



Sygn. akt II CSK 67/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)
SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)
SSN Władysław Pawlak

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa T. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi
Sanitarnemu w P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 września 2020 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego,**
- 3. przyznaje radcy prawnemu P. G. od Skarbu Państwa (Sądu Apelacyjnego w (...)) kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł, podwyższoną o stawkę podatku od towarów i usług, tytułem wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

T. S. domagał się od Skarbu Państwa - Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. kwoty 738.000 zł z odsetkami od 7 września 2016 r. tytułem odszkodowania za szkodę w postaci utraconych korzyści z działalności gospodarczej, której nie mógł prowadzić na skutek zachowań pozwanego, w tym trwającego kilka lat postępowania administracyjnego i zaniechania wydania w tym postępowaniu decyzji w terminach wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 8 czerwca 2017 r. oddalił powództwo. W motywach rozstrzygnięcia ustalił, że powód rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej od 1 lutego 2011 r. pod nazwą T. w P.; działalność tę następnie zawiesił. W dniu 18 kwietnia 2011 r. podpisał umowę z R. S.I. na wyłączną dystrybucję na Polskę napoju „Kdrink”; w umowie zobowiązał się przez 7 lat sprowadzać min. 200.000 puszek napoju, w pierwszym roku umowy min. 23.232 puszek. W dniu 26 kwietnia 2011 r. wystąpił do Państwowego Inspektora Sanitarnego w P. o wydanie opinii czy dokumenty producenta i jego pozwolenia na sprzedaż napoju w Unii Europejskiej są wystarczające, by sprzedawać napój w Polsce, oraz czy Polska wymaga dodatkowych wewnętrznych regulacji i dokumentów oraz zezwoleń. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P. (dalej jako PPIS) pismem z dnia 17 maja 2011 r. poinformował podwoda, że nie widzi przeciwwskazań do wprowadzenia środka spożywczego do obrotu. Wskazał jednak, że całkowita odpowiedzialność za jakość zdrowotną produktu spożywczego wprowadzanego do obrotu oraz treść informacji umieszczonych na jego opakowaniu lub prezentacji i reklamie ponosi producent, bądź przedsiębiorca wprowadzający produkt do obrotu. Środek spożywczy o nazwie Kdrink, zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług mieścił się w grupie „Pozostałe napoje bezalkoholowe”.

W dniu 5 października 2011 r. w punkcie sprzedaży została przeprowadzona kontrola sanitarno-higieniczna w zakresie bezpieczeństwa wprowadzanych do obrotu środków spożywczych, w związku z interwencją dotyczącą znakowania napoju, ponieważ na opakowaniu wskazano, że napój jest produkowany z liści koki. Liście koki są umieszczone w wykazie środków odurzających zawierających

ekstrakty z liści koki. Organ kontrolny stwierdził, że ulotka sugeruje właściwości lecznicze produktu i zawiera reklamę wprowadzającą klienta w błąd.

Decyzją z dnia 8 listopada 2011 r. PPIS: 1. zakazał powodowi wprowadzania do obrotu środka spożywczego o nazwie „K. - orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki”; 2. nakazał powodowi wycofanie go z obrotu i przesłanie do Stacji dokumentu potwierdzającego wycofanie z podaniem ilości i sumy, na jaką towar wycofano; 3. nakazał powodowi usunięcie ulotek oraz prezentacji w Internecie produktu o nazwie „K. - orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki”. Decyzji, z powołaniem się na art. 77 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, nadano rygor natychmiastowej wykonalności, „ponieważ stwierdzone naruszenia są zagrażającymi zdrowiu ludzkiemu”.

Na skutek odwołania powoda, (...) Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w P. (dalej jako (...)PWIS) postanowieniem z dnia 12 grudnia 2011 r. wstrzymał natychmiastową wykonalność decyzji z dnia 8 listopada 2011 r., dzieląc stanowisko skarżącego o niedostatecznym uzasadnieniu stosowania art. 77 powołanej ustawy, a decyzją z dnia 16 grudnia 2011 r. uchylił jej punkty 1 i 2. i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, natomiast punkt trzeci decyzji utrzymał w mocy. (...)PWIS wskazał, że umieszczenie informacji w znakowaniu napoju, iż jest to napój wyprodukowany z liści koki, które są zamieszczone w wykazie środków odurzających, podczas gdy w składzie produktu zadeklarowano użycie aromatu naturalnego - ekstraktu z liści koki, którego w tym wykazie nie ma, jest wprowadzeniem w błąd konsumenta.

Powód od decyzji (...)PWIS z dnia 16 grudnia 2011 r., w części utrzymującej w mocy nakazy usunięcia ulotek i prezentacji produktu z Internetu wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. . WSA wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2012 r. oddalił skargę wskazując, że ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii zakazuje reklamowania, jak i sugerowania, że środek spożywczy może powodować takie skutki jak substancja psychotropowa. Podkreślił, że tak dla organu administracyjnego, jak i dla sądu wystarczające do uznania, że zostało naruszone prawo, jest sam fakt umieszczenia informacji o liściach koki, natomiast nie ma

znaczenia dla oceny trafności decyzji, czy i na ile są to informacje prawdziwe. Skarga kasacyjna wniesiona przez powoda od wyroku WSA została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2014 r. NSA stwierdził, że rozbieżność pomiędzy etykietą, ulotką, prezentacją ze strony internetowej a zadeklarowanym składem produktu sprawia, że informacja co do składu i właściwości napoju stała się niejednoznaczna i w konsekwencji można było mówić o wprowadzeniu konsumenta w błąd.

Decyzją z dnia 16 marca 2012 r. PPIS umorzył postępowanie administracyjne w zakresie pkt. 1 i 2 decyzji z dnia 8 listopada 2011 r.; wskazał, że dalsze postępowanie w sprawie stało się bezprzedmiotowe w związku z utylizacją wycofanego produktu i oświadczeniem powoda, iż nie posiada nowej partii napoju Kdrink. Na skutek odwołania powoda od tej decyzji, (...)PWIS decyzją z dnia 11 maja 2012 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując, że organ pierwszej instancji nie wykazał, aby istniały przesłanki umorzenia, a deklaracja właściciela, że po wydaniu decyzji merytorycznej zamierza kontynuować wprowadzanie spornego środka spożywczego do obrotu, potwierdza konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. W związku z tą decyzją, w dniu 28 maja 2012 r. wszczęto z urzędu postępowanie celem wydania decyzji administracyjnej nakazującej właściwe znakowanie napoju Kdrink.

