



Sygn. akt I CSK 567/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 sierpnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczak

SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa G. sp. z o.o. w E.
przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 31 sierpnia 2018 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 5 maja 2015 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo G.
sp. z o.o. w E. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu

Dyrektorowi Ochrony Środowiska o zasądzenie kwoty 108.391,84 zł wraz z ustawowymi odsetkami.

Z dokonanych ustaleń wynika, że powód pismem z 15 stycznia 2009 r. wystąpił do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w O. o wydanie pozwolenia na płoszenie i odstrzał redukcyjny 150 osobników kormorana czarnego, bytujących na terenie jezior: (...) L. (zwane też Ł., Ł.), K., w okresie od przylotu ptaków z zimowisk do dnia 30 listopada 2009 roku. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w O. decyzją z dnia 13 marca 2009 r. wyraził zgodę na płoszenie ptaków metodami akustycznymi oraz odstrzał do 150 osobników, wyłączając dwa jeziora – S. i L. Zezwolenie zostało wydane na okres po 1 sierpnia 2009 r. do odlotu ptaków, jednak nie dłużej niż do 30 listopada 2009 r. W uzasadnieniu podał, że na jeziorze L. występuje kolonia lęgowa kormorana, a na jeziorze S. kilka lat temu znajdowała się kolonia lęgowa. W odwołaniu od tej decyzji z dnia 21 maja 2009 r. powód domagał się jej uzupełnienia przez objęcie pozwoleniem na odstrzał ptaków również jezior S. i L. w ramach przyznanego limitu. Decyzją z 4 września 2009 roku Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji w przedmiocie odmowy zezwolenia na odstrzał kormoranów na jeziorach S. i L. Powód w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. zażądał uchylenia decyzji w zakresie odmowy wydania zgody na odstrzał. Wyrokiem z 21 kwietnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uznał skargę za uzasadnioną i uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej odmowy zezwolenia na odstrzał kormoranów na jeziorach S. i L.. Stwierdził, że zaskarżona decyzja narusza prawo w istotnym zakresie, co uniemożliwiło oddalenie skargi. Uznał, że organy administracji nie zebrały i nie rozważyły w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, nie wykazały też należytej dbałości o dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych sprawy. Doszło do naruszenia przez organ drugiej instancji zasady dwuinstancyjności przez ograniczenie się do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji i pomimo rozpatrywania odwołania przez sześć miesięcy nie przeprowadził jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego. Podał, że organ drugiej instancji naruszył zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej, przewidzianą w art. 8 k.p.a., przez nieuzasadnioną zmianę oceny interesu prawnego strony, chociaż

nie doszło do zmiany jego przesłanek. W poprzednich latach, w tych samych okolicznościach faktycznych zgoda na odstrzał kormorana była udzielana.

Podstawą uchylecia zaskarżonej decyzji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny był art. 145 § 1 pkt 1 lit.c p.p.s.a. Jednocześnie Sąd ten zaznaczył, że z uwagi na termin obowiązywania decyzji organu pierwszej instancji, nie będzie potrzeby ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy. Po wezwaniu powoda do wykonania wyroku, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska decyzją z dnia 18 listopada 2010 r. umorzył postępowanie odwoławcze, uznając je za bezprzedmiotowe, z uwagi na upływ terminu obowiązywania decyzji w dniu 30 listopada 2009 r.

W latach 2010 i 2011 starania powoda o zezwolenie na odstrzał kormorana było udzielane - decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia z 6 sierpnia 2010 r., który uchylił decyzję organu pierwszej instancji z 29 stycznia 2010 r. i zezwolił powodowi na umyślne płoszenie i odstrzał kormorana także na terenie jezior S. i L. w okresie po 1 sierpnia 2010 r. oraz decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w O. z dnia 20 stycznia 2011 r. w okresie 1 sierpnia 2011 r. - 30 listopada 2011 r.

