



Sygn. akt III CSKP 46/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa B. M.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 30 kwietnia 2021 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Okręgowego w K.
z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II Ca (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w K. do ponownego rozpoznania, pozostawiając
mu rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w K wyrokiem z dnia 24 stycznia 2018 r. oddalił powództwo B.M. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) o zapłatę kwoty 53.289 zł wraz z odsetkami od dat i kwot wskazanych w pozwie tytułem naprawienia szkody będącej wynikiem wydania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego. Sąd ten uznał, że powód domagał się odszkodowania z tego tytułu, że właściwe organy administracyjne i sądy administracyjne bezprawnie odmówiły mu przyznania świadczenia emerytalnego.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 4 grudnia 2018 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku, dzieląc dokonane ustalenia i ocenę prawną.

Z ustaleń wynika, że powód wnioskiem z dnia 12 stycznia 2003 r. domagał się przekwalifikowania uzyskiwanego zasiłku przedemerytalnego na świadczenie przedemerytalne, a to w związku ze spełnieniem warunków ustawowych, tj. 60 lat życia, 25 lat pracy i zwolnienia z przyczyn zakładu pracy. Decyzją z dnia 25 lutego 2003 r. Prezydent Miasta K. odmówił przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego z powodu niespełnienia warunków określonych w art. 37 k ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W dniu 26 stycznia 2006 r. powód ponownie złożył wniosek o przyznanie świadczenia przedemerytalnego, powołując się nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy realizującą orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r.

Decyzją z dnia 17 lutego 2006 r. Prezydent Miasta K. odmówił przyznania świadczenia; decyzja została utrzymana w mocy decyzją Wojewody (...) z dnia 05 kwietnia 2006 roku. Powód zaskarżył tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w (...). Skarga została oddalona wyrokiem z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie do sygn. akt: III SA/Kr (...).

W dniu 05 listopada 2007 r. powód złożył kolejny wniosek o przyznanie mu świadczenia przedemerytalnego od dnia 13 stycznia 2003 r. Organy zatrudnienia potraktowały wniosek jako złożony w trybie skargowym przewidzianym działem VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Pismem z dnia 27 listopada 2007 r. Dyrektor ds. Organizacyjnych Grodzkiego Urzędu Pracy w K. poinformował

powoda, że organy nie mogą oceniać zasadności skarg wnioskodawców wnoszonych do WSA a tym bardziej orzeczeń tego Sądu. Pismem z dnia 31 grudnia 2007 r. powód wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy nieprzyznania mu prawa do świadczenia przedemerytalnego. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 14 stycznia 2008 r., Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego poinformował powoda, iż wyrokiem z dnia 12 czerwca 2007 r. WSA w (...) oddalił skargę powoda albowiem wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r. sygn. SK 15/05 nie znajduje zastosowania w jego sprawie. Jednocześnie wskazano, iż Wojewoda nie ma uprawnień do kwestionowania rozstrzygnięć WSA.

Pismo z dnia 14 stycznia 2008 r. stało się przedmiotem skargi powoda do WSA w (...), w której domagał się unieważnienia decyzji (...) Urzędu Wojewódzkiego odmawiającej przyznania mu świadczenia przedemerytalnego. Postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2008 r. wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w (...) w sprawie do sygn. akt: III SA/Kr (...) skarga została odrzucona, z uwagi na okoliczność, iż działalność organów administracji w ramach instytucji skarg i wniosków nie została poddana kontroli sądowej. Natomiast w uzasadnieniu postanowienia wskazano, że kwestią otwartą pozostaje, czy wniosek powoda z dnia 05 listopada 2007 r. nie powinien być potraktowany jako inicjujący postępowanie administracyjne w sprawie o świadczenie przedemerytalne i w związku z tym organy winny zająć stanowisko w formie przewidzianej dla tego postępowania, nie zaś poprzez działanie w trybie skargowym.

Decyzją Wojewody (...) z dnia 09 października 2008 r. odmówiono wznowienia postępowania, bowiem w ten sposób został potraktowany wniosek z dnia 05 listopada 2007 r. Od decyzji powód wniósł odwołanie, a dnia 20 listopada 2008 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej orzekł o jej uchyleniu i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Pismem z dnia 15 grudnia 2008 r. powód wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na powyższą decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę, podnosząc, że zaskarżona decyzja niczego nie rozstrzyga, a jedynie

przekazuje sprawę do ponownego rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji. Wojewoda (...) ostatecznie odmówił podjęcia postępowania, a decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 października 2009 r., znak: DRP-(...)

Wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w (...) w sprawie o sygn. akt: II SA/(...) oddalił skargę powoda na powyższą decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wskazując, że powód nie zachował jednomiesięcznego terminu do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania. Powód wniósł następnie skargę o wznowienie postępowania przed WSA, skarga ta została odrzucona postanowieniem z dnia 18 maja 2015 r., a skargę kasacyjną od tego postanowienia oddalił postanowieniem z dnia 27 października 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny. Powód wnosił następnie kolejne skargi o wznowienie postępowania, wszystkie ostatecznie oddalone.

Powyższy stan faktyczny Sąd Rejonowy ustalił na podstawie dokumentów przedłożonych do akt niniejszej sprawy, a Sąd Okręgowy ustalenia te w całości podzielił.

