



Sygn. akt I CSK 585/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa R. C.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Sprawiedliwości
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 19 września 2018 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt I ACa [...],

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Powód R. C. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa - Ministra Sprawiedliwości kwoty 986.811,17 zł z odsetkami ustawowymi z tytułu naprawienia szkody wynikającej z bezprawnego odwołania go przez Ministra Sprawiedliwości - w związku z ukończeniem 65 lat - ze stanowiska komornika sądowego, na którą to szkodę składały się utracone korzyści w postaci niezyskanych dochodów w

okresie niewykonywania zawodu oraz wydatki związane z ustanowieniem pełnomocnika procesowego w postępowaniu administracyjno-sądowym.

Wyrokiem z dnia 30 września 2015 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Sprawiedliwości na rzecz powoda kwotę 968.905,22 zł z ustawowymi odsetkami, oddalił powództwo w pozostałej części i orzekł o kosztach postępowania, a wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację pozwanego i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

W sprawie ustalono m.in., że decyzją z dnia 11 marca 2011 r. [...] Minister Sprawiedliwości odwołał powoda ze stanowiska komornika z powodu osiągnięcia przez niego wieku 65 lat, powołując się na przepis art. 15a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (ówcześnie tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.; dalej - „u.k.s.e.”). Po rozpoznaniu wniosku powoda o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z dnia 5 maja 2011 r. Minister Sprawiedliwości utrzymał pierwotne rozstrzygnięcie w mocy, a wyrokiem z dnia 11 października 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] oddalił skargę powoda na tę decyzję.

Wskutek skargi kasacyjnej powoda, wyrokiem z dnia 9 lipca 2013 r., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz decyzję z dnia 5 maja 2011 r., wskazując w uzasadnieniu, że stanowisko sądu pierwszej instancji co do zgodności tej decyzji z prawem, zostało sformułowane z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e., które miało istotny wpływ na wynik sprawy. Zwrócił uwagę, że obowiązująca w dacie wydawania decyzji ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700), implementująca do krajowego porządku prawnego m.in. dyrektywę Rady UE z dnia 27 listopada 2000 r. 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz.U.E.L 303.12.16, dalej - „dyrektywa 2000/78/WE”), wprowadzała nowe rozwiązania, natomiast nie dostosowała - mimo że było to niezbędne - już obowiązujących aktów prawa krajowego. Wychodząc z założenia, że skutki tego zaniechania nie mogą obciążać obywatela i przyjmując, iż Polska nie

skorzystała z wynikającej z art. 6 ww. dyrektywy możliwości uznania, że w przypadku komorników odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, Sąd stwierdził, iż wykładnia art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. wymagała od Ministra Sprawiedliwości bezpośredniego stosowania postanowień dyrektywy 2000/78/WE, a zwłaszcza jej art. 2 ust. 2. Powołał się też na art. 6 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1544), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. i uchyliła art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e., wskazując, że z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, iż interwencja ustawodawcy była związana nie tylko z podwyższeniem wieku emerytalnego, ale także (przede wszystkim) z koniecznością uwzględnienia postanowień dyrektywy 2000/78/WE.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 17 października 2013 r. decyzję, mocą której uchylił w całości wydaną wcześniej decyzję z dnia 11 marca 2011 r. i umorzył postępowanie. W uzasadnieniu wskazał, że art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. został uchylony, a mocą art. 11 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. Nr 13, poz. 829) z dniem 23 sierpnia 2013 r. został dodany art. 15a ust. 1 pkt 3a u.k.s.e., przewidujący, że Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska po ukończeniu przez niego 70 lat. Mimo że wniosek powoda o ponowne rozpatrzenie sprawy wpłynął do Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 kwietnia 2011 r., tj. przed wejściem w życie ww. nowelizacji, Minister zobowiązany jest do rozpatrzenia tego wniosku z uwzględnieniem stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania decyzji, a ponieważ wówczas powód ukończył 67 lat, nie było podstaw do odwołania go ze stanowiska komornika.

W dniu 24 grudnia 2013 r. powód złożył ślubowanie, a z dniem 2 stycznia 2014 r. ponownie uruchomił kancelarię.