Powód prowadził księgi gospodarcze, w których odnotowywał m.in. połowy ryb w jeziorach, zgodnie z udzielonym zezwoleniem w latach 2008 - 2011, połowy ryb w analogicznym okresie na jeziorach S. i L., a także wartość złowionych ryb w podziale na gatunki w latach 2004 - 2012 r. Zlecił wykonanie ekspertyzy w zakresie wyceny strat rybackich poniesionych w 2009 r. spowodowanych brakiem zezwolenia na odstrzał kormoranów na jeziorach S. i L. Stosownie do tej opinii prywatnej wartość zjedzonych przez ptaki ryb, a zatem szkoda powoda w tym okresie, wyniosła 77.705,26 zł. Z kolei powołany w toku postępowania biegły sądowy ocenił straty powoda w latach 2009 - 2012 na kwotę 108.391,84 zł, stanowiącą różnicę pomiędzy odłowem spodziewanym a faktycznym.

Sąd Okręgowy uznał, że podstawę prawną roszczenia powoda stanowi art. 417¹ § 2 k.c., przewidujący, że warunkiem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji, jest uprzednie stwierdzenie jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Powód nie przedstawił wymaganej decyzji albo orzeczenia. Przyjął, że dla dochodzenia takiego roszczenia

konieczne jest wykazanie „kwalifikowanej” niezgodności z prawem, a więc takiej, która powoduje nieważność decyzji administracyjnej. Na taką wadę decyzji organu administracyjnego drugiej instancji nie wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2010 r., skoro uchylenie tej decyzji oparte było na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., a zatem naruszenia prawa innego rodzaju, a nie prowadzącego do nieważności postępowania. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko powoda, że podstawą jego roszczenia powinien być art. 287 pkt 1 p.p.s.a., który stanowił, że w przypadku gdy sąd w orzeczeniu uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Uznał, że jest to dodatkowy rodzaj „czynu niedozwolonego”, z którym przepisy łączą odpowiedzialność Skarbu Państwa; wypełnia on przesłanki art. 417 k.c., ponieważ do zastosowania art. 417¹ § 2 k.c. może dojść jedynie po stwierdzeniu, że w stosunku do ostatecznej decyzji organu administracyjnego stwierdzono następnie jej niezgodność z prawem. Powód wykazał również istnienie związku przyczynowego pomiędzy wydaniem nieprawidłowej decyzji a powstaniem szkody, skoro w razie ponownego rozpoznania sprawy z dużym prawdopodobieństwem uzyskałby pozytywną decyzję. Uznał jednak, że powód nie wykazał wysokości szkody, bo nie może być traktowana jako dowód prywatna ekspertyza, a wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego nie mógł być uwzględniony, ponieważ złożył go pozwany, którego obowiązek ten nie obciążał, a nie powód. Powództwo zostało oddalone.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji powoda, Sąd Apelacyjny w (...) zaskarżonym wyrokiem oddalił ją. Uznał, że wyrok Sądu Okręgowego mimo częściowo błędnego uzasadnienia, ostatecznie odpowiada prawu. Podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez ten Sąd w odniesieniu do przebiegu zdarzeń w zakresie wydawanych orzeczeń w postępowaniu administracyjnym oraz korespondencji powoda z organami administracji, czyniąc je podstawą swojego rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny nie zaaprobował rozważań Sądu Okręgowego odnośnie do szkody i sposobu jej należytego wyliczenia, uznał jednak, że kwestie te były bezprzedmiotowe. Wskazał, że powód prawidłowo jako podstawę prawną roszczenia podał art. 417¹ § 2 k.c. Natomiast Sąd Okręgowy błędnie ocenił

roszczenie na gruncie art. 417 k.c. Podkreślił, że przepis art. 417¹ § 2 k.c. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 417 k.c., dotyczącym właśnie odpowiedzialności między innymi Skarbu Państwa w przypadku wydania decyzji, z którą strona wiąże powstanie szkody. Stosownie do art. 417¹ § 2 k.c. w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania decyzji z dnia 13 marca 2009 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w O., naprawienia szkody można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem takiej decyzji. W sytuacji, gdy zaskarżona decyzja została jednak uchylona przez sąd administracyjny, a organ rozpatrujący sprawę umorzy postępowanie, stosownie do art. 287 pkt. 1 p.p.s.a. rolę takiego prejudykatu stanowi orzeczenie sądu administracyjnego, którym sąd powszechny jest związany. W związku z tym należy uznać, że przepis ten odsyła do art. 417¹ § 2 k.c.

