



Sygn. akt II CSK 560/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczuk

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Agnieszka Łuniewska

w sprawie z powództwa "D." Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

w P. poprzednio "D." Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

w G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezesowi Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w (...)

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie

w Izbie Cywilnej w dniu 22 czerwca 2018 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

1) oddala skargę kasacyjną;

**2) zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii
Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 11.250 (jedenaście
tysięcy dwieście pięćdziesiąt) zł tytułem kosztów postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód D. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w G. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa - Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w (...) kwoty 4.380.564,68 zł z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia pozwu, jako odszkodowania za szkodę powstałą na skutek wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w (...) wyroku z 12 października 2011 r., uchylającego decyzję Wojewody (...) z 2 czerwca 2011 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą powodowi pozwolenia na budowę. Wyrok ten zawierał rozstrzygnięcie, zgodnie z którym decyzja ta nie mogła być wykonana, co uniemożliwiło realizację zamierzeń biznesowych powódki do czasu jego uchylenia w wyniku kontroli instancyjnej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 3 września 2013 r.

W toku procesu pismami z 26 lutego 2015 r., 23 września 2015 r. oraz z 26 lutego 2016 r. powódka rozszerzyła powództwo odpowiednio do kwoty 4.482.370,61 zł, 4.833.543,61 zł i ostatecznie do kwoty 5.195.439,59 zł.

Pozwany Skarb Państwa - Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 12 maja 2016 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił powództwo. Sąd ten ustalił, że powód jest spółką deweloperską działającą na poznańskim rynku nieruchomości. 1 września 2010 r. powód wystąpił do Prezydenta Miasta P. z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z drogą dojazdową i infrastrukturą techniczną na terenie nieruchomości przy ul. R. w P., złożonej z działek nr 18/5, 19/5, 19/6, obręb C. Decyzją z 6 grudnia 2010 r. Prezydent Miasta P. odmówił powodowi zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę, co motywował koniecznością zwrócenia się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o uzyskanie odpowiedniego odstępstwa ze względu na występowanie w pobliżu planowanej inwestycji siedliska płazów chronionych. Decyzją z 28 stycznia 2011 r. wydaną na skutek odwołania powoda od decyzji z 6 grudnia 2010 r., Wojewoda (...) uchylił tę decyzję i przekazał sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Decyzją z 7 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta P. ponownie odmówił powodowi pozwolenia na budowę, a Wojewoda (...) decyzją z 2 czerwca 2011 r., wydaną na skutek odwołania powoda, uchylił tę decyzję i orzekł o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu wskazał, że inwestor złożył wszelkie niezbędne dokumenty i spełnił wymogi formalne określone w art. 33 ust. 1, 2 i 4, art. 34 ust. 1, 2 i 3, art. 35 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1202). Skargę do sądu administracyjnego od tej ostatecznej decyzji wniosła Spółdzielnia Mieszkaniowa „O.” w P.. Wyrokiem z 12 października 2011 r. WSA w (...) uchylił decyzję Wojewody (...) oraz orzekł, że decyzja ta nie może być wykonana.

Wyrokiem z 24 sierpnia 2012 r., wydanym na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku WSA w (...) z 12 października 2011 r., NSA uchylił ten wyrok i przekazał sprawę WSA w (...) do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że WSA w (...) popełnił szereg uchybień procesowych, w tym m.in. oparł rozstrzygnięcie na własnych ustaleniach stanu faktycznego i własnych ocenach zagrożenia środowiska, przez co wszedł w rolę biegłego, a jego ustalenia były całkowicie dowolne i przekraczały zakres kognicji sądu administracyjnego.

Wyrokiem z 22 listopada 2012 r., wydanym po ponownym rozpoznaniu skargi Spółdzielni Mieszkaniowej „O.” na decyzję Wojewody (...) z 2 czerwca 2011 r., WSA w (...) oddalił tę skargę, a skarga kasacyjna Spółdzielni Mieszkaniowej „O.” od tego wyroku została przez NSA oddalona wyrokiem z 3 września 2013 r., którego odpis został 2 grudnia 2013 r. doręczony powodowi.

