



Sygn. akt IV CSK 17/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)
SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)
SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa E. W.
przeciwko Powiatowi Żnińskiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 12 marca 2020 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt V ACa 300/18,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku, pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka E. W., ostatecznie sprecyzowanym żądaniem pozwu, wniosła o zasądzenie od Powiatu Żnińskiego kwoty 289 863 zł z ustawowymi odsetkami od

kwoty 180 000 zł od dnia wniesienia pozwu i od kwoty 109 863 zł od dnia 7 listopada 2017 r. tytułem wyrównania szkody związanej z decyzjami Starosty Żnińskiego dotyczącymi zezwoleń na zbieranie odpadów. Odszkodowanie, obejmujące okres od dnia 1 lutego 2014 r. do dnia 30 sierpnia 2017 r., zostało wyliczone według stawek rynkowych czynszu za najem pomieszczeń magazynowych,

Wyrokiem z dnia 25 lipca 2018 r. Sąd Apelacyjny Gdańsku oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2017 r., którym zasądzono na rzecz powódki kwotę 289 863 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 180 000 zł od dnia 6 marca 2017 r. do dnia zapłaty i od kwoty 109 863 zł od dnia 13 listopada 2017 r. do dnia zapłaty.

Podstawa faktyczna i prawna rozstrzygnięć Sądów obu instancji była zbieżna. Ustalono, że powódka - prowadząca działalność gospodarczą pod firmą P.H.U. W., jako właścicielka nieruchomości położonej w J., na której usytuowany jest kompleks budynków magazynowych, zawarła w dniu 10 grudnia 2007 r. z A. N. - prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą PW "J.", umowę najmu pomieszczeń magazynowych o powierzchni 1050 m² na okres dziesięciu lat. Zmiana umowy, dokonana dnia 14 marca 2011 r., obejmowała osobę najemcy (na J.1 spółkę z o.o.) i wydłużenie terminu obowiązywania umowy o kolejne dziesięć lat. Pomieszczenia miały być wykorzystywane do segregowania i magazynowania odpadów z tym, że wynajmujący nie wyraził zgody na segregowanie i składowanie odpadów radioaktywnych, odpadów stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz pochodzenia zwierzęcego. Niezastosowanie się do tych ograniczeń stanowiło podstawę rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia. Starosta Żniński decyzją z dnia 16 stycznia 2008 r. zezwolił A. N. na zbieranie oznaczonych rodzajów odpadów, w tym niebezpiecznych, wskazując jako miejsce zbierania, zgodnie z wnioskiem, pomieszczenia wynajmowane od powódki. Zezwolenie precyzowało, że odpady nie mogą być magazynowane dłużej niż wymaga przygotowanie partii wysyłkowej, poddawane obróbce fizykochemicznej ani mieszaniu odpadów niebezpiecznych z innymi, ponadto powinny być przechowywane w sposób selektywny, a odpady niebezpieczne magazynowane w beczkach i pojemnikach stalowych, bądź z tworzyw sztucznych posiadających

atesty do przechowywania materiałów niebezpiecznych. Czas obowiązywania umowy oznaczono jako 31 grudnia 2016 r. Wobec zmiany formy organizacyjno-prawnej osoby prowadzącej działalność objętą zezwoleniem Starosta Żniński decyzją z dnia 21 kwietnia 2011 r. orzekł o wygaśnięciu decyzji z dnia 16 stycznia 2008 r. jako bezprzedmiotowej. Kolejną decyzją z dnia 30 marca 2011 r. zezwolił J.1 spółce z o.o. na zbieranie odpadów, w tym niebezpiecznych, w dotychczasowym miejscu. Sposób magazynowania i gromadzenia odpadów, w tym umieszczania ich w wyznaczonych kwaterach, boksach oraz na sposób segregowania i magazynowania został uzależniony od rodzaju i ilości danego odpadu, celem przygotowania ich do transportu do miejsca ich dalszego odzysku lub unieszkodliwienia. Do wniosku o zezwolenie dołączono odpis umowy najmu zawartej z powódką.

Powódka, wobec zaległości w uiszczaniu czynszu, wypowiedziała umowę najmu pismem z dnia 10 kwietnia 2012 r. ze skutkiem na dzień 31 lipca 2012 r. J.1 sp. z o.o. nie kontynuowała działalności i wywiozła część odpadów, ale nie wydała pomieszczeń wynajmującej. Powódka pismem z dnia 1 lipca 2013 r. zawiadomiła Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Żninie o naruszeniu przez spółkę przepisów o gospodarowaniu odpadami, który w dniu 2 lipca 2013 r. wszczął postępowanie w tym przedmiocie. W dniach 1 sierpnia i 11 września 2013 r. przeprowadzono wizję terenową na nieruchomości powódki przy czym, ze względu na nieobecność przedstawiciela spółki J.1 i brak dostępu, nie dokonano oględzin wnętrza pomieszczeń magazynowych ani nie określono rodzaju i ilości znajdujących się w ich odpadów. Dnia 18 grudnia 2013 r. pozwany wydał decyzję o cofnięciu J.1 sp. z o.o. zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów w miejscowości J. bez odszkodowania ze względu na jej niezgodność z treścią pozwolenia, polegającą na nie prowadzeniu selektywnej zbiórki odpadów. W decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, wskazano, że posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do usunięcia ich i skutków prowadzonej działalności na własny koszt. W dniu 23 marca 2017 r. spółce J.1 wymierzono grzywnę w wysokości 50 000 zł w celu przymuszenia do wykonania obowiązków wynikających z decyzji z dnia 18 grudnia 2013 r. Powódka wezwała pozwanego do usunięcia odpadów, w tym wykonania