Rozpatrując przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w ramach tej regulacji, Sąd Apelacyjny wskazał, że kwestią podstawową jest wydanie decyzji administracyjnej, z której zastosowaniem strona wiąże powstanie szkody. W niniejszej sprawie powód podniósł, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w O. nie uwzględnił jego wniosku, a zatem odmówił wydania zgody na odstrzał kormoranów na jeziorach S. i L., a wyraził zgodę w stosunku do innych jezior objętych wnioskiem. Decyzja ta nie zawierała orzeczenia odmownego odnośnie do wniosku o zezwolenie na odstrzał kormorana czarnego na jeziorach L. i S.. Kwestia ta wynika jedynie pośrednio z uzasadnienia tej decyzji, na co zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2010 r., którym został uchylony pkt I orzeczenia organu II instancji. To ostatnie rozstrzygnięcie utrzymywało w mocy zaskarżoną decyzję w zakresie niewydania zezwolenia na polowanie na jeziorze S. i L.. W tej sytuacji powód powinien wystąpić o uzupełnienie decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji z dnia 13 marca 2009 r. w trybie art. 111 § 1 k.p.a., czego nie dokonał. Nie ma zatem orzeczenia, z którym można wiązać ewentualne straty, czyli zdarzenia wywołującego szkodę. Powód wywodzi zatem skutki prawne z orzeczenia nieistniejącego. W konsekwencji już z tego względu nie było podstaw do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., niezależnie od kwestii spełnienia innych przesłanek tego przepisu. W ocenie Sądu Apelacyjnego,

powód nie wykazał też, że gdyby organ procedował właściwie to uzyskałby decyzję zgodną ze swoim wnioskiem, dotyczącym odstrzału kormoranów. Okoliczność, że w poprzednich, czy następnych latach wniosek w tym przedmiocie był uwzględniany, nie przesądza o zasadności takiego orzeczenia w rozważanym okresie, objętym kwestionowaną decyzją.

Brak zdarzenia wywołującego szkodę uniemożliwia konstruowanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. za jego potencjalne skutki. Niecelowe były zatem rozważania dotyczące istnienia i wysokości poniesionej przez powoda szkody. Bezprzedmiotowe było więc ustosunkowywanie się do zarzutów apelacji, nawiązujących do tych kwestii.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Zarzucił naruszenie art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. przez ich niewłaściwe zastosowanie poprzez błędne uznanie, że powód wywodzi roszczenie odszkodowawcze oparte na tych przepisach z nieistniejącego rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej, przy czym Sąd Apelacyjny poddał ocenie jedynie decyzję organu pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym, natomiast pominął treść decyzji organu drugiej instancji, która w swej sentencji zawiera wyraźne rozstrzygnięcie w postaci odmowy udzielenia zgody na odstrzał kormoranów na jeziorach S. i L. w 2009 r. i to ta odmowa stała się przyczyną szkody, której naprawienia żąda. W ramach drugiej podstawy kasacyjnej, przewidzianej w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., powód zarzucił naruszenie przepisów art. 231 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. przez ich niezastosowanie, czego następstwem była odmowa przyjęcia za ustalony fakt, że prawidłowo procedujący organ wydałby decyzję administracyjną zezwalającą na odstrzał kormoranów na jeziorach S. i L. w 2009 r. oraz przepisów art. 382 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez niepodanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku motywów odmiennej oceny tej kwestii w stosunku do stanowiska Sądu Okręgowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sprawa dotyczyła zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej,