W ocenie Sądu Okręgowego rozstrzygnięcie sprawy na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. jest zasadne. Uznał bowiem, że powód, domagając się od Skarbu Państwa - Wojewody (...) odszkodowania wskazał, że podstawą jego żądania jest to, że organy administracyjne odmawiają mu przyznania prawa, które mu się należy. Podzielając ocenę Sądu pierwszej instancji uznał, że uwzględnienie takiego żądania wymaga spełnienia dodatkowych wymagań przewidzianych przez ustawodawcę w art. 417¹ § 2 k.c. Z przepisu tego wynika, że szkoda ma zostać wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, w tym decyzji administracyjnych. a jej naprawienia można żądać wyłącznie po stwierdzeniu ich niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Powód zatem przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania cywilnego o odszkodowanie powinien uzyskać orzeczenie właściwego organu administracyjnego, stwierdzające, że decyzje administracyjne w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego zostały wydane niezgodnie z prawem.

Powód zaskarżył powyższy wyrok Sądu Okręgowego skargą kasacyjną, wnosząc o jego zmianę i zasądzenie żądanej kwoty. W skardze zarzucił naruszenie art. 417 k.c. przez jego niezastosowanie i uznanie, że źródłem bezprawności działania organu administracji może być wyłącznie orzeczenie stwierdzające nieważność decyzji, podczas gdy - jak wynika tak z treści pozwu i apelacji - podstawą żądania powoda jest bezprawne i przestępcze działanie Wojewody (...) polegające na fałszowaniu dowodów i niestosowaniu się do postanowienia WSA w (...) (postanowienia WSA w (...) z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Kr (...)), więc źródło tej bezprawności tylko pośrednio leży w wydanej przez Wojewodę (...) decyzji. Skarżący powołał się też na bezprawne działanie Wojewody (...) polegające na świadomym ukryciu treści orzeczeń nakazujących rozpoznanie złożonego przez powoda wniosku nie jako skargi, ale jako wniosku inicjującego określone w nim postępowanie.

W odpowiedzi na skargę pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) wniósł o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Oceniając podniesione w podstawie skargi kasacyjnej zarzuty należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że powód już w samodzielnie sporządzonym pozwie wskazywał na delikt w postaci niewłaściwego odczytania jego wniosku o świadczenie przedemerytalne z 2007 r., a w konsekwencji jego nierozpoznanie i niemożliwość uzyskania świadczenia. Potwierdzają to również załączone do pozwu dokumenty. Jego wniosek został, jak wskazywał, potraktowany nieprawidłowo przez Wojewodę (...) jako wniosek o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną i skierowany na wieloletnią drogę postępowania administracyjnego właściwą dla rozpoznania takiego wniosku, zakończoną ostatecznie wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Żądanie określone w pozwie oparte zaś było na stanowisku WSA w (...), wyrażonym w uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 kwietnia 2008 r., w którym ten Sąd niejako ubocznie wskazał, że „kwestią otwartą pozostaje, czy wniosek powoda z dnia 05 listopada 2007 r. nie powinien być potraktowany jako inicjujący postępowanie

administracyjne w sprawie o świadczenie przedemerytalne i w związku z tym organy winny zająć stanowisko w formie przewidzianej dla tego postępowania, nie zaś poprzez działanie w trybie skargowym”. Podstawą faktyczną powództwa zatem była błędna, zdaniem skarżącego, kwalifikacja złożonego w postępowaniu wniosku. Ta błędna kwalifikacja spowodowała wieloletnie postępowanie administracyjne w przedmiocie wznowienia postępowania, zamiast nowego postępowania w przedmiocie przyznania świadczenia przedemerytalnego.

Orzekające w sprawie Sądy uznały, że żądanie dochodzone w pozwie należy ocenić w świetle art. 417¹ § 2 k.c. Przepis ten stanowi, że „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Powód nie poszukiwał jednak ochrony odszkodowawczej w wyniku wydania prawomocnej ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia. W tej sprawie były to aspekty uboczne, które były konsekwencją zachowania organu administracyjnego polegającego na zignorowaniu wniosku powoda i stanowiska WSA w (...), o którym mowa wyżej, a także wadliwym przekierowaniu postępowania na tryb „wznowieniowy”, który *de facto* zamknął możliwość uzyskania świadczenia przedemerytalnego. Wiąże się to z wypełnieniem normy jednak z art. 417 § 1 k.c., według którego „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Z treści tego przepisu wynika, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność jedynie w przypadku podjęcia działań bezprawnych, czyli niezgodnych z prawem. W tym kontekście zatem należało ocenić żądanie skarżącego, bowiem zaniechanie nadania prawidłowego biegu wnioskowi z 2007 r., a nie wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej zostało określone przez skarżącego jako źródło szkody. To właśnie zdarzenie, a nie decyzja administracyjna podlega ocenie w świetle przesłanek określonych

w art. 417 k.c. Skoro zaś w niniejszej sprawie brak rozważań w tym zakresie, oceny bezprawności działania lub zaniechania, związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą, zaskarżony wyrok nie mógł się ostać.

Z tych przyczyn orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.