Na niezłatwienie w terminie sprawy przez PPIS, w związku z uchyleniem decyzji z dnia 16 marca 2012 r., powód w dniu 22 października 2012 r. złożył zażalenie i to zażalenie (...)PWIS w dniu 22 listopada 2012 r. uznał za uzasadnione, wyznaczając 30 dni na załatwienie sprawy.

W odpowiedzi na wezwanie PPIS dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej powód stawiał się w organie 11 grudnia 2012 r., oświadczył, że działalność gospodarcza została zawieszona i zostanie wznowiona po wyjaśnieniu sprawy przez PPIS. Jednocześnie oświadczył, że napój Kdrink nie znajduje się w obrocie ani nie jest wprowadzany do obrotu i że zatrzymał 6 puszek napoju, z terminem przydatności upływającym w 2013 r., w celu dokonania badań.

W dniu 14 stycznia 2013 r. PPIS sporządził protokół z oceny znakowania napoju "K." Stwierdzono, że w nazwie środka spożywczego podana jest informacja "orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki", co sugeruje zawartość substancji odurzających i wprowadza konsumenta w błąd, a na etykiecie umieszczono reklamę produktu zawartą w sformułowaniu: "Doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia" sugerującym nadzwyczajne właściwości produktu. Wskazano, że z chwilą wznowienia działalności i podjęcia decyzji o ponownej sprzedaży produktu Kdrink powód zobowiązany jest do prawidłowego znakowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego.

Decyzją z dnia 21 stycznia 2013 r. PPIS umorzył postępowanie administracyjne jako bezprzedmiotowe z powodu zawieszenia przez powoda działalności gospodarczej. Jednocześnie zobowiązano powoda do prawidłowego oznakowania produktu, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego, z chwilą wznowienia działalności i podjęcia decyzji o ponownej sprzedaży produktu Kdrink.

Na skutek odwołania powoda od tej decyzji, (...)PWIS decyzją z dnia 15 marca 2013 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Powód w dniu 25 kwietnia 2013 r. złożył zażalenie na bezczynność i opieszałość PPIS w związku z uchyleniem decyzji z dnia 21 stycznia 2013 r., zarzucał naruszenie art. 35 i 36 k.p.a. W dniu 17 maja 2013 r. uznał zażalenie za uzasadnione, zarządził wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończania sprawy w terminie.

Decyzją z dnia 30 kwietnia 2013 r. PPIS zarządził prawidłowe oznakowanie środka spożywczego „K.” przez usunięcie z etykiety napisu „orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki” oraz usunięcie z etykiety sformułowania „Doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia”. Rozpoznając odwołanie powoda od tej decyzji, (...)PWIS decyzją z dnia 27 czerwca 2013 r. uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W dniu 5 lipca 2013 r. PPIS zobowiązał powoda do złożenia dokumentacji potwierdzającej zasadność użycia w oznakowaniu napoju Kdrink sformułowania: „doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia”, jak i innych materiałów mogących mieć znaczenie dla sprawy. Do tego wezwania powód odniósł się pismem z dnia 10 lipca 2013 r. W dniu 25 lipca 2013 r. powód przedstawił PPIS opinie sportowców dotyczące napoju Kdrink.

Na działania PPIS powód w dniu 5 lipca 2013 r. złożył skargę do Dyrektora Generalnego Inspektoratu Sanitarnego.

Decyzją z dnia 26 lipca 2013 r. PPIS zarządził prawidłowe oznakowanie napoju „K.” zgodnie obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W uzasadnieniu PPIS podniósł, że umieszczenie na opakowaniu środka spożywczego sformułowania: „orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki” sugeruje konsumentowi zawartość w produkcie substancji odurzających, w związku z czym uzasadnione jest nakazanie usunięcia z etykiety tego napisu. Wskazał też, że umieszczenie na oznakowaniu sformułowania: „doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia” jest bezpodstawne.

Powód złożył odwołanie od decyzji PPIS z dnia 26 lipca 2013 r. zarzucając niewłaściwość organu pierwszej instancji w przedmiocie prowadzenia kontroli znakowania środków spożywczych oraz wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie, wadliwość uzasadnienia decyzji i wniósł o orzeczenie co do istoty sprawy w ten sposób, że środek spożywczy zostanie dopuszczony do obrotu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Decyzją z dnia 11 października 2013 r. (...)PWIS uchylił decyzję PPIS z dnia 26 lipca 2013 r. w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

W dniu 21 października 2013 r. powód wniósł skargę do (...)PWIS na działanie PPIS, domagając się objęcia osobistym nadzorem postępowania, ze względu na rażące naruszenie przez PPIS przepisów k.p.a.

Decyzją z dnia 15 listopada 2013 r. PPIS nakazał prawidłowe oznakowanie środka spożywczego Kdrink, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego i określił, że decyzja podlega wykonaniu z chwilą wprowadzenia do obrotu prawidłowo oznakowanego produktu Kdrink. W odwołaniu od tej decyzji powód domagał się jej uchylenia ze względu na brak rozstrzygnięcia co do istoty sprawy przez niewydanie decyzji w przedmiocie czy środek spożywczy stanowi zagrożenie dla zdrowia lub życia oraz orzeczenie co do istoty sprawy, że środek spożywczy zostanie dopuszczony do obrotu na terenie RP.

Pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. powód złożył do Ministra Zdrowia skargę na opieszałość urzędników Sanepidu.

Decyzją z dnia 27 stycznia 2014 r. (...)PWIS uchylił decyzję z dnia 15 listopada 2013 r. w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Pismem z dnia 3 lutego 2014 r. powód złożył do (...)PWIS zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania przez PPIS, w dniu 14 lutego 2014 r. wniósł skargę do Prezydenta Miasta Poznania na działalność PPIS. Pismem z dnia 6 marca 2014 r. (...)PWIS przyznał powodowi rację.

W piśmie z dnia 14 lutego 2014 r. skierowanym do PPIS powód wskazał na konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia czy środek spożywczy Kdrink zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, twierdził, że etykieta nie wprowadza konsumenta w błąd podkreślając, iż produkt nie zawiera środków odurzających, co wynika z całokształtu etykiety.

Decyzją z dnia 26 lutego 2014 r. PPIS nakazał prawidłowe oznakowanie środka spożywczego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego oraz zezwolił na wprowadzenie do obrotu środka spożywczego prawidłowo znakowanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego.