Wskutek odwołania ze stanowiska od dnia 23 sierpnia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. powód nie mógł prowadzić działalności zawodowej. Ustalono, że w tym okresie mógłby uzyskać hipoteczny dochód z tytułu prowadzenia kancelarii komorniczej w kwocie 968.905,22 złotych brutto.

Sądy obu instancji były zgodne, że żądanie powoda ma podstawę w art. 417¹ § 2 k.c., wydanie decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 marca 2011 r., utrzymanej w mocy decyzją z dnia 5 maja 2011 r., było niezgodnym z prawem działaniem wyrządzającym szkodę, a wymaganym prejudykatem (stwierdzeniem we „właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem ostatecznej decyzji) był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2013 r. uchylający na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej - „p.p.s.a.”) decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 maja 2011 r.

Odwołując się do istoty prejudykalności, Sąd Apelacyjny zauważył, że stwierdzenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż w konkretnej, indywidualnej sprawie organ administracji dopuścił się naruszenia prawa materialnego, jest wiążące dla sądu orzekającego w przedmiocie roszczenia odszkodowawczego. Oznacza to, że kwestia bezprawności działania pozwanego względem powoda jest już wiążąco przesądzona i nie może podlegać weryfikacji w zakresie prawidłowości zastosowania prawa krajowego i unijnego, nawet jeżeli stanowisko sądu administracyjnego jest odosobnione. Tym samym podnoszona przez pozwanego legalność jego działania, mająca wynikać z jednolitego wcześniej stanowiska sądów administracyjnych co do interpretacji art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. i braku „luzu decyzyjnego” przy podejmowaniu decyzji o odwołaniu komornika, jest obecnie pozbawiona znaczenia. Tym bardziej, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem ostateczną decyzją nie jest uzależniona od kwalifikowanej wadliwości (oczywista i rażąca niezgodność z prawem). Wadliwość ta jest wymagana tylko wtedy, gdy zdarzeniem szkodzącym jest wydanie prawomocnego orzeczenia, co wiąże się ze specyfiką władzy sądowniczej i jej ustroju. Pozbawione znaczenia są także następce względem wadliwej decyzji zmiany legislacyjne (w tym wprowadzenie do art. 15 ust. 1 punktu 3a), gdyż zdarzenia szkodzące podlegają ocenie na gruncie przepisów obowiązujących w dacie ich zaistnienia.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał, że nie ma podstaw do kierowania pytań prejudykalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skoro

miałoby to prowadzić do podważenia prawomocnego, wiążącego sąd powszechny orzeczenia sądu administracyjnego.

Nie budziło zaś wątpliwości Sądów, że normalnym następstwem niezgodnej z prawem decyzji Ministra Sprawiedliwości była szkoda powoda w postaci utraconych dochodów z prowadzenia kancelarii komorniczej w okresie, gdy był tej możliwości faktycznie pozbawiony, tj. od dnia 23 sierpnia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., i że nie ma podstaw do pomniejszenia tej szkody o otrzymywane przez powoda od dnia 22 sierpnia 2011 r. świadczenie emerytalne.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 361 § 1 w związku z art. 417 i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 417 i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP i art. 4 ust. 3 TUE i 267 TFUE, jak również naruszenie przepisu postępowania, tj. art. 267 TFUE.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenia art. 361 § 1 w związku z art. 417 i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP skarżący dopatrywał się w niedokonaniu przez Sąd Apelacyjny rozgraniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną powodowi przez wydanie decyzji administracyjnej oraz szkodę wyrządzoną mu przez wydanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r. i wydanie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r., II GSK 391/12, odmawiającego wstrzymania jej wykonalności. Zdaniem skarżącego, szkoda odniesiona przez powoda była wynikiem wielocłonowego związku przyczynowego, elementem którego była zarówno wydana decyzja administracyjna, jak i wskazane orzeczenia. Zważywszy, że orzeczenia te nie były normalnym następstwem decyzji, skutki decyzji i skutki orzeczeń powinny zostać wyodrębnione, a odpowiedzialność za nie - rozpatrywana według właściwych im przesłanek. W ocenie pozwanego, brak możliwości uzyskiwania przez powoda dochodów z prowadzenia działalności komornika może być ewentualnie rozpatrywany jako normalne następstwo decyzji

odwołującej go ze stanowiska tylko do czasu, w którym zapadły wadliwe orzeczenia (od dnia 23 sierpnia 2011 r. do dnia 7 października 2011 r.) oraz od dnia uchylenia wadliwej decyzji (9 lipca 2013 r.) do odzyskania możliwości prowadzenia działalności (31 grudnia 2013 r.), a dalsze uszczerbki są już wyłącznie skutkami tych orzeczeń.

