poprawne i niewadliwe (zgodne z odpowiednimi przepisami) postępowanie administracyjne doprowadziłoby do tożsamego rezultatu, jak uchylona decyzja. Z tego względu uznał, że powództwo nie mogłoby zostać uwzględnione.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła powodowa spółka, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak też naruszenie art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 415 k.c. w związku z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. Domagała się przekazania sprawy do ponownego rozpoznania po uprzednim uchyleniu wyroku Sądu Apelacyjnego, ewentualnie uchylenia wyroku Sądu Okręgowego i wyroku Sądu Apelacyjnego, a nadto zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany domagał się jej oddalenia oraz zasądzenia od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

1. Nie zasługuje na podzielenie sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 287 P.p.s.a. poprzez ich błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia, że rolą sądu cywilnego rozpoznającego powództwo o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem stwierdził prawomocnie sąd administracyjny, jest odkodowanie, jakiej treści decyzja administracyjna powinna zapaść w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym, natomiast ustalenie, że decyzja ta byłaby tożsama z decyzją, której niezgodność z prawem stwierdził prawomocnie sąd administracyjny, powoduje brak istnienia rzeczywistego zdarzenia szkodzącego oraz normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a decyzją, której niezgodność z prawem stwierdził prawomocnie sąd administracyjny.

Zarzut ten w istocie sprowadza się do zakwestionowania możliwości uwzględnienia tzw. przyczyny rezerwowej, która mogłaby prowadzić do wyeliminowania związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą lub też prowadziłaby do zmniejszenia lub wyeliminowania zaistnienia szkody. Aktualnie w orzecznictwie sądowym uznaje się, że inne zdarzenia lub stan rzeczy bierze się pod uwagę przy ocenie przesłanki wystąpienia szkody, co umożliwia w pewnych wypadkach uwzględnienie indywidualnych okoliczności sprawy i może doprowadzić do oddalenia powództwa w części lub w całości (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013/9/110; z dnia 17 maja 2013 r., I CSK 535/12, niepubl.; z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, niepubl.).

Sąd Najwyższy podziela pogląd, że w wypadku, gdy zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza o jej bezprawności. Orzeczenie nadzorcze wydane w tym przedmiocie wiąże sąd cywilny w zakresie istnienia tej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, nie przesądza jednak ani o istnieniu związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą, której naprawienia dochodzi się w procesie, ani o powstaniu szkody i jej wysokości (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, niepubl., z dnia

14 marca 2014 r., III CSK 152/13, niepubl.; z dnia 28 lutego 2017 r., I CSK 148/16, niepubl.; z dnia 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, niepubl.).

W konsekwencji nie można wykluczyć założenia, iż w razie wydania decyzji administracyjnej, która okazała się wadliwa z przyczyn natury formalnej, na ewentualną odpowiedzialność za szkodę za wydanie takiej decyzji wpływ może mieć okoliczność, iż spełnione były przesłanki jej wydania o charakterze materialnoprawnym. Należy podzielić stanowisko sądów rozpoznających sprawę, że w niniejszej sprawie zostało wykazane, że w przypadku braku uchybień przepisom prawa formalnego zostałyby wydana inna decyzja na tej samej podstawie prawnej, w tym samym terminie i tej samej treści (tzw. legalne alternatywne zachowanie sprawcy). Z tego powodu pozwany mógł skutecznie powołać się na to, że mimo bezprawności jego działania szkoda nastąpiłaby także w przypadku działania zgodnego z prawem (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, niepubl.; z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013/9/110; z dnia 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, niepubl.). Naprawienie szkody, zgodnie z art. 361 § 2 k.c., następuje przy zastosowaniu metody różnicowej polegającej na porównaniu stanu majątkowego poszkodowanego w chwili ustalania szkody ze stanem hipotetycznym takim, jaki by istniał, gdyby nie zaszło zdarzenie szkodzące, co pozwala na uwzględnienie wszystkich takich okoliczności mających wpływ na powstanie szkody i jej wysokość. Powołanie się przez skarżącego na przyczynę rezerwową w postaci legalnego zachowania alternatywnego może mieć wpływ na ustalenie przesłanki szkody, bo pozytywne rozstrzygnięcie o jej zaistnieniu przesądza, że w razie legalnego, zgodnego z przepisami prawa działania sprawcy, uszczerbek majątkowy w dobrach poszkodowanego powstałby w takiej samej wysokości.