odmawiającej udzielenia zezwolenia na odstrzał osobników kormorana czarnego na jeziorach S. i L. w 2009 r. Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2010 r., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem. Odpowiedzialność przewidziana w tym przepisie dotyczy decyzji ostatecznych, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Z powyższego przepisu wynika także, że wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie może jej ustalić samodzielnie, lecz musi dysponować prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej była źródłem szkody, jest niezgodna z prawem. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zostało przyjęte, że postępowanie sądowoadministracyjne, obok nadzwyczajnych postępowań administracyjnych, musi być uznane za „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., którego przeprowadzenie prowadzi do powstania prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej (zob. m.in. wyrok z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, OSNC -ZD 2016, nr 1, poz. 20 i wyrok z dnia 21 października 2016 r., III CSK 26/16, OSNC - ZD 2018, nr 2, poz. 28). Przy czym na drodze sądowoadministracyjnej można uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej zarówno w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności lub dającą podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), jak i w razie jej wydania z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy oraz z naruszeniem prawa materialnego, jeżeli miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a.). W każdym z tych przypadków wyrok sądu administracyjnego stanowi właściwy prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. stwierdzający, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem. W art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca nie uzależnił odpowiedzialności odszkodowawczej

od szczególnych, kwalifikowanych wad decyzji, wiąże tę odpowiedzialność z każdą postacią niezgodności z prawem ostatecznej decyzji, uwzględnianą w postępowaniu prowadzonym w stosunku do niej, o ile tylko postępowanie to można zaliczyć do kategorii „właściwych”. Wyrażony został także pogląd, że na wykładnię art. 417¹ § 2 k.c. nie miał wpływu art. 287 k.p.a., przewidujący także odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa w razie stwierdzenia przewidzianych nim nieprawidłowości decyzji administracyjnych. Przepis ten, uchylony ustawą z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2017, poz. 1370), wywoływał poważne problemy interpretacyjne, lecz Sąd Najwyższy jako właściwą i nieprowadzącą do wątpliwego konstytucyjnie zawężenia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną przyjął taką wykładnię przepisu art. 287 pkt 1 p.p.s.a., zgodnie z którą przewidywał on dodatkową przesłankę tej odpowiedzialności, która zachodzi wtedy, gdy w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w celu wykonania uchylającego decyzję wyroku sądu administracyjnego dojdzie do umorzenia postępowania, nie eliminując z zakresu zdarzeń rodzących tego rodzaju odpowiedzialność samego wydania ostatecznej decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona przez sąd administracyjny (zob. uzasadnienie wyroku z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, OSNC - ZD 2018, nr 2, poz. 28). Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podzielił zapatrywania objęte wymienionymi orzeczeniami w odniesieniu do przesłanek odpowiedzialności skarbu Państwa za szkodę przewidzianą w art. 417¹ § 2 k.c. Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy wskazują, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił zaskarżoną decyzję organu odwoławczego w części dotyczącej odmowy zezwolenia na odstrzał ptaków na wskazanych jeziorach na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. Stwierdził szereg naruszeń przepisów postępowania administracyjnego w tym art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym przedmiotem decyzji organu odwoławczego może być jedynie sprawa rozstrzygnięta decyzją organu pierwszej instancji. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska decyzją z 18 listopada 2010 roku umorzył postępowanie odwoławcze uznając je za bezprzedmiotowe, wobec faktu, że termin obowiązywania decyzji wydanej w pierwszej instancji upłynął.

Trafnie zatem Sąd Apelacyjny zidentyfikował jako podstawę prawną roszczenia powoda o naprawienie szkody wyrządzonej działaniem organów administracji publicznej przepisy art. 417¹ § 2 k.c. i uwzględnił art. 287 pkt. 1 p.p.s.a. Zasadnicza trudność w niniejszej sprawie polegała jednak na zastosowaniu wskazanych przepisów w sytuacji, gdy w decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji brak było rozstrzygnięcia odnośnie wniosku powoda o zezwolenie na odstrzał ptaków na spornych jeziorach, a organ odwoławczy, z naruszeniem prawa postępowania administracyjnego, stwierdzonym wyrokiem sądu administracyjnego, wydał jednak rozstrzygnięcie w tym zakresie. Nie zasługiwało jednak na podzielenie stanowisko Sądu Apelacyjnego, że powód wywodził roszczenie z wadliwości orzeczenia organu pierwszej instancji, co uznał za przeszkodę w dochodzeniu odszkodowania podczas, gdy zdarzeniem, z którym w art. 417¹ § 2 k.c. został połączony obowiązek naprawienia szkody, było wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. W świetle art. 16 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna to taka decyzja, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Podział na decyzje ostateczne i nieostateczne jest następstwem przyjęcia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i jest dokonywany na podstawie kryterium stopnia wzruszalności decyzji. Decyzje ostateczne, w odróżnieniu od decyzji nieostatecznych, mogą być weryfikowane wyłącznie w przypadkach określonych w przepisach prawa. Korzystają z domniemania prawidłowości, są wykonalne i trwałe.