Przedstawiona argumentacja nie może zostać uznana za zasadną, gdyż pomija, że szkoda w postaci utraconych korzyści, której naprawienia domagał się powód, jest w całej swej rozciągłości czasowej normalnym następstwem wadliwej, ostatecznej decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu go ze stanowiska komornika (dalej - „Decyzja”). Decyzja ostateczna, a więc decyzja, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (por. art. 16 ust. 1 k.p.a.; co do stanu obowiązującego do dnia 11 kwietnia 2011 r. por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, OSNC 2015, nr 6, poz. 66), jest w założeniu decyzją wykonalną (por. art. 130 k.p.a.), i trwałą. *In casu* skutek Decyzji, polegający na utracie przez powoda statusu komornika, nie miał być ograniczony w czasie ani uzależniony od zdarzeń przyszłych i niepewnych, lecz definitywny. Późniejsze orzeczenia w żadnej mierze nie były źródłem tego skutku - w istocie w ogóle nie wywierały skutków w sferze prawa materialnego - a jedynie nie doprowadziły do jego wyeliminowania czy też ograniczenia. Z tego względu mogą być - co najwyżej - rozważane jako dodatkowe przyczyny szkody, które jednak nie zrywają adekwatnej zależności przyczynowej między pierwotną przyczyną (wadliwą Decyzją) a szkodą. Nie powinno bowiem być wątpliwości, że Decyzja uniemożliwiająca powodowi wykonywanie działalności komornika zwiększała prawdopodobieństwo powstania także tych jego szkód, które mogły zostać uniknięte, gdyby przedmiotowe orzeczenia były dlań korzystne. Wydając ostateczną i wykonalną decyzję Skarb Państwa musi liczyć się z trwałością jej skutków (i negatywnych konsekwencji) i nie może zakładać, iż zostaną one wyeliminowane wskutek nadzwyczajnych środków zaskarżenia albo skargi do sądu administracyjnego, a w razie ich niezastosowania albo niepowodzenia - dopatrywać się w tym podważenia przyczynowości decyzji. Niezgodność ostatecznej decyzji z prawem może być samodzielną podstawą

odpowiedzialności Skarbu Państwa, co wynika jednoznacznie z art. 417¹ § 2 k.c. i w stanie prawnym istotnym w sprawie znajdowało potwierdzenie w art. 287 p.p.s.a. Jest charakterystyczne, że ustawodawca w ogóle nie uzależnia możliwości dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem ostateczne decyzje od tego, czy poszkodowany próbował zapobiec powstaniu jej skutków przez wykorzystanie dostępnych środków prawnych. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że zaniechanie wykorzystania środków zaskarżenia przysługujących poszkodowanemu w celu zmiany, lub uchylecia rozstrzygnięcia wydanego niezgodnie z prawem w postępowaniu administracyjnym, może jedynie stanowić podstawę zastosowania art. 362 k.c. (por. wyroki z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 438/11, nie publ., z dnia 15 października 2014 r., V CSK 580/13, nie publ.), przy czym dotychczas odnoszono to przede wszystkim do nieskorzystania ze zwykłych środków odwoławczych (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 250/04, OSP 2005, z. 7-8, poz. 98; por. jednak uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3).

Uznanie współprzyczynowości przedmiotowych orzeczeń w odniesieniu do części szkód doznanych przez powoda (przypadających za czas po ich wydaniu) w żadnej mierze nie uzasadniałoby stanowiska skarżącego. Na zasadach ogólnych, w razie wielu przyczyn tej samej szkody, żadna z osób za nie odpowiedzialnych nie może powoływać się na współodpowiedzialność pozostałych w celu zwolnienia się z odpowiedzialności w całości albo w części, choćby jej stopień zawinienia czy przyczynienia był niższy. Wielość przyczyn obciążających różne osoby prowadzi do ich solidarnej odpowiedzialności, a okoliczności sprawy, w tym zwłaszcza stopień zawinienia czy przyczynienia ma znaczenie tylko dla rozliczeń wewnętrznych między współodpowiedzialnymi (por. art. 441 k.c.). W tej sytuacji nie sposób przyjąć, że Skarb Państwa, który odpowiada zarówno za pierwotną przyczynę szkody powoda (wydanie Decyzji), jak i przyczyny wtórne (orzeczenia sądowe, odmawiające wyeliminowania czy ograniczenia skutków Decyzji), mógłby wywodzić korzystne dla siebie konsekwencje - choćby tylko w postaci zmiany przesłanek swej odpowiedzialności za część szkody na bardziej