2. Znajdujący zastosowanie w niniejszej sprawie art. 287 P.p.s.a. otwiera możliwość dochodzenia odszkodowania w postępowaniu przed sądem powszechnym, jednakże przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego, której poszukiwać należy w przepisach Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 287 pkt 1 P.p.s.a. w przypadku, w którym sąd w orzeczeniu uchyli zaskarżoną decyzję, a organ, rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał

decyzję. Orzeczenie sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 287 pkt 1 P.p.s.a. w sytuacji, gdy następnie doszło do umorzenia postępowania administracyjnego, ma charakter prejudykatu i spełnia wyłącznie funkcję właściwego postępowania w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Jedynie marginalnie zauważyć należy, że w realiach niniejszej sprawy rzeczywistą przyczyną umorzenia postępowania po uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania było to, że powódka dokonała utylizacji wszystkich serii preparatu C. kapsułki, powodując brak przedmiotu postępowania administracyjnego (postępowanie stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 k.p.a.).

3. Dokonanie oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, nie oznacza oczywiście, że sąd cywilny zastępuje organ administracyjny w wydaniu decyzji ani też, że sąd cywilny wydaje nową decyzję; zadania sądu cywilnego ograniczają się bowiem do weryfikacji przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, a nie prowadzą do przejęcia przez sąd cywilny kompetencji organu administracji. Stąd też sądy rozpoznające sprawę władne były ustalić, że nie doszło do wykazania, by wydanie kwestionowanej decyzji zmuszało powódkę do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej lub też zutylizowania wszystkich serii produktu C. kapsułki. Władne były też ustalić, że twierdzona szkoda nastąpiłaby również wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, skoro jedyną przyczyną uznania kwestionowanej decyzji za podlegającą uchyleniu było stwierdzenie przez sądy administracyjne uchybień natury formalnej. W szczególności w toku postępowania dowodowego ustalono, że preparat C., ze względu na sposób jego prezentacji oraz jego właściwości (skład chemiczny), spełniał kryteria produktu leczniczego (a nie suplementu diety), a równocześnie istniały podstawy do wydania decyzji tożsamej treściowo z kwestionowaną decyzją z dnia 10 września 2010 r. Kwestionowana decyzja nie była zatem merytorycznie bezpodstawna, skoro w seriach preparatu C. stwierdzono wystąpienie substancji leczniczych lub substancji niezadeklarowanych.

4. W ocenie Sądu Najwyższego powyższe stanowisko nie oznacza naruszenia ochronnego charakteru norm statuujących odpowiedzialność za niezgodne z prawem decyzje administracyjne, skoro wynikiem oceny dokonanej przez sąd cywilny orzekający o odszkodowaniu jest ustalenie, że zachodziły

merytoryczne przesłanki do wydania decyzji administracyjnej tożsamej z decyzją kwestionowaną, która została podważona wyłącznie z uwagi na uchybienia formalne. W szczególności nie podważa ono automatycznie obowiązku odszkodowawczego po stronie podmiotów prawa publicznego, a jedynie nakazuje dokonanie weryfikacji spełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Oczywiście bowiem uchybienie przepisom procedury, nawet w braku naruszeń prawa materialnego, może stanowić uciążliwość dla jednostki i może prowadzić do zaistnienia szkody. Zaistnienie szkody i jej rozmiary podlegają jednakże ustaleniu w konkretnych okolicznościach z uwzględnieniem wskazanych powyżej przesłanek weryfikowanych wskazaną w art. 361 § 1 k.c. adekwatnością następstw.

5. Nie zasługuje na podzielenie również zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 415 k.c. w związku z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. Należy wskazać, że słuszne jest stanowisko sądów pierwszej i drugiej instancji co do tego, że na powódzie dochodzącym roszczeń w niniejszej sprawie spoczywał ciężar wykazania poniesionej szkody, w tym w szczególności tego, że na skutek wydania kwestionowanej decyzji powódka zmuszona została do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Ustalenia faktyczne poczynione przez sądy pierwszej i drugiej instancji, którymi to ustaleniami Sąd Najwyższy jest związany, na zajęcie takiego stanowiska nie pozwalają, skoro kwestionowana decyzja nakazywała wycofanie z obrotu znajdujących się w nim serii preparatu C.; nie odnosiła się ona w szczególności do innych niż znajdujące się w obrocie serii produktu, nie wykluczała podejmowania czynności związanych z ich sprzedażą. Jeśli zatem powódka wywodziła swoje roszczenie z braku możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, na zasadach ogólnych powinna te fakty udowodnić.

6. Stosownie do art. 98 § 1 i 99 k.p.c. oraz § 2 pkt 9 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych Sąd Najwyższy zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 12 500 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną.