Po wydaniu przez Wojewodę (...) decyzji z 2 czerwca 2011 r. i po przeprowadzeniu analizy opłacalności przedsięwzięcia powód rozpoczął prace budowlane, a z uwagi na to, że nie dysponował środkami finansowymi umożliwiającymi sfinansowanie w całości inwestycji, wystąpił do banku o udzielenie mu kredytu inwestorskiego w kwocie 8.000.000 zł. Zgodnie z analizą opłacalności inwestycji powód miał zarobić na jej realizacji ok. 2.512.638,94 zł. Inwestycja miała się zakończyć w drugiej połowie 2012 r., a środki pochodzące ze sprzedaży wybudowanych mieszkań miały być przeznaczone na finansowanie kolejnych projektów budowlanych.

Po wydaniu 12 października 2011 r. przez WSA w (...) wyroku uchylającego decyzję Wojewody (...) o pozwoleniu na budowę i zakazującego wykonywania tej decyzji do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, powód przerwał prace budowlane oraz podjął działania mające na celu zabezpieczenie placu budowy na czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego (m.in. wywóz zaplecza budowy, demontaż i wywozie żurawia, odsprzedaż stali prętowej, ochrona obiektów, dostarczanie energii elektrycznej i zakup paliwa do agregatów prądotwórczych). Powód poniósł też koszty związane z prowadzeniem działań marketingowych (stoisko na targach mieszkaniowych, ulotki, strona internetowa, reklamy), korzystał z pomocy profesjonalnej kancelarii prawnej, która za reprezentowanie przed NSA pobrała wynagrodzenie w wysokości 115.000 zł netto. Powód poniósł koszty opinii biegłego oraz stracił opłatę przygotowawczą w związku z wycofaniem wniosku o kredyt w kwocie 8.000 zł. Wspólnicy dofinansowali powoda kwotą 1.680.000 zł.

Do działań mających na celu ponowne rozpoczęcie inwestycji powódka przystąpiła po oddaleniu wyrokiem z 3 września 2013 r. skargi kasacyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej „O.” od wyroku WSA w (...) z 22 listopada 2012 r. Do wznowienia budowy doszło w maju 2014 r., a do jej sfinalizowania w 2015 r. Z tytułu sprzedaży mieszkań powód osiągnął niższe ceny niż planował. Musiał też powtórzyć działania marketingowe. Poniósł przy tym wyższe koszty kredytu na sfinansowanie inwestycji i z kredytu, a nie z oczekiwanego zysku, sfinansował inną budowę.

W ocenie Sądu Okręgowego roszczenie powoda, wywodzone z art. 417 § 1 k.c., okazało się bezzasadne, gdyż przesłanką odpowiedzialności na podstawie tego przepisu jest bezprawność działania sprawcy szkody, a nie jest działaniem bezprawnym wydanie wadliwego orzeczenia przez sąd pierwszej instancji. Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność deliktową za takie orzeczenie tylko wtedy, gdy sąd przez jego wydanie naruszył prawo w sposób oczywisty, co w niniejszej sprawie nie nastąpiło. Sąd Okręgowy za bezzasadny uznał przy tym zarzut przedawnienia roszczenia zgłoszony przez pozwanego.

Wyrokiem z 23 marca 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powoda

od wyroku Sądu Okręgowego z 12 maja 2016 r. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, jak i ocenę prawną sprawy.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 23 marca 2017 r. powód zarzucił, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj.: - art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji przez błędną wykładnię i przyjęcie, że prawo cywilne reguluje tylko przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za prawomocne orzeczenia sądowe; - art. 417 § 1 oraz art. 417¹ § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji przez błędną wykładnię i przyjęcie, że na gruncie tych przepisów podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej polegające na wydawaniu orzeczeń sądowych może stanowić jedynie zachowanie, którego niezgodność z prawem ma charakter kwalifikowany – oczywisty.

Powód zarzucił też, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa procesowego, tj. art. 170 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302; dalej: „p.s.a.”) i art. 365 § 1 k.p.c. oraz z naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 417 § 1 k.c., przez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia, że sąd cywilny w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za niezgodne z prawem wydanie nieprawomocnego wyroku przez sąd administracyjny, uchylonego następnie w toku instancji, nie jest związany stanowiskiem NSA co do oceny prawnej tego wyroku; - art. 65 k.c. w związku z art. 651 k.c. oraz art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji przez ich niewłaściwe zastosowanie oraz z naruszeniem przepisów postępowania, to jest art. 174 oraz 185 w związku z art. 184 p.s.a. przez ich niezastosowanie,

Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawy prawne pozwalające przypisać odpowiedzialność odszkodowawczą państwu - w sferze majątkowej (dominialnej) nazywanemu

Skarbem Państwa - nie mają długiej tradycji, i to nie tylko w polskim, a i w europejskich porządkach prawnych. Odpowiedzialność tę deklarował art. 121 Konstytucji z 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267), obowiązującej w okresie 1 czerwca 1921 r. do 22 lipca 1952 r. (zob. jednak wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2007 r., I CSK 213/07, nieopubl.), a następnie podstawy dla niej wynikały z ustawy z 15 października 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243), obowiązującej od 28 listopada 1956 r. do 1 stycznia 1965 r. i zastąpionej przez art. 417 i 418 k.c. Od 1980 r. podstawy do takiej odpowiedzialności przewidziane zostały także w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (art. 215 § 1, art. 153 i 160), jako szczególnych. Żadna z powyższych podstaw nie dotyczyła jednak orzeczenia wydanego przez sąd, jako zdarzenia mogącego stanowić źródło szkody.

Deklarowane przez państwo standardy odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniami władzy publicznej zmieniły się z dniem wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256) Trybunał Konstytucyjny przedstawił zasady, według których należy wyklądać art. 77 ust. 1 Konstytucji, a w ich świetle za niekonstytucyjny uznał art. 418 k.c. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 417 k.c. - przy jego prokonstytucyjnej wykładni koniecznej do stosowania począwszy od 17 października 1997 r. - zachowywał charakter przepisu będącego podstawą roszczeń o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną działaniami władzy publicznej.

W okresie między 17 października 1997 r. a 1 września 2004 r. w systemie prawnym obok art. 417 k.c. istniały przepisy szczególne określające działania i zaniechania organów administracji publicznej, które w określonych warunkach mogły być uznane za zdarzenia rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa oraz innych osób wykonujących władzę publiczną (art. 215, art. 156 i art. 160 k.p.a., art. 60 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 4, poz. 368, a od 1 stycznia 2004 r. - art. 287 p.s.a.), jednak żaden z obowiązujących w tym czasie przepisów ustaw zwykłych nie identyfikował wydania orzeczenia przez sąd wprost jako zdarzenia mogącego uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu

Państwa. Zdarzenie takie można było zmieścić w zakresie użytego w art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. pojęcia „wykonywanie czynności powierzonej funkcjonariuszowi publicznemu”.

W wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej - przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym. Trybunał Konstytucyjny określił też przesłanki konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiące wzorzec oceny obowiązujących w tej dziedzinie regulacji ustawowych. Stwierdził, że użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Wskazał, że użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie władzy publicznej obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa. Niezdefiniowane konstytucyjnie pojęcie „działania” organu władzy publicznej obejmuje zarówno zachowania czynne, jak i zaniechania. Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy jednak obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustalenie się w wyniku jego wyroku nowego stanu prawnego w dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej. Kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo, ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej.

W wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 ustawodawca uchwalił ustawę z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), którą zmienił art. 417 k.c. i dodał do systemu prawnego art. 417¹ k.c., a w nim wyodrębnił niektóre postacie działań władczych organów państwa, jako zdarzenia rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą podmiotów, którym można je przypisać oraz określił przesłanki tej odpowiedzialności. Samodzielne miejsce wśród tych działań zajmuje wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.). Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z zdarzeniem szkodzącym, jakim jest wydanie prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji, może być skutecznie realizowana po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Ustawą z 22 lipca 2010 r. (Dz.U. 2010, nr 155, poz. 1037) ustawodawca zastrzegł w art. 417¹ § 2 k.c. dopuszczalność wyjątku od obowiązku uzyskania prejudykatu potwierdzającego bezprawność orzeczenia mającego być źródłem szkody, a to w sytuacji, gdy przepisy mające zastosowanie do wydanego prawomocnego orzeczenia rozpatrywanego jako źródło szkody nie przewidują „właściwego postępowania”, w którym mogłoby dojść do stwierdzenia jego niezgodności z prawem.

Z zacytowanych przepisów wynika, że ustawodawca powiązał odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za działania organów wymiaru sprawiedliwości z wydaniem prawomocnego orzeczenia, w tym przede wszystkim wyroku jako orzeczenia rozstrzygającego co do istoty w sprawie rozpoznanej przez sąd. Charakterystyczne przy tym jest, że prawie jednocześnie (obowiązująca od 6 lutego 2005 r. ustawa z 22 grudnia 2004 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) z wejściem w życie znowelizowanych przepisów prawa materialnego mających realizować standardy konstytucyjne wyznaczone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, ustawodawca do kodeksu postępowania cywilnego wprowadził uregulowania o szczególnego rodzaju środka prawnym pozwalającym uzyskać prejudykat dla realizowania odpowiedzialności odszkodowawczej, a mianowicie o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹-424¹²), mającej zastosowanie do wyroków i postanowień co do istoty sprawy wydawanych

w postępowaniu nieprocesowym. Przesłanki dopuszczalności tego środka prawnego sprawiają, że za prejudykat dla odpowiedzialności odszkodowawczej w sprawach, w których dopuszczalna jest skarga kasacyjna (a zatem nie przysługuje w nich skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia) może być też uznany wyrok uwzględniający skargę kasacyjną, jeżeli w wyniku zastosowania art. 415 w zw. z art. 398¹⁶ zdanie drugie k.p.c. nie doszło do zlikwidowania szkody wyrządzonej przez wykonanie prawomocnego wyroku.

Ustawodawca dostrzegł, że wydawanie orzeczeń przez sądy administracyjne jest także działaniem organów władzy publicznej, które w pewnych warunkach może być źródłem szkody (art. 417¹ § 2 k.c.) i ustawą z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196), obowiązującą od 10 kwietnia 2010 r., do systemu przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym wprowadził postępowanie pozwalające na uzyskanie prejudykatu dla dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wydaniem przez sąd administracyjny prawomocnego orzeczenia, w tym przede wszystkim wyroku.

Z art. 285a § 1 p.s.a. wynika, że przedmiotem zaskarżenia skargą przewidzianą w art. 285a-285l p.s.a. może być orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, wyłącznie prawomocne, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a jego zmiana lub uchylenie w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Przepisu tego nie sposób odnosić do wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż wszystkie one są zaskarżalne skargami kasacyjnymi, a zatem trzeba przyjąć, że zawsze musiała istnieć przynajmniej potencjalna możliwość usunięcia ich wadliwości przy wykorzystaniu tego zwyczajnego środka odwoławczego. Skargi o wznowienie postępowania od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych przysługują natomiast z przyczyn określonych w art. 271-273 p.s.a., a o ile te przyczyny zachodzą, to skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku nie jest dopuszczalna.

Prawomocny wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, od którego nie

wniesiono skargi kasacyjnej i nie jest też możliwe wystąpienie ze skargą o wznowienie postępowania w sprawie, w której został wydany, może być zaskarżony skargą o stwierdzenie jego niezgodności z prawem tylko w wyjątkowych przypadkach, a mianowicie wtedy, gdy jego niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (arg. z art. 285a § 1 p.s.a.). Tylko zatem pod tymi warunkami strona jest w stanie uzyskać prejudykat pozwalający jej skutecznie dochodzić odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną prawomocnym wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przesłanki, które uzasadniają stwierdzenie niezgodności z prawem takiego wyroku na potrzeby stworzenia wiążącego dla sądów powszechnych prejudykatu, nie są równoznaczne z oceną, że wyrok taki narusza prawo materialne, czy procesowe, choćby w sposób poważny, rażący.

Na gruncie przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego pierwszej instancji ustawodawca także ustalił podwyższone wymagania co do stopnia jego niezgodności z prawem, którego ustalenie warunkuje wydanie prejudykatu na potrzeby realizowania odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 424¹ § 2 k.p.c.). Gdy zaś chodzi o wyroki prawomocne, lecz wydane po przeprowadzeniu kontroli instancyjnej orzeczenia sądu pierwszej instancji, to w orzecznictwie ustalony jest pogląd, że orzeczeniem niezgodnym z prawem w znaczeniu, jakie temu pojęciu należy nadać na gruncie art. 424¹ § 1 k.p.c., jest orzeczenie, które jest sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo które zostało wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, a naruszenie to jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej. Takie podejście uwzględnia konieczność poszanowania istoty władzy sądowniczej, opartej na niezawisłości sędziowskiej, zapewniającej orzekanie w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od „głosu sumienia” sędziego oraz jego swobody w ocenie prawa i faktów stanowiących podłoże sporu. Sąd Apelacyjny przytoczył liczne orzeczenia także międzynarodowych organów ochrony prawnej, w których sądy przyjęły powyższe rozumienie rozważanego pojęcia.

Zacytowane przepisy prawa procesowego korespondują z wyspecyfikowanymi przez ustawodawcę w art. 417¹ § 2 k.c. postaciami zdarzeń z zakresu wykonywania władzy publicznej, którymi są - obok wydania ostatecznej decyzji - także wydanie prawomocnego orzeczenia i tworzą warunki do realizowania roszczeń mających podstawę w tym przepisie. Wynika z niego, że zdarzeniem rodzącym odpowiedzialność odszkodowawczą ma być nie dowolny element procesu prowadzącego do zrealizowania zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, które powierzone zostały władzy sądowniczej, lecz ostateczny efekt tych działań, jakim jest ustalenie wiążącej strony i do nich adresowanej normy postępowania, którą ma cechować trwałość, będąca konsekwencją prawomocności wyroku, w którym została ustalona (tak w odniesieniu do sądów powszechnych w sprawach cywilnych) albo wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnego z prawem działania administracji, względnie utrwalenie jego skutków, a tylko wyjątkowo - ustalenie wiążącej strony i do nich adresowanej normy postępowania, którą ma cechować trwałość będąca konsekwencją prawomocności wyroku, w którym została ustalona (tak w odniesieniu do sądów administracyjnych). Racją dla ustalenia rozważanej odpowiedzialności jest to, że prawomocne orzeczenia sądowe mają cechować się stabilnością (art. 365 i 366 k.p.c. oraz art. 170 i 171 p.s.a.), a przypisanie im tego atrybutu nie pozwala na ich swobodne eliminowanie z obrotu prawnego, choćby okazały się wadliwe. Odpowiedzialność ta powstaje zatem wtedy, gdy na stałe do systemu norm, które mają organizować funkcjonowanie stron postępowań sądowych, włączone zostaną te ustalone wyrokiem, co następuje z chwilą jego uprawomocnienia się.

Gdy chodzi o orzeczenia wydawane przez sądy karne, to przepisy kodeksu postępowania karnego (rozdział 58) przewidują odpowiedzialność za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, gdyż z tymi zdarzeniami szkodzącymi ustawodawca wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, nie zaś w ogóle z prowadzeniem postępowania przygotowawczego i sądowego oraz z wydawanymi w nich orzeczeniami.

Przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wydaniem przez sąd nie każdego orzeczenia, lecz tylko orzeczenia

prawomocnego, można racjonalnie uzasadnić systemowo. Orzeczenia sądowe zapadają w postępowaniach, w których przewidziano mechanizmy pozwalające stronom na wykazywanie ich racji i kwestionowanie odnoszących się do nich decyzji zarówno procesowych, jak i merytorycznych. Strony każdego postępowania prowadzonego przed sądem mają wpływ na jego przebieg i wynik, który ostatecznie stabilizuje się i oddziałuje na ich sytuację faktyczną i prawną dopiero po prawomocności. Ostateczny wynik większości postępowań sądowych zależy w dużej mierze od aktywności, jaką wykażą się w nim same strony, które przy wykorzystaniu zwyczajnych środków zaskarżenia mogą spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego każdego wadliwego orzeczenia sądu pierwszej instancji, zarówno w kwestiach incydentalnych, jak i co do istoty sprawy.

Założenie, że art. 417 § 1 k.c. dotyczy wszelkich orzeczeń organów wymiaru sprawiedliwości, do których nie znajduje zastosowania art. 417¹ § 2 k.c., powodowałoby konsekwencje niemożliwe do systemowego zaakceptowania. Nie sposób jest bowiem przyjąć, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa mogłaby dotyczyć prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy wyrok ten naruszałby podstawowe zasady porządku prawnego lub konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela, gdyż tylko w takim przypadku strona byłaby w stanie uzyskać prejudykat warunkujący skuteczne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych dotyczących prawomocnego wyroku tego sądu, a gdy chodzi o nieprawomocny wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, a zatem podlegający uchyleniu lub zmianie w toku instancji, to odpowiedzialność odszkodowawczą miałoby uzasadniać już samo tylko potwierdzenie wadliwości takiego orzeczenia widoczne na podstawie wyników kontroli instancyjnej, czy choćby nawet poważne naruszenie przepisów prawa przez jego wydanie, niemożliwe jednak do sklasyfikowania jako naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo prawa człowieka i obywatela.

System prawny dostarcza także dalszych argumentów objaśniających przyczyny, dla których ustawodawca ani w art. 417¹ § 2 k.c., ani w innym przepisie nie wskazał na przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną nieprawomocnym orzeczeniem, w tym przede wszystkim wyrokiem.

Powiedziano już, że procedury sądowe zakładające realizację zasady ustalonej w art. 78 Konstytucji przewidują odpowiednie środki odwoławcze, których wykorzystanie pozwala uniknąć sytuacji, w której w obrocie prawnym miałyby się ostać wadliwe orzeczenie, i to nie tylko wadliwe w stopniu kwalifikowanym, ale dotknięte jakimkolwiek stopniem wadliwości, nawet najmniejszym. Jako zasadę w postępowaniu cywilnym ustawodawca przyjmuje też, że wyrok nieprawomocny nie podlega wykonaniu i nie jest skuteczny, a wniesienie zwykłego środka prawnego od takiego wyroku zapobiega jego uprawomocnieniu się. Oparcie konstrukcji zwyczajnych środków zaskarżenia na zasadzie suspensywności zapobiega sytuacji, w której takie orzeczenie mogłoby stać się źródłem szkody. Natychmiastowa wykonalność wyroków wydanych przez sądy pierwszej instancji jest motywowana szczególnymi okolicznościami (art. 333-338 k.p.c.), które - gdyby wystąpiły – legitymizują działanie polegające na wykonaniu nieprawomocnego wyroku. Charakterystyczne jest, że natychmiastowa wykonalność orzeczenia nie może być orzeczona nawet za zabezpieczeniem, jeżeli wskutek wykonania wyroku mogłaby wyniknąć dla pozwanego niepowetowana szkoda (art. 335 § 1 k.p.c.).

Strony postępowań cywilnych mogą natomiast zabiegać o udzielenie im zabezpieczenia, którego stosowanie może prowadzić do szkody. Ten, kto uzyskał zabezpieczenie roszczenia, musi liczyć się z poniesieniem odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną jego wykonaniem, gdy stan ukształtowany przez zabezpieczenie nie będzie miał odzwierciedlenia w korzystnym dla uprawnionego wyniku postępowania (art. 746 k.p.c.). Ryzyko poniesienia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonaniem zabezpieczenia spoczywa zatem na stronie, która go uzyskała, nie zaś na Skarbie Państwa.

Skoro nieprawomocny wyrok nie kreuje normy postępowania, która miałaby wchodzić do systemu norm postępowania obowiązujących strony, nie zmienia ich sytuacji prawnej, nie przysparza im uprawnień ani nie nakłada na nie obowiązków, to do szkody może prowadzić nie tyle jego wydanie, co wykonanie lub skonsumowanie skutków, do których zmierzał, chociaż finalnie - z uwagi na jego nieuprawomocnienie się - trzeba uznać, że skutki te nie powinny nastąpić. Tak też ostatecznie ocenił tę kwestię Sąd Najwyższy w wyroku z 22 listopada 2017 r.,

IV CSK 29/17 (nieopubl.), wiążąc odpowiedzialność odszkodowawczą w odniesieniu do orzeczenia sądu pierwszej instancji z jego wykonaniem, nie zaś wydaniem.

Specyfika postępowania sądowoadministracyjnego polega na tym, że udzielana w nim ochrona prawna nie zmierza co do zasady do ustalenia normy postępowania, indywidualnej i wiążącej strony konkretnego stosunku prawnego, ale do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy organy administracji publicznej zrealizowały własne kompetencje co do ustalenia takiej normy w sposób legalny. Sądy administracyjne wykonują bowiem wymiar sprawiedliwości przez sprawowanie kontroli legalności działania administracji publicznej (art. 184 Konstytucji), a wydawane przez nie orzeczenia co do istoty sprawy są wypowiedziami o wyniku kontroli legalności, jakim poddane zostało zaskarżone przez uprawniony podmiot działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej. Wyroki sądów administracyjnych uwzględniające skargi na działania lub zaniechania administracji, gdy staną się prawomocne, to same stanowią prejudykаты równoważne prejudykatom możliwym do uzyskania na drodze administracyjnej dla dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane działaniami administracji publicznej.

Kontroli sądowoadministracyjnej mogą podlegać bardzo różne działania administracji, od aktów indywidualnych, przez czynności z zakresu administracji publicznej kształtujące sferę prawną ich adresata, po akty generalne (art. 3 § 2 p.s.a.). Działania te podejmowane są na podstawie różnych norm kompetencyjnych, materialnych i procesowych. Charakter zawartych w nich oświadczeń woli organów administracji publicznej w różny sposób wpływa na sferę prawną adresata. Decyzje wydawane przez organy administracji publicznej stanowią tylko jedną z wielu postaci ich działań objętych sądową kontrolą legalności. Decyzje mogą nakładać obowiązki, przyznawać uprawnienia, zwalniać z ponoszenia obowiązkowych ciężarów i zakazów, ale także odmawiać przyznania uprawnień, czy poszerzenia sfery wolności.

Prawo materialne nie pozwala na realizowanie zamierzeń inwestycyjnych osoby mającej tytuł prawny do nieruchomości inaczej, jak tylko na podstawie

pozwolenia, które wydaje właściwy organ administracji publicznej po stwierdzeniu spełnienia warunków określonych w ustawie. Organ ten powinien przy tym uwzględnić nie tylko interesy samego inwestora, ale także interesy osób, na nieruchomości których planowana inwestycja może oddziaływać i wreszcie interes publiczny, wyznaczony przez normy określające zasady dopuszczalnego oddziaływania inwestycji na środowisko. Przebieg postępowania w sprawie wszczętej na wniosek powoda dowodzi, że spełnienie przez niego przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę było różnie oceniane przez organy pierwszej i drugiej instancji. Powód uzyskał pozwolenie na budowę na podstawie decyzji organu drugiej instancji i ta decyzja, jako ostateczna, była dla niego źródłem nabytego uprawnienia. Ustawodawca deklaruje wprowadzić szczególną trwałość decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 k.p.a.), gdyż ich uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. O ile jednak na drodze administracyjnej wzruszenie takich decyzji wymaga ustalania, że one same lub postępowanie poprzedzające ich wydanie dotknięte są kwalifikowanymi wadami (postępowania o wznowienie postępowania i o stwierdzenie nieważności decyzji), to już na drodze sądowej o wzruszeniu takich decyzji może zadecydować dostrzeżenie przez sąd, że wydane zostały z tzw. zwykłym naruszeniem prawa materialnego lub prawa procesowego, które mogło wpłynąć na wynik sprawy. Postępowanie sądowoadministracyjne w relacji do decyzji administracyjnej i postępowania, w którym została wydana, ma wprowadzić charakter nadzwyczajny, ale możliwość wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego w tym postępowaniu z uwagi na zwykłe wady, korygowane w postępowaniach wszczynanych na podstawie środków odwoławczych, znacząco osłabia znaczenie atrybutu ostateczności, z którego korzysta decyzja podlegająca zaskarżeniu do sądu (szerzej też Sąd Najwyższy w wyroku z 26 października 2016 r., IV CSK 26/16, nieopubl.).

Do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego i uruchomienia kontroli legalności działania administracji publicznej uprawnione są podmioty, o jakich mowa w art. 50 p.s.a. Od chwili wprowadzenia do systemu prawnego instytucji sądowej kontroli administracji osoby, które zabiegają na drodze administracyjnej o określone uprawnienia, muszą liczyć się z tym, że postępowanie

to może posłużyć nie tylko im dla wykazania, że spełniają przesłanki pozwalające je nabyć, ale i podmiotom, które w przyznaniu im uprawnień widzą zagrożenia dla własnej sfery prawnej. W niniejszej sprawie spółdzielnia mieszkaniowa, której zasoby zlokalizowane są w sąsiedztwie inwestycji planowanej przez powoda, w inwestycji tej widziała zagrożenie i w postępowaniu sądowoadministracyjnym żądała udzielenia jej ochrony prawnej w związku z podniesieniem zarzutu niezgodności z prawem wydanego powodowi pozwolenia na budowę.

Wniesieniu skargi do sądu administracyjnego ustawodawca nie przypisał skutku suspensywnego (art. 61 § 1 p.s.a.), a jedynie upoważnił organy administracji publicznej i sąd administracyjny do wydania orzeczenia, które takie skutki wywoła (art. 61 § 2-4 p.s.a.). W dacie wydania przez WSA w (...) wyroku z 12 października 2011 r., art. 152 p.s.a. obligował jednak ten sąd do określenia, w jakim zakresie zaskarżony i wzruszony jego wyrokiem akt nie może być wykonany do czasu uprawomocnienia się wyroku. Tego rodzaju rozstrzygnięcie, jakkolwiek konieczne towarzyszące zawartemu w wyroku orzeczeniu co do istoty sprawy, samo w sobie nie ma cech orzeczenia o istocie sprawy - nie jest wyrokiem. Spełnia ono pewne funkcje zabezpieczające, ale - co charakterystyczne dla postępowania sądowoadministracyjnego - ustawodawca nie oczekuje, że te funkcje będą realizowane w odniesieniu do wydanego i nieprawomocnego wyroku, lecz w odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia, jaki stanowiło działanie administracji skontrolowane przez sąd, przy założeniu, że uwzględnienie skargi czyni wysoce prawdopodobną tezę o jego niezgodności z prawem. Ustawodawca nie określił zresztą żadnych przesłanek stosowania art. 152 p.s.a. przez wojewódzkie sądy administracyjne. W doktrynie i orzecznictwie rekonstruuje się je przez odwołanie się do art. 61 p.s.a., który także nie reguluje materii wstrzymania wykonania zaskarżonych aktów i czynności w sposób kompletny. W tym stanie rzeczy trudno czynić wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu zarzut, że zastosował art. 152 p.s.a. i wstrzymał skuteczność wydanego powodowi pozwolenia, licząc się z tym, że do poważniejszej szkody w majątku powoda mogłoby dojść, gdyby wykonywał decyzję, co do której istnieje podejrzenie niezgodności z prawem.

Na koniec trzeba zauważyć, że ustawą z 9 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 658), obowiązującą od 15 kwietnia 2015 r., ustawodawca przyjął, że w razie

uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 98 § 1 i 3, art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.

jw

r.g.