wymagające (właściwe dla bezprawia judykacyjnego) - z tego, iż nie skorzystał ze stworzonej mu wskutek zapobiegliwości poszkodowanego szansy na sądowe skorygowanie skutków ostatecznej, wadliwej decyzji.

Zarzucane przez skarżącego naruszenie art. 417 i art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP i art. 4 ust. 3 TUE i 267 TFUE miało polegać na uznaniu Decyzji za niezgodną z prawem w oparciu o sam fakt jej uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny. W ocenie pozwanego, podobnie jak w przypadku odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne, nie każde wadliwe działanie organu administracji pierwszej czy drugiej instancji, skorygowane następnie przez sąd administracyjny, może być automatycznie kwalifikowane jako działanie bezprawne, rodzące obowiązek odszkodowawczy, lecz tylko działanie o odpowiednim stopniu wadliwości (rażącym). Treść orzeczenia prejudycjalnego podlegać powinna zatem szczegółowemu badaniu pod kątem ustalenia, jakie przyczyny zadecydowały o uchyleniu decyzji. Tymczasem Sąd Apelacyjny pominął, że Decyzja miała charakter związany (co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 15 marca 2012 r., II GSK 391/12), odpowiadała wcześniejszemu orzecznictwu sądów administracyjnych (m.in. wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2011 r., II CSK 363/10) i literalnej wykładni art. 15a ust. 1 pkt 3 uk.s.e., a organ administracji nie mógł wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uchylenie Decyzji było zaś następstwem wykładni funkcjonalnej dokonanej przez Sąd, do której organ nie był uprawniony. Sąd odwoławczy nie uwzględnił też, że każdy sąd Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest stosować z urzędu prawo Unii Europejskiej i nie jest związany niezgodną z prawem UE wykładnią prawa dokonaną przez inny sąd krajowy, a wyłącznie właściwym do interpretacji prawa unijnego jest Trybunał unijny.

Zarzuty pozwanego zmierzają w istocie do zakwestionowania jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, z której wynika, że uchylenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej (art. 287 pkt 1 p.p.s.a.), m.in. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., jest równoznaczne ze stwierdzeniem „we właściwym postępowaniu” niezgodności ostatecznej decyzji z prawem (stanowi prejudykat

wymagany przez art. 417¹ § 2 k.c.), co wiąże się z poglądem, iż - inaczej niż w przypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem orzeczenie sądowe - w przypadku odpowiedzialności za ostateczną decyzję, nie jest wymagana kwalifikowana niezgodność z prawem (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, OSNC-ZD 2016, z. A, poz. 20, z dnia 21 października 2015 r., III CSK 456/14, nie publ., z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, OSNC - ZD 2018, z. B, poz. 28; por. też w odniesieniu do decyzji nieostatecznych uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05). Argumentacja przytoczona przez skarżącego nie uzasadnia odstąpienia od tego stanowiska, zważywszy, że w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaganie kwalifikowanej bezprawności ma charakter wyjątkowy, związany ściśle ze szczególną rolą ustrojową władzy sądowniczej, a co do zasady nie ma podstaw, by ciężar szkód wyrządzonych przez „zwykle” niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (w tym wydanie ostatecznej decyzji) ostatecznie poniósł sam poszkodowany. Argumentacja ta pomija również, że skoro w art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca jednoznacznie wyłączył kompetencję sądu powszechnego, orzekającego w procesie odszkodowawczym, do oceny niezgodności decyzji ostatecznej z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2010 r., IV CSK 206/10, nie publ.), to nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, by sąd ten mógł oceniać, czy wada ta miała charakter rażący. W tej sytuacji okoliczność, że wydając Decyzję, Minister Sprawiedliwości nie dysponował luzem decyzyjnym, polegał na wcześniejszym orzecznictwie i nie mógł wystąpić z pytaniem prejudycjalnym, jest pozbawiona znaczenia. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje ostateczne jest odpowiedzialnością opartą na zasadzie „zwykłej” bezprawności, niezależną od winy. Dlatego tylko na marginesie można wspomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Naczelnego Sądu Administracyjnego w braku możliwości interpretowania i stosowania regulacji krajowej w sposób zgodny z wymaganiami prawa Unii, nie tylko sądy krajowe, ale także organy administracji mają obowiązek stosowania prawa Unii w całości i zapewnienia ochrony praw, jakie przyznaje ono jednostkom, niestosując w razie potrzeby sprzecznego z nim przepisu