W przypadku wniesienia odwołania od decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji, tak jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie, nie budzi wątpliwości, że w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. ostateczną decyzją była decyzja, która została wydana przez organ odwoławczy w toku instancji, a zatem decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 4 września 2009 roku. Rację ma więc skarżący, że Sąd Apelacyjny błędnie zinterpretował art. 417¹ § 2 k.c. i poddał ocenie nieostateczną decyzję wydaną w pierwszej instancji. W ustalonym stanie faktycznym nie budzi wątpliwości, że organ ten rozstrzygnął sprawę w zakresie odmowy wydania zezwolenia odstrzału osobników kormorana czarnego na jeziorach L. i S. Tę decyzję Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał za niezgodną z

prawem i dokonał jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit.c p.p.s.a. w części dotyczącej tej odmowy. Wyrok tego Sądu stanowi zatem prejudykat potwierdzający w tym zakresie niezgodność z prawem decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, czyli ostatecznej decyzji administracyjnej. Nie ma w tym kontekście znaczenia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił uwagę w uzasadnieniu tego wyroku na brak rozstrzygnięcia w sentencji decyzji organu pierwszej instancji kwestii odmowy wydania zezwolenia na odstrzał ptaków na jeziorach S. i L., skoro wyrokiem tym przesądził niezgodność z prawem w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. decyzji wydanej przez organ drugiej instancji.

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się zgodnie, że orzeczenie sądu administracyjnego objęte art. 287 pkt 1 p.p.s.a. jest orzeczeniem wstępnym orzekającym o niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (prejudykatem), o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c. otwierającym poszkodowanemu drogę do dochodzenia naprawienia szkody od Skarbu Państwa na podstawie tego przepisu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2015 r., III CSK 456/14, nie publ.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano także, że przepis ten doprecyzował przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w art. 417¹ k.c. w specyficznym przypadku w nim uregulowanym, tj. gdy sąd administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, a organ prowadzący postępowanie ponownie umorzył postępowanie (wyrok z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, OSNC -ZD 2016, nr 1, poz. 20). Prowadzi to także do uznania, że i w świetle art. 287 pkt 1 p.p.s.a. w przedstawionym wyżej rozumieniu, ograniczenie się przez Sąd Apelacyjny, wyłącznie do oceny treści decyzji organu pierwszej instancji, z pominięciem okoliczności, o których mowa w tym przepisie, a zatem uchylenia przez sąd administracyjny decyzji organu drugiej instancji w części, a następnie umorzenia postępowania administracyjnego przez ten organ, rozpatrujący sprawę ponownie, było nieprawidłowe.

Zarzut skarżącego odnoszący się do naruszenia przez Sąd Apelacyjny prawa materialnego, to jest art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. należało uznać za uzasadniony.

Zarzuty naruszenia przepisów postępowania w zakresie odnoszącym się do wyrządzenia szkody i jej wysokości nie mogły być przez Sąd Najwyższy rozważone,

z uwagi na to, że nie były rozważone w zaskarżonym wyroku, który dotyczył jedynie zasady odpowiedzialności pozwanego. Kwestie związane z zaistnieniem szkody, związku przyczynowego pomiędzy nią i wadliwą decyzją oraz jej wysokości wymagają ustalenia i rozważenia w ponownym postępowaniu. Odnosi się to także do oceny znaczenia dla rozstrzygnięcia prywatnej ekspertyzy, która była objęta twierdzeniem powoda oraz rozkładu ciężaru dowodu.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

aj