Powód wniósł odwołanie od decyzji z dnia 26 lutego 2014 r. wnosząc o jej zmianę w przedmiocie prawidłowego znakowania środka spożywczego w zakresie oznaczenia: "Doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia" oraz orzeczenie co do istoty sprawy przez wskazanie, że oznaczenie: "Doceniany na świecie przez wybitnych

sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia" jest zgodne z przepisami prawa żywnościowego. Decyzją z dnia 18 kwietnia 2014 r. (...)PWIS uchylił decyzję z dnia 26 lutego 2014 r. w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

W piśmie z dnia 30 kwietnia 2014 r. skierowanym do PPIS powód wskazywał na konieczność rozstrzygnięcia czy środek spożywczy Kdrink zagraża życiu lub zdrowiu ludzi.

Decyzją z dnia 20 maja 2014 r. PPIS nakazał stosowanie właściwego znakowania środka spożywczego Kdrink zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przez podanie w wykazie składników określenia „kofeina” bezpośrednio po określeniu „aromat” oraz przez usunięcie z etykiety sformułowań: „orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki” sugerującego konsumentowi zawartość w produkcie substancji odurzających i usunięcie z etykiety sformułowania: „Doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia” sugerującego konsumentowi, że produkt posiada szczególne właściwości, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości i zezwolił na wprowadzenie do obrotu środka spożywczego Kdrink pod warunkiem poddania zabiegowi zmiany etykiety w w/w sposób.

W dniu 27 maja 2014 r. powód wniósł do Wojewody (...) skargę na działanie PPIS.

Powód wniósł odwołanie od decyzji z 20 maja 2014 r. Zarzucił brak rozstrzygnięcia co do istoty sprawy przez niewydanie decyzji w przedmiocie czy przedmiotowy środek spożywczy stanowi zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi i domagał się rozstrzygnięcia, że środek zostanie dopuszczony do obrotu na terenie RP oraz, że nie stanowi on zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi.

Decyzją z dnia 25 lipca 2014 r. (...)PWIS uchylił decyzję z dnia 20 maja 2014 r. i nakazał właściwe znakowanie napoju „K.” przez: 1. zmianę określenia „z liści koki” zawartego w sformułowaniu „orzeźwiający, naturalny, niegazowany napój z liści koki” na „ekstrakt z liści koki pozbawiony kokainy” lub „dekokainizowany ekstrakt z liści koki” lub podobne sformułowania wskazujące, że ekstrakt z liści koki nie zawiera kokainy; 2. zmianę określenia „ekstrakt z liści koki” zawartego w

wykazie składników na: „ekstrakt z liści koki pozbawiony kokainy” lub „dekokainizowany ekstrakt z liści koki” lub podobne sformułowania wskazujące, że ekstrakt z liści koki nie zawiera kokainy; 3. uzupełnienie informacji zawartych na etykiecie w sformułowaniu „Doceniany na świecie przez wybitnych sportowców oraz osoby propagujące zdrowy tryb życia” o uzasadnienie zastosowania tego oświadczenia; 4. zmianę w wykazie składników określenia „aromaty naturalne (w tym ekstrakt z liści koki, naturalna kofeina)” na „naturalne aromaty: ekstrakt z liści koki pozbawiony kokainy, kofeina” lub „naturalne aromaty: dekokainizowany ekstrakt z liści koki, kofeina”; 5. umieszczenie w oznakowaniu produktu informacji o procentowej zawartości ekstraktu z liści koki w zależności od przyjętego określenia.

Tę decyzję w części dotyczącej nakazów wymienionych w jej punktach 1, 2 i 4 powód zaskarżył do WSA. Wyrokiem z dnia 20 stycznia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. oddalił skargę powoda.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo jest nieuzasadnione. Wskazał, że powód żądanie zapłaty odszkodowania wiązał nie tylko z długotrwałym postępowaniem administracyjnym, ale również z treścią pisma PPIS z dnia 17 maja 2011 r., w którym organ ten stwierdził, że nie widzi przeciwwskazań do wprowadzenia do obrotu przedmiotowego środka spożywczego, co zdaniem powoda wprowadziło go w błąd co do możliwości sprzedaży produktu. Analizując żądanie oparte na tej podstawie faktycznej Sąd Okręgowy wskazał na niemożność przypisania pozwanemu, na gruncie mającego w tym wypadku zastosowanie art. 417 k.c., bezprawności działania skoro powód zwracając się o wydanie opinii nie wskazał jak produkt będzie oznakowany, a PPIS w swoim piśmie wyraźnie zaznaczył, że odpowiedzialność, za jakość zdrowotną i treść informacji na opakowaniu produktu ponosi producent albo przedsiębiorca wprowadzający towar do obrotu.

Odnosząc się do szkody związanej z długotrwałym postępowaniem administracyjnym, Sąd Okręgowy wskazał art. 417¹ § 3 k.c. jako możliwą podstawę prawną odpowiedzialności. Oceniał, że uznanie w dniu 22 listopada 2012 r. przez (...)PWIS za uzasadnione zażalenia powoda z dnia 19 października 2012 r. wyczerpuje obowiązek uzyskania prejudykatu, o jakim stanowi powołany przepis.

Niemniej jednak powód nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy działaniami PPIS a wskazywaną przez siebie szkodą, bowiem to nie przewlekłe postępowanie administracyjne uniemożliwiło mu prowadzenie działalności gospodarczej i wprowadzenie produktu do obrotu tylko nieprawidłowe jego oznaczenie, konsekwentnie podtrzymywane w toku całego postępowania. Powód, po uchyleniu w dniu 12 grudnia 2011 r. rygoru natychmiastowej wykonalności nadanego decyzji z dnia 8 listopada 2011 r., mógł kontynuować działalność gospodarczą oferując do sprzedaży prawidłowo oznakowany i reklamowany produkt. Ponadto, powód nie wykazał wysokości szkody, którą w niejasny sposób skalkulował jako utracone korzyści i koszt związany z utartą wizerunku firmy. Sąd podkreślił, że przedmiotem procesu nie było roszczenie o zapłatę za zutylizowaną partię napoju; w tym zakresie toczy się odrębne postępowanie.

W apelacji od tego wyroku powód w szczególności zarzucił naruszenie art. 417¹ § 2 i 3 k.c. przez błędne przyjęcie, że decyzja z dnia 8 listopada 2011 r. opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności nie stanowiła źródła szkody, podkreślał, że decyzja o znakowaniu produktu zapadła dopiero 30 kwietnia 2013 r., a ustalenie prawidłowego znakowania nastąpiło 25 lipca 2014 r., stąd też nie miał pewności jak należy znakować produkt.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2018 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda 36.061,74 zł z odsetkami za opóźnienie od 6 września 2016 r. i oddalił apelację w pozostałej części. Zaaprobował ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, jednakże częściowo odmienna ocena prawna doprowadziła do zmiany wyroku. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że decyzja z 8 listopada 2011 r. została zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności z powodu stwierdzenia, że naruszenia zagrażały zdrowiu ludzkiemu, gdy tymczasem brak było ku temu zarówno podstawy faktycznej jak i podstawy prawnej. Napój został bowiem zakwestionowany z powodu nieprawidłowego oznakowania, co wynikało ze sprawozdania sporządzonego na podstawie badania produktu w dniach od 10 października do 2 listopada 2010 r. w Laboratorium Badania Żywności i Przedmiotów Użytku. W żadnej części tego sprawozdania nie stwierdzono, że napój zagraża zdrowiu lub życiu człowieka. Zakwestionowano jedynie wskazany na etykiecie skład albowiem

badanie laboratoryjne wykazało inny skład niż wskazany na etykiecie producenta i to sprawozdanie to było podstawą wydania decyzji z dnia 8 listopada 2011 r. Wadliwość nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności potwierdziło postanowienie (...)PWIS o jego wstrzymaniu, ze wskazaniem, że nie zostało w sposób dostateczny udowodnione, iż napój zagraża zdrowiu lub życiu człowieka; sankcją za błędne etykietowanie mogła być najwyżej grzywna.

Sąd Apelacyjny wywiódł, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa na nieprawomocne decyzje administracyjne nie jest, na podstawie art. 417 § 1 k.c., wyłączona, o ile nieostateczna decyzja zaopatrzona wadliwie w rygor natychmiastowej wykonalności, stanowi źródło szkody. Decyzja z 8 listopada 2011 r. była źródłem szkody, spowodowała bowiem, że powód zmuszony był wycofać produkt ze sprzedaży i wstrzymać się z dalszą jego sprzedażą. Wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji postanowieniem z dnia 12 grudnia 2011 r. uchyliło stan bezprawności; istniał on więc tylko w okresie od 8 listopada do 12 grudnia 2011 r. Po 12 grudnia 2011 r. nie było przeszkód, aby powód, pomimo trwającego postępowania administracyjnego, sprzedawał produkt, tym bardziej, że zakaz sprzedaży został uchylony decyzją z 16 grudnia 2011 r. Stąd też szkoda powoda ograniczyła się do utraty zysku ze sprzedaży w jednym miesiącu, tj. w listopadzie 2011 r. Wysokość utraconego zysku Sąd Apelacyjny ustalił na kwotę 36.061,74 zł wykorzystując dane przedstawione przez powoda, wynikające z zawartych przez niego umów. W odniesieniu do miesiąca grudnia 2011 r. Sąd zwrócił uwagę, że partia napoju przeznaczona do sprzedaży miała termin przydatności do spożycia do 16 grudnia 2011 r., co czyniło mało prawdopodobnym jej sprzedaż przed tą datą. Ponadto, decyzja nie nakazywała utylizacji napoju, powód miał tylko zakaz wprowadzania do obrotu, stąd zniszczenie towaru było jego autonomiczną decyzją. Wreszcie, bezprawność decyzji została uchylona, co nastąpiło przez decyzję uchylającą organu wyższej instancji i po jej dacie brak było podstawy do przypisywania Skarbowi Państwa odpowiedzialności na podstawie art. 417 albo art. 417¹ k.c., nie było bowiem adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy toczącym się postępowaniem administracyjnym dotyczącym zresztą li tylko zmiany znakowania produktu, a zawieszeniem przez powoda działalności gospodarczej i dalszym jej nieprowadzeniem, a w związku

z tym z doznaną szkodą; powód nie wykazał, że w toku tego postępowania nie mógł sprzedawać prawidłowo oznakowanego produktu.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego, w części oddalającej apelację, powód, w ramach podstawy procesowej, zarzucił naruszenie art. 322 k.p.c. przez brak zasądzenia kwoty odszkodowania według własnej oceny Sądu opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy, naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. w związku z art. 232 k.p.c. przez nie przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego, naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c. w związku art. 378 § 1 k.p.c. przez nie ustosunkowanie się w treści uzasadnienia do zarzutów apelacyjnych.

W ramach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucił naruszenie:

- art. 417¹ § 2 i 3 k.c. i art. 417 § 1 k.c. w związku z art 77 ust. 1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i przyjęcie, że decyzja z dnia 8 listopada 2011 r. opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności pomimo tego, że stanowiła źródło szkody, nie pozwalała na przyznanie odszkodowania w kwocie wyższej aniżeli przyznana przez Sąd;

- art. 417¹ § 2 i 3 k.c. i art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 6 k.c. i art. 322 k.p.c. przez błędną wykładnię i uznanie, że powód nie udowodnił wysokości szkody oraz przez brak zasądzenia odszkodowania według własnej oceny sądu opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy;

- art. 417¹ § 2 i 3, art. 417 § 1, art. 361 § 1 w związku z art. 6 k.c. i art. 322 k.p.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i przyjęcie, że zachowanie organu administracyjnego nie wydającego w ustawowym terminie, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., decyzji administracyjnej, nie stanowi źródła szkody;

- art. 417¹ § 2 i 3 i art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zachowanie organu administracyjnego nie wydającego w ustawowym terminie, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., decyzji administracyjnej nie stanowi źródła szkody, pomimo rażącego naruszenia terminu ustawowego.

We wnioskach kasacyjnych skarżący domagał się uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania ewentualnie uchylenia wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy przez zasądzenie na jego rzecz dalszej kwoty 701.938,26 zł, z odsetkami od 6 września 2016 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W odniesieniu do zarzutów procesowych skargi kasacyjnej: zarzutu naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 233 § 1 w związku z art. 378 § 1 k.p.c., jest zarówno nieskuteczny jak i nietrafny. Nieskuteczny dlatego, że biorąc pod uwagę, iż chodzi tu o uzasadnienie sądu drugiej instancji, skarżący miał obowiązek powołania art. 391 § 1 k.p.c.; brak powołania tego przepisu uchyla w zasadzie obowiązek Sądu Najwyższego odnoszenia się do takiego, ułomnego, zarzutu kasacyjnego. Niezależnie jednak od tego jest to też zarzut nietrafny, ponieważ uzasadnienie zaskarżonego wyroku pozwala na kontrolę trafności wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może być skuteczny jedynie wówczas, gdy uzasadnienie nie ma wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera takie braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83; z dnia 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 100; z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, nie publ.; z dnia 16 stycznia 2006 r., V CK 405/04, nie publ.; z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, nie publ.; z dnia 21 marca 2007 r., I CSK 458/06, nie publ.). Skuteczność tej podstawy kasacyjnej pozostaje w bezpośrednim związku z podstawą naruszenia prawa materialnego. Jeżeli mamy do czynienia z niedostatecznie ustalonym stanem faktycznym, prawidłowa subsumcja norm prawnych nie jest możliwa (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r., V CKN 1825/00; z dnia 10 marca 2011 r., II PK 241/10). Taka sytuacja w badanej sprawie nie zachodzi. Stan faktyczny sprawy został ustalony a próba jego podważenia przez powołanie, jako naruszonego, art. 233 § 1 k.p.c., nawet w związku z art. 328 § 2 k.p.c., nie może odnieść skutku, ponieważ z procesowej podstawy kasacyjnej ustawodawca wyłączył te przepisy, które dotyczą ustalania faktów i oceny dowodów (por. art. 393³ § 3 k.p.c.). Skuteczność zarzutu naruszenia

art. 328 § 2 k.p.c., wobec powiązania go z zarzutem naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. o tyle można byłoby rozważać, o ile skarżący wskazałby, do jakich zarzutów z jego apelacji Sąd Apelacyjny nie odniósł się. Wyszczególnienia tych, jakoby pominiętych, zarzutów nie zawiera jednak ani część wstępna skargi kasacyjnej ani jej uzasadnienie. Skarżący przytoczył jedynie, obszernie, fragmenty uzasadnień orzeczeń Sądu Najwyższego, w których wskazano, kiedy zarzut wadliwie sporządzonego uzasadnienia jest skuteczny, ale przy braku wyszczególnienia w skardze konkretów, wynikających z danej, tej, sprawy, takie przytoczenia są oczywiście dalece niewystarczające. Można jedynie dodać, że powód w apelacji zarzucił: naruszenie: art. 417¹ § 2 i 3, art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 Konstytucji RP przez błędne przyjęcie, że decyzja z dnia 8 listopada 2011 r. opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności nie stanowiła źródła szkody; naruszenie tychże przepisów w związku z art. 361 § 1 w związku z art. 6 i art. 322 k.p.c., przez uznanie, że nie udowodnił wysokości szkody, przez brak zasądzenia odszkodowania według oceny sądu opartej na rozważeniu okoliczności sprawy, naruszenie art. 278 w związku z art. 232 k.p.c. przez bezzasadne oddalenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Sąd Apelacyjny odniósł się do tych zarzutów. W uzasadnieniu wyroku brak jest jedynie odniesienia do zarzutu naruszenia art. 278 k.p.c. Biorąc jednak pod uwagę, że Sąd Apelacyjny ocenił, iż szkoda powoda ograniczyła się do utarty zysku ze sprzedaży napoju w jednym miesiącu (listopad 2011 r.) i Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za dalszą szkodę z uwagi na brak związku przyczynowego, to taka ocena czyniła zbędnym dowód z opinii biegłego. Zważywszy, że Sąd Najwyższy aprobuje rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego, za nieuzasadnione tym samym należało uznać pozostałe procesowe zarzuty kasacyjne naruszenia art. 322 i art. 278 § 1 w związku z art. 232 k.p.c. (nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego dla ustalenia wysokości szkody i/albo nieustalenie jej wysokości z uwzględnieniem wszystkich okoliczności). Można dodać, że Sąd Apelacyjny ustalając wysokość szkody pozostającej w związku przyczynowym z bezprawnym działaniem pozwanego, wysokość tej szkody ustalił z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku, nie sposób, zatem przyjąć, iż przy ustalaniu wysokości szkody powstałej w okresie uznanym przez Sąd za czas bezprawności, istniała potrzeba stosowania art. 322 k.p.c.

Z materialnoprawnych zarzutów skargi kasacyjnej i ich uzasadnienia wynika, że powód zmierzał do uzyskania odszkodowania za szkodę w postaci utraconych korzyści (*lucrum cessans*), których rozmiar przedstawił w piśmie z dnia 20 grudnia 2016 r., to jest korzyści za rok 2011 i za następne cztery lata albo za 32 miesiące, a więc tych, które mógłby osiągnąć gdyby bez przeszkód spowodowanych zarzucanym zachowaniem pozwanego kontynuował działalność gospodarczą. Z twierdzeń pozwu i z ustaleń Sądu jednoznacznie przy tym wynikało, że roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej zutylizowaniem niesprzedanej do 16 grudnia 2011 r. partii produktu, a więc roszczenia o naprawienie szkody w granicach *damnum emergens*, powód dochodzi w odrębnym procesie.

Uzasadnienie tychże zarzutów wskazuje, że powód za źródło szkody poczytuje trzy zdarzenia: po pierwsze, pismo PPIS z dnia 17 maja 2011 r., nazywając go wprowadzającym w błąd zapewnieniem organu administracyjnego, że napój może być wprowadzony do obrotu, po drugie, decyzję z dnia 8 listopada 2011 r. i po trzecie, przewlekłość postępowania administracyjnego.

Dla przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej, każde z tych zdarzeń, musiałoby być zdolne do wywołania szkody opisanej przez powoda, to jest pozostawać z nią w normalnym związku przyczynowym, o którym stanowi art. 361 § 1 k.c.

Zgodnie z tym przepisem zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła, czyli w granicach tzw. adekwatnego związku przyczynowo skutkowego. Wyraża się to tym, że odpowiedzialność dłużnika ogranicza się tylko skutków typowych, nie zaś wszelkich skutków, które w ciągu zdarzeń, jakie nastąpiły dają się, z punktu widzenia kauzalności, połączyć w jeden łańcuch. Typowy jest skutek, jaki daje się przewidzieć w zwykłym porządku rzeczy, taki, o którym, na podstawie zasad doświadczenia życiowego, wiadomo, że jest charakterystyczny dla danej przyczyny jako normalny rezultat określonego zjawiska. Nie mieści się w płaszczyźnie adekwatnego związku przyczynowego skutek, który wprawdzie daje się połączyć z określonym zdarzeniem początkowym w sensie oddziaływania sprawczego, ale jest następstwem niewystępującym w kolejności

zdarzeń charakterystycznym dla określonej przyczyny, i przez to niedającym się uwzględnić w ewentualnych przewidywaniach, a zarazem zależny jest od innych zdarzeń, które w zbiegu z przyczyną wyjściową stanowią przypadkowy zbieg okoliczności. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że badanie istnienia związku skutku i przyczyny nie może dokonywać się w oderwaniu od konkretnej indywidualnej sytuacji, a ocena istnienia tego związku musi pomijać subiektywne wyobrażenia poszkodowanego o tym związku a także o rozmiarach uszczerbku. Potrzeba obiektywizacji w ocenie istnienia powiązania pomiędzy przyczyną a skutkiem w aspekcie art. 361 § 1 k.c. wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w danej sytuacji faktycznej badany skutek stanowi obiektywne następstwo zdarzenia, które wskazano jako przyczynę. Jeżeli badany skutek nastąpiłby również mimo nieobecności przyczyny (tzw. *test conditio sine qua non*) to trzeba stwierdzić, że nie występuje żaden obiektywny związek przyczynowy i nie ma potrzeby badania, czy występuje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Za normalne następstwa badanej przyczyny uważa się natomiast takie, których prawdopodobieństwo powstania każdorazowo zwiększa się przez zaistnienie przyczyny.

Zdarzenie pierwsze, z punktu widzenia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę, której, jak twierdzi powód, doznał przez utratę korzyści ze sprzedaży napoju (*lucrum cessans*), jest prawnie indyferentne. Pismo PPIS pochodzi z 17 maja 2011 r., a zakaz wprowadzania do obrotu wynikał z decyzji z dnia 8 listopada 2011 r., a więc z decyzji wydanej bez mała sześć miesięcy później. Powód do 8 listopada 2011 r. mógł więc sprzedawać napój. Brak korzyści ze sprzedaży w okresie do 8 listopada 2011 r., jeżeli powód doznał takiego uszczerbku, nie ma jakiegokolwiek związku z treścią wskazanego pisma, a między treścią pisma a brakiem korzyści ze sprzedaży po 12 listopada 2011 r. nie ma związku przyczynowego. Można dodać, że pismo PPIS z 17 maja 2011 r. informowało powoda, iż napój - którego opis wynikał z dokumentów przedstawionych pozwanemu przez powoda w celu uzyskania tej odpowiedzi - może być wprowadzony do obrotu. Było natomiast w sprawie niesporne, że powód nie przedstawił PPIS sposobu oznakowania napoju. Odpowiedź zawarta we wskazanym piśmie, że całkowita odpowiedzialność za zdrowotną jakość

produktu, a także za treść informacji umieszczonych na opakowaniu lub prezentacji i reklamie ponosi producent a także przedsiębiorca wprowadzający produkt do obrotu, konkretyzowała, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zakres odpowiedzialności tego, kto produkt wprowadza do obrotu, a więc powoda, w niczym mu nie szkodziła i niewątpliwie w niczym nie wprowadzała w błąd. Wiązanie treści pisma ze skutkiem w postaci utraty korzyści stoi w sprzeczności z wynikającą z art. 361 § 1 k.c. konstrukcją związku przyczynowego, stąd też próba przypisania i w tym przypadku Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 Konstytucji RP) jest nietrafna.

W odniesieniu do decyzji z dnia 8 listopada 2011 r. odnotować trzeba, że pogląd, iż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność również za natychmiast wykonalne wyrządzające szkodę nieostateczne decyzje administracyjne następnie uchylone w toku instancji, ugruntował się w orzecznictwie i doktrynie jeszcze przed zmianą kodeksu cywilnego w 2004 r.; jako podstawę tej odpowiedzialności wskazywano art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 Konstytucji RP statuującego, że każda szkoda wyrządzona bezprawnym zachowaniem władzy publicznej powinna podlegać reparacji. Bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Poszkodowanemu służy zatem prawo domagania się tej reparacji i prawo to ma podstawę konstytucyjną. Sąd Apelacyjny trafnie przyjął, że źródłem szkody powoda wynikłej z wykonania zakazu wprowadzania napoju do obrotu była nieostateczna decyzja z 8 listopada 2011 r. opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności, bez podstawy prawnej. Bezprawność zachowania organu władzy publicznej jest przesłanką odpowiedzialności, przy czym stan bezprawności rzeczywiście jest stanem przejściowym w tym znaczeniu, że trwa do chwili wyeliminowania wadliwej decyzji z obrotu, co, jak przyjął Sąd Apelacyjny, w okoliczność sprawy oznaczało, iż stan bezprawności ustał w chwilą wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji. Doniosłość prawną ma jednak istnienie bezprawności w chwili zajścia zdarzenia skutkującego szkodą. Ponadto, sama li tylko bezprawność nie jest wystarczająca dla przypisania odpowiedzialności za wszelkie niekorzystne dla strony skutki wynikające lub mogące wyniknąć z bezprawnej decyzji. Odpowiedzialność

odszkodowawcza obejmuje, bowiem tylko te szkody, które pozostają w związku przyczynowym z bezprawnym zachowaniem (art. 361 § 1 i 2 k.c.).

Sąd Apelacyjny trafnie ocenił, że pomiędzy wykonaniem decyzji z 8 listopada 2011 r. w zakresie zakazu wprowadzania napoju do obrotu, a uszczerbkiem w majątku powoda wystąpił związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.). Oceniając rozmiar tego uszczerbku, wskazał, że powód został pozbawiony możliwości sprzedaży pewnej partii towaru tylko w okresie od 8 listopada do 12 grudnia 2011 r., tracąc w ten sposób zysk z niedoszłej sprzedaży. Wysokość utraconego, miesięcznego, zysku Sąd Apelacyjny ustalił korzystając z dowodów przedstawionych przez powoda. Twierdzenie w skardze kasacyjnej, że Sąd Apelacyjny wadliwie ograniczył zakres uszczerbku doznanego przez powoda tylko do jednego miesiąca, jest bezskuteczne już tylko z tej przyczyny, że stanowi próbę podważenia nie kwestii prawnej, ale podważenia, w sposób niedopuszczalny, z uwagi na treść art. 398¹³ § 2 in *fine* k.p.c., ustaleń faktycznych, a mianowicie ustaleń zaaprobowanych oraz dokonanych przez Sąd Apelacyjny, iż powód nie sprzedałby większej ilości puszek napoju, gdyż termin ich przydatności do spożycia upływał 16 grudnia 2011 r., że w tym dniu zutylizował pozostałość, a także, że nie zakupił żadnej nowej partii napoju.

Ponadto, jeżeli te zarzuty skargi kasacyjnej odczytywać w ten sposób, że powód uważa, iż decyzja z 8 grudnia 2011 r., również po uchyleniu, nadal niekorzystnie oddziaływała na jego stosunki majątkowe, czyli że jej uchylenie nie przerwało narastania szkody, a więc, że jej oddziaływanie na jego stan majątkowy istniało jeszcze po 12 bądź po 16 grudnia 2011 r., przez czas dłuższy, którego zresztą powód nie precyzuje, to skuteczne zakwestionowanie stanowiska Sądu Apelacyjnego co do rozmiaru szkody, wymagało powołania w skardze kasacyjnej art. 361 § 2 k.c. jako naruszonego, czego skarżący nie uczynił. To ten przepis przesądza, że roszczenie odszkodowawcze przysługuje za taką szkodę, która stanowi konsekwencję naruszenia interesów poszkodowanego pozostającego w związku przyczynowym, ustalonym według art. 361 § 1 k.c., ze zdarzeniem szkodzącym. Brak w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 361 § 2 k.c. powoduje, że trafność oceny Sądu Apelacyjnego co do rozmiaru doznanej przez powoda szkody wynikającej z decyzji z dnia 8 listopada 2011 r.

nie podlega weryfikacji z uwagi na ograniczenie przewidziane w art. 398¹³ § 1 zd. 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Związanie granicami zaskarżenia oznacza związanie wskazaniem, czy orzeczenie jest zaskarżone w całości, czy w części i w jakiej części. Związanie natomiast granicami podstaw kasacyjnych oznacza, że Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę, może uwzględniać tylko te naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które zostały przez skarżącego przytoczone w ramach obowiązku przewidzianego w art. 398³ § pkt 1 i 2 k.p.c. Oznacza to tym samym niedopuszczalność poszukiwania i uwzględnienia przez Sąd Najwyższy z urzędu innych - występujących choćby obiektywnie, lecz niewytkniętych przez skarżącego - uchybień materialnoprawnych i procesowych, bez względu na ich ciężar i znaczenie dla wyniku rozpoznania skargi.

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy uznaje za przydatne odniesienie się do wyrażonego w skardze kasacyjnej stanowczego zapatrywania powoda, że decyzja z 8 grudnia 2011 r., mimo jej uchylenia nadal oddziaływała niekorzystnie na jego stosunki majątkowe, ponieważ zapoczątkowane nią postępowanie administracyjne pozostawało w toku, szkoda zatem narastała. Takie podejście do określania zakresu następstw objętych odpowiedzialnością wymaga uwzględnienia w łańcuchu zdarzeń prawnie relewantnych powiązań przyczynowych. Przy związku przyczynowym wieloczłonowym nie można bowiem pomijać, a to czyni skarżący, zdarzeń, które ten związek przerywają (tzw. *novae causae intervenientis*), prowadząc do powstania nowego łańcucha przyczynowo- skutkowego. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, przy koncepcji powoda, zdarzeniami takimi byłoby zaniechanie zakupu dalszej partii produktu i zawieszenie działalności gospodarczej, a więc zachowania samego powoda, pozostające co prawda w związku z postępowaniem administracyjnym jednakowoż nie z związku przyczynowym w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Przy pojawieniu się *novae causae intervenientis* odpowiedzialność dłużnika, tu: pozwanego, nie obejmuje skutków włączenia się do dotychczasowego łańcucha przyczynowego skutków tego nowego zdarzenia.

W odniesieniu do trzeciego źródła szkody, a więc i twierdzeń powoda o odpowiedzialności pozwanego za niewydanie decyzji administracyjnej w terminie i za przewlekłość postępowania administracyjnego, należałoby wskazać, że wymóg pilnego, a więc bez zbędnej zwłoki załatwienia sprawy wynikał i wynika z art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem (art. 35 § 2 i 3 k.p.a.) organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Z kolei instytucję przewlekłości postępowania administracyjnego wprowadzono do kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego, z mocą obowiązującą od 11 kwietnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.). W stanie prawnym właściwym dla sprawy niniejszej, to jest w okresie od dnia 11 kwietnia 2011 r. do dnia 1 czerwca 2017 r. (por. art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. Dz.U. z 2017 r., poz. 935), regulujący tę materię art. 37 k.p.a. stanowił, że na niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Ustawodawca nie określił, na czym polega „przewlekłe prowadzenie postępowania”. W orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie przyjęto, że pojęcie „przewlekłe prowadzenia postępowania” obejmowało opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w krótszym, rozsądnym terminie. W doktrynie również przyjmuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza uregulowana w art. 417¹ § 3 k.c. obejmuje przypadki, w których wydanie rozstrzygnięcia zajęło organowi więcej czasu niż jest to wymagane nie tylko przez prawo, lecz także przez przyjętą praktykę.

Jak wynikało z ustaleń Sądu, powód w trybie wskazanym w art. 37 § 1 k.p.a. składał zażalenia: w dniu 22 października 2012 r. na niewydanie przez PPIS decyzji po uchyleniu w dniu 11 maja 2012 r. przez (...)PWIS decyzji z dnia 16 marca 2012 r., w dniu 25 kwietnia 2013 r. na opieszałość PPIS w związku z uchyleniem decyzji

PPIS z dnia 21 stycznia 2013 r. oraz w dniu 3 lutego 2014 r. Zażalenia uznano za uzasadnione. Tym samym została spełniona wymagana przez art. 417¹ § 3 k.c. przesłanka dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną niezakończaniem sprawy w terminie czy też przewlekłością postępowania w rozumieniu wyżej wskazanym. Odnosić należałoby, że powołanie przez skarżącego w materialnoprawnych podstawach kasacyjnych jako naruszonego § 2 art. 417¹ k.c. jest niezrozumiałe.

Uzyskanie prejudykatu w postaci postanowienia stwierdzającego zasadność zażalenia wniesionego w związku z naruszeniem terminu wydania decyzji jak i w związku z przewlekłością postępowania administracyjnego nie uchyła obowiązku strony wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego pomiędzy tą szkodą a zdarzeniem szkodzącym.

W sytuacji, gdy szkoda nie jest skutkiem wydanej decyzji, ale skutkiem zwłoki w obu jej postaciach wskazanych w art. 37 k.p.a., badanie istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem szkodzącym (przybierającym w tej sytuacji postać zaniechania), przez przeprowadzenie testu *conditio sine qua non* polega na dokonaniu oceny, według zasad wiedzy i doświadczenia życiowego, z jak dużym prawdopodobieństwem ukształtowałyby się stosunki faktyczne, gdyby zostało podjęte zaniechane działanie, w tym oceny czy naruszenie dóbr poszkodowanego stanowiło normalne następstwo tego zaniechania.

Skarżący zarzucając w skardze kasacyjnej naruszenie art. 361 § 1 k.c. (zarzutu tego nie postawił jako samodzielnego, ale w związku z zarzutem podstawowym naruszenia art. 417¹ § 2 i 3 oraz art. 417 § 1 k.p.c.), nie dostrzegł, że ciężar dowodu wykazania istnienia związku przyczynowego obarcza poszkodowanego i jest to sfera faktów a nie prawa. Sąd Apelacyjny oddalając i w tej części apelację trafnie wskazał na brak związku przyczynowego pomiędzy wskazywaną szkodą a stwierdzoną wspomnianymi prejudykatami zwłoką w postępowaniu administracyjnym. Wniosek ten jest konsekwencją prawidłowego rozpoznania indywidualnej sytuacji powoda tzn. ustalenia faktów determinujących ocenę czy istotnie stopień prawdopodobieństwa wystąpienia skutku był tego

rodzaju, że uzasadniał twierdzenie, iż naruszenie dóbr poszkodowanego stanowiło normalne następstwo zaniechania (stwierdzonej zwłoki w postępowaniu administracyjnym).