krajowego (por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 czerwca 1989 r., C-103/88, w sprawie *Fratelli Costanzo SpA* przeciwko *Comune di Milano*, pkt 33, z dnia 11 lipca 1991 r., C-97/90, w sprawie *H. Lennartz* przeciwko *Finanzamt München III*, pkt 33, z dnia 29 kwietnia 1999 r., C-224/97, w sprawie *Erich Ciola* przeciwko *Land Vorarlberg*, pkt 26, z dnia 28 czerwca 2001 r., C-118/00 w sprawie *Gervais Larsy* przeciwko *Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, pkt 51-52, z dnia 25 listopada 2010 r., C-429/09, w sprawie *Günter Fuß* przeciwko *Stadt Halle*, pkt 40 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2009 r., I FSK 4/08, nie publ., z dnia 1 grudnia 2011 r., I FSK 1565/11, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 65; z dnia 21 grudnia 2011 r., I FSK 301/11, nie publ., z dnia 20 września 2013 r., I FSK 1370/12, nie publ.).

Znaczenie stwierdzenia niezgodności decyzji administracyjnej z prawem dla odpowiedzialności Skarbu Państwa może być kwestionowane jedynie na płaszczyźnie związku przyczynowego, co dotyczy uchybień o charakterze proceduralnym, które ostatecznie okazały się pozbawione istotnego wpływu na wynik sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14 i z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16). Kwestia ta, wiążąca się m.in. z dopuszczalnością powołania się na tzw. legalne działanie alternatywne, nie musi być w tym miejscu roztrząsana, gdyż wbrew twierdzeniom pozwanego, z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2013 r. wynika, że podstawą uchylenia Decyzji była jej materialnoprawna wadliwość, wywierająca wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.), polegająca na sprzecznej z dyrektywą 2000/78/WE wykładni i zastosowaniu art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e.

Zważywszy, że uznanie przez Naczelną Sąd Administracyjny Decyzji za niezgodną z prawem było - niezależnie od jego prawidłowości - wiążące dla Sądu Apelacyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16), i że tego rodzaju „zwykła” bezprawność uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa, za bezzasadny należy też uznać sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia art. 267 TFUE przez brak skierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących zgodności art. 15 ust. 1 pkt 3 k.s.a.e. z dyrektywą 2000/78/WE. Wyłączenie

kompetencji sądu powszechnego orzekającego w procesie odszkodowawczym do oceny wadliwości ostatecznej decyzji (i jej stopnia) oznacza, że Sąd odwoławczy w ogóle nie stosował i nie musiał stosować art. 15a ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. ani nie dokonywał wykładni dyrektywy 2000/78/WE. Przyjęcie, że uchylenie Decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny jest stwierdzeniem jej niezgodności z prawem „we właściwym postępowaniu” (art. 417¹ § 2 k.c.), i że sąd powszechny jest nim związany, oznacza, iż Sąd Apelacyjny nie mógł też kontrolować (z wykorzystaniem art. 267 TFUE), czy postępowanie sądu administracyjnego było *in concreto* „właściwe” (prawidłowe), a w szczególności, czy uwzględniało w należyty sposób prawo unijne (w tym art. 267 TFUE). Warto też zwrócić uwagę, że zaniechanie skierowania pytania prejudycjalnego przez sądy administracyjne rozstrzygające o wadliwości Decyzji, nawet gdyby uznać je za nieprawidłowe, mogło być przypisane tylko Skarbowi Państwa, i pozwany nie mógłby wywodzić z niego korzystnych dla siebie konsekwencji.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw