



Sygn. akt III CSK 103/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący)
SSN Marcin Krajewski (sprawozdawca)
SSN Joanna Misztal-Konecka

w sprawie z powództwa (...) Konsorcjum K.
sp. z o.o. w K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 4 kwietnia 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną,**
- 2) zasądza od (...) Konsorcjum K. sp. z o.o. w K. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5.400,- (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z 15 kwietnia 2015 r. [...] Konsorcjum K. sp. z o.o. z siedzibą w K. wniosło o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 561.946,74 zł wraz z odsetkami ustawowymi i kosztami postępowania. Powód powołał się na szkodę wyrządzoną mu wadliwą decyzją administracyjną Wojewody (...) utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta K. o odmowie zatwierdzenia projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę.

Orzekający w pierwszej instancji Sąd Okręgowy w K. ustalił, że 8 września 2005 r. Prezydent Miasta K. wydał decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem i lokalami usługowymi. Powodem odmowy był zbyt duży rozmiar budynku. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody (...) z 27 października 2005 r. Prawomocnym wyrokiem z 29 maja 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. uchylił obie decyzje. W następstwie tego uchylecia Prezydent Miasta K. decyzją z 4 listopada 2009 r. umorzył postępowanie, gdyż wcześniej zatwierdzono projekt budowlany i udzielono powodowi pozwolenia na budowę w odniesieniu do obiektu o mniejszych gabarytach położonego na tej samej nieruchomości, a obiekt ten został zrealizowany. W dniu 19 maja 2010 r. powód wytoczył powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę kwoty 77.182,59 zł tytułem częściowego naprawienia szkody. Sąd rozpoznający sprawę na podstawie sporządzonej opinii biegłej ustalił, że wskutek odmowy wydania pozwolenia na budowę zgodnie z pierwotnym wnioskiem i wybudowania mniejszego budynku powód utracił korzyści w łącznej kwocie 639.129,33 zł. Ostatecznie, we wcześniejszym postępowaniu wyrokiem Sądu Okręgowego w K. z 16 kwietnia 2014 r. zasądzono od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda całą dochodzoną kwotę w wys. 77.182,59 zł. Sąd pierwszej instancji w sprawie niniejszej ustalił ponadto, że 6 stycznia 2010 r., powołując się na kolejne wydawane w sprawie decyzje administracyjne, powód wezwał Skarb Państwa – Prezydenta Miasta K. do próby ugodowej w zakresie kwoty 1.402.106,32 zł tytułem odszkodowania. Do zawarcia ugody nie doszło, a przeciwnik nie stawiał się na posiedzenie 3 lutego 2010 r. Kolejny wniosek o zawezwanie do próby ugodowej został złożony 6 listopada 2012 r. Miał on identyczną treść, z tym że jako

przeciwnik został wskazany Skarb Państwa – Wojewoda (...). Również w tym przypadku nie doszło do zawarcia ugody.

Mając na uwadze tak ustalony stan faktyczny, Sąd Okręgowy w K. uwzględnił powództwo w całości, uznając, że na podstawie art. 365 k.p.c. jest związany poprzednim prawomocnym orzeczeniem w zakresie zasady odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej, a w odniesieniu do wysokości szkody - uznając, że nie była ona kwestionowana i przyjmując za miarodajną opinię biegłej sporządzoną w poprzednim postępowaniu – dochodzona obecnie kwota 561.946,74 zł stanowi różnicę między kwotą szkody wynikającą z tej opinii (639.129,33 zł), a kwotą zasądzoną w poprzednim postępowaniu (77.182,59 zł). Sąd pierwszej instancji uznał za bezzasadny zgłoszony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia ze względu na złożone zawezwania do próby ugodowej, które przerwały jego bieg.

W wyniku apelacji strony pozwanej zaskarżonym orzeczeniem Sąd Apelacyjny w (...) zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił powództwo w całości, stosownie do tego rozstrzygając o kosztach postępowania. Za zasadny został uznany zarzut przedawnienia roszczenia, przy czym odmiennie oceniono skutki złożonych zawezwań do prób ugodowych. W ocenie Sądu odwoławczego obu złożonym wnioskom brakuje jasnego określenia podstawy faktycznej żądania oraz pozbawionego wątpliwości wskazania zdarzenia, z którym wzywający łączy odpowiedzialność odszkodowawczą. Początek biegu terminu przedawnienia Sąd Apelacyjny powiązał z doręczeniem powodowi wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2009 r., odmawiając w tej mierze roli obowiązującemu ówczesnie art. 287 ust. 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej „p.p.s.a.”). W odniesieniu do kwestii zastosowania art. 365 k.p.c. Sąd Apelacyjny uznał, że moc wiążąca poprzedniego prawomocnego wyroku odnosi się wyłącznie do określonej w nim kwoty, a sąd nie orzekał o stosunku prawnym między stronami, lecz o żądaniu pozwu. Wiążące orzeczenie o stosunku prawnym byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby stało się przedmiotem odrębnego żądania.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości. W ramach podstaw odnoszących się do prawa materialnego wskazał na naruszenie:

1) art. 287 pkt 1 p.p.s.a. przez przyjęcie, że przepis ten jako niekreujący samodzielnego roszczenia nie ma znaczenia dla ustalenia odpowiedzialności za nielegalne działanie władzy publicznej;

2) art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417 k.c. i art. 417¹ § 1 k.c. w zw. z art. 287 p.p.s.a. poprzez błędne przyjęcie, że trzyletni okres przedawnienia z tytułu czynu niedozwolonego rozpoczyna się od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, podczas gdy w rzeczywistości jest to dzień, w którym ostateczna stała się decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego po uprzednim wyroku sądu administracyjnego;

3) art. 123 § 1 pkt 1 k.c. przez przyjęcie, że złożone przez strony zawezwania do próby ugodowej nie przerwały biegu terminu przedawnienia.

Powód zarzucił również naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 365 k.c. przez przyjęcie, że prawomocność wyroku zasądzającego odszkodowanie częściowe nie rozciąga się na elementy stosunku prawnego, takie jak szkoda i jej wysokość, i nie powoduje związania sądu w postępowaniu dotyczącym kolejnej części odszkodowania.

Powołując się na wskazane podstawy kasacyjne, powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie tego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma rozstrzygnięcie w przedmiocie skutków złożonych wniosków o zawezwanie do próby ugodowej. Jeżeli okaże się, że nie wywołały one skutków przypisywanych im przez powoda, będzie to oznaczać, że pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej są bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nawet uznanie ich za zasadne nie zmieni wniosku, zgodnie z którym roszczenie jest przedawnione. Z tego powodu w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć zasadność zarzutu naruszenia art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

W orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że co do zasady zawezwanie do próby ugodowej może przerwać bieg przedawnienia (por. uchw. SN z 28 czerwca 2006 r., III CZP 42/06, OSNC 2007 nr 4, poz. 54). Zasadnie Sąd Apelacyjny wskazuje jednak, że warunkiem, by skutek taki mógł nastąpić, jest jednoznaczne oznaczenie wierzytelności i podmiotu dłużnika (por. wyr. SN z 10 sierpnia 2006 r., V CSK 238/06; wyr. SN z 25 listopada 2009 r., II CSK 259/09; wyr. SN z 15 listopada 2012 r., V CSK 515/11; wyr. SN z 16 kwietnia 2014 r., V CSK 274/13).

Sąd Najwyższy w składzie rozpatrującym skargę kasacyjną podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym wnioski z 6 stycznia 2010 r. oraz 6 listopada 2012 r. nie spełniają tych kryteriów. Należy zgodzić się, że niewłaściwe oznaczenie jednostki organizacyjnej reprezentującej Skarb Państwa nie powoduje bezskuteczności wezwania w odniesieniu do ewentualnego przerwania biegu przedawnienia. W związku z tym bez znaczenia sama w sobie jest okoliczność, że we wniosku z 6 stycznia 2010 r. jako przeciwnik został wskazany Skarb Państwa – Prezydent Miasta K. Jak jednak słusznie wywiódł Sąd Apelacyjny, uznaniu, że analizowane wnioski doprowadziły do przerwania biegu przedawnienia, sprzeciwia się przyjęty w nich sposób określenia podstawy faktycznej roszczenia.

Z treści wskazanych wniosków wynika, że wzywający łączy odpowiedzialność odszkodowawczą z wydaniem przez Prezydenta Miasta K. decyzji z 8 września 2005 r., a nie z decyzją Wojewody (...) z 27 października 2005 r. Wprawdzie we wnioskach wymienione są obie decyzje, jednak druga z nich przywołana jest jedynie jako element opisu postępowania w sprawie, na równi z następującymi po niej orzeczeniami sądów administracyjnych. W treści wniosków mowa jest natomiast dwukrotnie o nielegalnym działaniu Prezydenta Miasta K., przy czym wzywający wskazuje, że szkoda polega na tym, że mógłby wybudować i sprzedać lokale „gdyby nie nielegalne działanie Prezydenta Miasta K.”. Zważywszy, że Prezydent Miasta K. przy wydawaniu decyzji z 8 września 2005 r. występował jako organ samorządowy, a nie organ wykonujący działania z zakresu administracji rządowej, taki opis stanu faktycznego nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że odnosiły się one do tego samego roszczenia, którego powód dochodzi w obecnym postępowaniu, tj. roszczenia wobec Skarbu Państwa z tytułu wydania

przez Wojewodę (...) decyzji z 27 października 2005 r. W związku z tym należy zauważyć, że wobec sposobu określenia podstawy faktycznej roszczeń przez wzywającego, podmiot, któremu zostały doręczone odpisy wniosków, nie miał wystarczających danych co do podjęcia decyzji, w jaki sposób na wnioski zareagować i czy powinien dążyć do zawarcia ugody.

Uwagi powyższe odnoszą się do obu wniosków powoda o zawezwanie do próby ugodowej, pomimo że w komparycji drugiego z nich jako przeciwnik wskazany został „Skarb Państwa – Wojewoda (...)”, a więc podmiot określony identycznie jak pozwany w niniejszym postępowaniu. Oprócz różnicy w komparycji wnioski te są bowiem identyczne co do dalszej treści, a szkoda nadal powiązana jest z nielegalnym działaniem Prezydenta Miasta K.. Co więcej, zmiana komparycji nie doprowadziła nawet do zmiany petitum drugiego z wniosków, w którym powód nadal wnosi o zawezwanie do próby ugodowej „Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta K.”.

Niezależnie od sposobu określenia podstawy faktycznej roszczenia, również z innego powodu wątpliwe jest, czy drugi z wniosków o zawezwanie do próby ugodowej mógł wyrzucić skutek w postaci przerwania biegu przedawnienia. Co do zasady nie można wykluczyć, że także kolejny wniosek o zawezwanie do próby ugodowej doprowadzi do przerwania biegu przedawnienia, nawet jeżeli treścią nie odbiega od poprzedniego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego kilkakrotnie podkreślano jednak, że konieczną przesłanką przyjęcia tego skutku jest uznanie, że wniosek ten rzeczywiście zmierzał do dochodzenia roszczenia, a jego celem nie było tylko i wyłącznie przerwanie biegu przedawnienia. Jak wyraził to Sąd Najwyższy w wyroku z 10 stycznia 2017, V CSK 204/16: „nie może być sporu co do tego, że nie jest czynnością zmierzającą bezpośrednio do dochodzenia roszczenia zawezwanie do próby ugodowej, którego celem jest jedynie wydłużenie okresu zaskarżalności wierzytelności przez doprowadzenie do kolejnej przerwy biegu przedawnienia. Taki cel pozostaje zarówno w sprzeczności z założeniami instytucji przedawnienia roszczenia, którymi jest przede wszystkim czasowe ograniczenie uprawnienia służącego wierzycielowi i przyznanie prawa do uchylenia się od zaspokojenia roszczenia zobowiązanemu, jak i w sprzeczności z podstawowym założeniem postępowania pojednawczego, którym jest doprowadzenie do zawarcia

ugody, a nie do przerwy biegu przedawnienia. W każdym jednak przypadku, niezależnie od tego, czy jest to pierwsze zawezwanie czy kolejne, sąd jest zobowiązany do badania czy zachodzą przesłanki określone w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., a więc również badania czy jest to czynność, która potencjalnie może doprowadzić do realizacji roszczenia oraz badania jaki jest jej rzeczywisty cel.” Podobne stanowisko Sąd Najwyższy wyraził również w innych orzeczeniach (zob. wyr. SN z 28 stycznia 2016 r., III CSK 50/15; wyr. SN z 19 lutego 2016 r., V CSK 365/15; post. SN z 10 kwietnia 2018, II CSK 694/17).

Analizując pod kątem kryteriów wyrażonych w tych orzeczeniach okoliczności faktyczne złożenia wniosku z 6 listopada 2012 r., należy zauważyć, że został on złożony w toku procesu toczącego się między powodem a pozwanym o częściowe naprawienie szkody, w trakcie którego pozwany kwestionował przesłanki swojej odpowiedzialności. W związku z tym wydaje się oczywiste, że jedynym celem, do którego dążył powód, było przerwanie biegu przedawnienia, a nie mógł on liczyć na to, że złożenie wniosku rzeczywiście doprowadzi do zawarcia ugody i zaspokojenia jego roszczenia. W tym stanie rzeczy właściwą drogą postępowania dla powoda było raczej rozszerzenie powództwa.

Jak już wskazano, przyjęcie że składane przez powoda wnioski o zawezwanie do próby ugodowej nie doprowadziły do przerwania biegu przedawnienia, przesądza o bezzasadności skargi kasacyjnej, nawet jeżeli pozostałe zarzuty okazałyby się uzasadnione. Pierwszy i drugi zarzut skargi zmierza do wykazania, że początek biegu przedawnienia należy wiązać z decyzją Prezydenta Miasta K. z 4 listopada 2009 r. o umorzeniu postępowania (a ściślej - z uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności), a nie - jak przyjął Sąd Apelacyjny - z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 29 maja 2009 r. Nawet przy przyjęciu takiego założenia nie ulega jednak wątpliwości, że roszczenie dochodzone przez powoda uległo przedawnieniu, gdyż pozew w sprawie został złożony dopiero w 2015 r., a nie było kwestionowane stosowanie trzyletniego terminu przedawnienia określonego w art. 442¹ § 1 k.c. W związku z tym jedynie na marginesie można wskazać, że stanowisko powoda w odniesieniu do początku biegu przedawnienia wydaje się zasadne. Nawet bez odwołania się do nieobowiązującego już obecnie art. 287 p.p.s.a. można przyjąć, że ostateczne

ustalenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z reguły może nastąpić dopiero po zakończeniu postępowania, w którym decyzja ta została wydana. Dopiero wówczas można uznać, że poszkodowany dowiadyuje się o osobie zobowiązanej do naprawienia szkody w rozumieniu art. 442¹ § 1 k.p.c.

Bez znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy pozostaje również znaczenie dla niniejszego postępowania prawomocnego wyroku wydanego w procesie o częściowe naprawienie szkody. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wyrok taki nie sprzeciwia się przyjęciu, iż w pozostałej części roszczenie uległo przedawnieniu. W związku z tym jedynie na marginesie należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podziela stanowisko w tej mierze zajęte w wyroku Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2016 r., III CSK 276/15 (zob. również wyr. SN z 15 stycznia 2015 r., IV CSK 181/14 i przywołane w nim orzecznictwo; wyr. SN z 24 stycznia 2017 r., V CSK 164/16; wyr. SN z 29 września 2017, V CSK 10/17).

W związku z powyższym Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 1, 98 k.p.c. i 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. oraz art. 32 ust. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Suma zwrotu kosztów równa jest wynagrodzeniu adwokata w wysokości wynikającej z § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 oraz § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. poz. 1800 ze zm.).