W tym ciągu zdarzeń, które musiały być brane pod uwagę niewątpliwie uwzględnieniu podlegały takie fakty jak ten, że powód, mimo iż powoływał się na model biznesowy polegający na wprowadzaniu do obrotu kolejnych partii napoju Kdrink, po zutylizowaniu niesprzedanej partii nie dokonał już więcej jego zakupu u podmiotu, z którym zawarł w dniu 18 kwietnia 2011 r. umowę dystrybucyjną, jakkolwiek żadna z wydanych w postępowaniu administracyjnym decyzji, poza, uchyloną przecież, decyzją z 8 listopada 2011 r., nie zabraniała mu wprowadzania do obrotu tego napoju. Subiektywne poczucie niepewności, że może to nastąpić, nie ma w sprawie doniosłości prawnej. Kolejny fakt to zawieszenie działalności gospodarczej, najpóźniej w lutym 2012 r., co wynika z materiału dowodowego zebranego w sprawie, w tym z treści pisma pełnomocnika powoda z dnia 15 lutego 2012 r. skierowanego do PPIS, złożonego na wezwanie przysłania wyjaśnień, co do dalszych planów sprzedaży napoju, zawierającego takie stwierdzenie. O zaniechaniu prowadzenia działalności gospodarczej powód pisze również w pierwszym zażaleniu na niezakończoną sprawę w terminie, datowanym na 19/22 października 2012 r. Zawieszenie działalności gospodarczej powód potwierdził w dniu 11 grudnia 2012 r., na wezwanie PPIS do złożenia wyjaśnień dotyczących stanu faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej. Zawieszenie działalności było wyrazem autonomicznej woli samego powoda, decyzją gospodarczą przedsiębiorcy i jakkolwiek miało związek z toczącym się od 8 listopada 2011 r. postępowaniem administracyjnym, to, jak była już o tym mowa wyżej, decyzja ta nie pozostawała z tym postępowaniem w normalnym związku przyczynowym w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Zawieszenie działalności gospodarczej oznacza zaplanowany brak korzyści i taka decyzja przesądza o niemożności powiązania tego braku korzyści (utraconych korzyści), jako skutku z przewlekłością postępowaniu administracyjnego jako przyczyną.

W rekonstrukcji powiązań kauzalnych nie można pominąć, że poczynając od 16 grudnia 2011 r., wobec utrzymania decyzją (...)PWIS z tej daty punktu trzeciego decyzji z 8 listopada 2011 r., nie było wątpliwości, że oznaczenie produktu jako

napoju „z liści koki”, podczas gdy wg oświadczenia producenta w napoju użyty jest „ekstrakt z liści koki pozbawiony kokainy” i wskazywanie jego właściwości leczniczych, naruszało obowiązujące przepisy i było reklamą wprowadzającą w błąd. Dodać trzeba, że w dniu 26 kwietnia 2012 r. zapadł już wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalający skargę powoda od decyzji z 16 grudnia 2011 r. w zakresie utrzymania w mocy punkt trzeciego decyzji z 8 listopada 2011 r., a treść uzasadnienia tego wyroku nie pozostawiała wątpliwości, że napój był oznakowany nieprawidłowo. W tej sytuacji zarzut powoda, że decyzję dotyczącą prawidłowego oznakowania napoju podjęto dopiero w dniu 30 kwietnia 2013 r. nie ma istotnego znaczenia. Ponadto postępowanie administracyjne nie miało za przedmiot oceny czy napój zagraża zdrowiu albo życiu, nie zmierzało do wydania decyzji o dopuszczeniu napoju do obrotu, co intensywnie swoich odwołaniach od decyzji organu pierwszej instancji forsował powód, ale jego przedmiotem było wyłącznie oznakowanie (informacja dotycząca składu) w taki sposób napoju, aby nie wprowadzało w błąd. Powód zaskarżając kolejne decyzje, aczkolwiek niewątpliwie korzystał z ustawowego uprawnienia, to jednak zmierzał do uzyskania decyzji, która zaaprobowałaby istniejące oznaczenie napoju. Nie jest też prawdą, że dopiero decyzja z dnia 25 maja 2014 r. zezwalała na wprowadzenie napoju do obrotu. Treść tej decyzji została przytoczona wyżej i wynika z niej, w jaki sposób powód powinien oznakować puszki a w jej uzasadnieniu wyraźnie wskazano, że rzeczony napój jako środek spożywczy nie wymagał zezwolenia na wprowadzenie do obrotu. Pozwany w swoich decyzjach konsekwentnie wskazywał na widniejące na opakowaniu elementy oznakowania naruszające obowiązujące przepisy, a więc, że jest to napój z liści koki czy też sugerujące, że na właściwości lecznicze. Powód tego stanowiska pozwanego nie akceptował. Każde z jego odwołań od decyzji organu inspekcji sanitarnej dotyczącej znakowania produktu, nie wyłączając skarg do sądów administracyjnych koncentrowało się na wykazywaniu, że oznakowanie zawierające napis, że Kdrink jest napojem z liści koki jest prawidłowe. Trafność stanowiska organów inspekcji sanitarnej definitywnie potwierdziły sądy administracyjne. Powód mógł oznakować napój w sposób wskazywany już w pierwszych decyzjach, czego nie uczynił, stąd też utratą korzyści ze oczekiwanej sprzedaży napoju, jednakowoż napoju prawidłowo oznakowanego,

nie może obarczać pozwanego. Ryzyko związane z działalnością gospodarczą obejmuje również możliwość wystąpienia niepowodzenia w toczonych przed organami państwowymi postępowaniach i ryzykiem tym powód nie może obarczać organu administracji publicznej, z którym wdał się w spór. W świetle powyższego, mimo stwierdzenia, w trybie art. 37 k.p.a., niezgodności z prawem zachowania władzy publicznej, nie było podstawy do przypisania pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej wobec braku związku przyczynowego pomiędzy utraconymi przez powoda korzyściami a niezgodnym prawem zachowaniem pozwanego.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. uwzględniając specyficzne okoliczności faktyczne sprawy.

O wynagrodzeniu należnym ustanowionemu z urzędu w postępowaniu kasacyjnym pełnomocnikowi powoda orzeczono na podstawie § 8 pkt 7 w związku z § 16 ust. 4 pkt 1 i § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 68).

jw