zastępczego w ramach egzekucji. Pozwany Powiat Żniński twierdzi, że nie może podjąć tych czynności we własnym zakresie z uwagi na wysoki koszt i brak środków. Powódka w kwietniu 2016 r. złożyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy wniosek o stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji Starosty Żnińskiego z dnia 16 stycznia 2008 r. i z dnia 30 marca 2011 r. Kolegium odmówiło wszczęcia postępowania, wskazując że pierwsza z nich utraciła moc obowiązującą, a druga została wyeliminowana z obrotu prawnego. Pod nadzorem Prokuratury Okręgowej we Włocławku jest obecnie prowadzone przeciwko grupie J.1 śledztwo, dotyczące przyjmowania i zaniechania utylizacji odpadów niebezpiecznych, w tym pozostawienia w różnych miejscach odpadów stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Odpady nadal znajdują się w pomieszczeniach budynku magazynowego, który niszczeje, w dachu powstały dziury, a znajdujące się wewnątrz beczki są narażone na oddziaływanie czynników atmosferycznych

Sąd Apelacyjny uznał, że pozwany jako jednostka samorządu terytorialnego, wykonująca na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach zadania zlecone przez administrację rządową, ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wydawaniu decyzji dotyczących zbierania i transportowania odpadów. Stwierdził, że starosta wydając, w oparciu o art. 28 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie, decyzje z dnia 16 stycznia 2008 r. i z dnia 30 marca 2011 r. rozpoznawał wnioski, które powinny wskazywać m.in. miejsce prowadzenia działalności, miejsce i sposób oraz rodzaj magazynowanych odpadów, a także opis sposobu dalszego zagospodarowania odpadów. Zdaniem Sądu organ administracyjny, weryfikując wnioski, powinien podjąć z urzędu lub na wniosek stron na podstawie art. 7 k.p.a. wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Skoro wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości, to miał obowiązek sprawdzenia, czy zakres wydawanego zezwolenia jest zgodny z umową najmu, przy czym jej treść i zgodną wolę stron powinien badać i wyklądać zgodnie z art. 65 k.c., tj. na zasadach przewidzianych dla stosunków cywilnoprawnych, a w razie nie dających

się usunąć wątpliwości zwrócić się do nich o wyjaśnienia. Sąd przyjął, że zarzut pozwanego, iż ustawa o odpadach odróżniała pojęcia „zbierania odpadów” i „składowania czy magazynowania odpadów”, a decyzja zezwalała tylko na „magazynowanie” nie ma znaczenia bowiem, skoro powódka nie wyraziła zgody na składowanie, magazynowanie i segregowanie odpadów niebezpiecznych, to jej zamiarem było uniemożliwienie „przechowywania ich przez najemcę przez jakikolwiek czas i pod jakąkolwiek postacią czy nazwą czasownikową”, ponadto nie miała ona obowiązku rozumienia tych pojęć według prawa administracyjnego, a strony umowy posługiwały się nimi w „powszechnym znaczeniu”. Z tych przyczyn Sąd stwierdził, że działania organu administracyjnego przy wydawaniu obu decyzji, a nie poprzez ich wydanie, naruszały art. 7 k.p.a. i miały charakter bezprawny. Nie zajął przy tym stanowiska w przedmiocie twierdzenia powódki, że organ powinien doręczyć jej z urzędu odpisy obu zezwoleń. Jako podstawę odpowiedzialności pozwanego wskazał art. 417 § 1 k.c. Uznał, że przepis ten o charakterze generalnym, dotyczy każdej obiektywnej sprzeczności działania bądź zaniechania władzy publicznej z przepisami prawa i ma zastosowanie do odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z wyrządzenia szkody deliktami, nie mieszczącymi się w hipotezie art. 417¹ § 2 k.c. Podkreślił że, wobec uzasadnionej odmowy wszczęcia postępowania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, uzyskanie przez powódkę prejudykatu, stwierdzającego bezprawność było niemożliwe. Sąd Apelacyjny nie odniósł się do stanowiska Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym skoro decyzja administracyjna, której obowiązywanie doprowadziło do powstania szkody, została cofnięta decyzją z dnia 18 grudnia 2013 r. „to trudno nie uznać tej okoliczności za stwierdzenie bezprawności działania, jako przesłanki naprawienia szkody według art. 417 § 1 k.c.”.

Sąd stwierdził, że pozostawanie w magazynie bezprawnie składowanych odpadów powoduje szkodę w postaci utraconych korzyści, jakie powódka mogłaby uzyskać od innych najemców. Zasady doświadczenia życiowego przemawiają za przyjęciem, że gdyby znajdował się on w stanie umożliwiającym korzystanie to byłby ponownie wynajęty. Uzyskanie dochodu zostało uprawdopodobnione zawarciem umowy przedwstępnej z osobą trzecią oraz wynajmowaniem innych, położonych w pobliżu i należących do powódki, budynków magazynowych.

Wysokość czynszu, wyliczona przez biegłą według stawek rynkowych, wynosiłaby w okresie od 1 lutego 2014 r. do 30 sierpnia 2017 r. łącznie 289 863 zł i odpowiada poniesionej szkodzie.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w całości złożył pozwany. Wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji powołał kasacyjną podstawę naruszenia prawa materialnego. W jej ramach podniósł zarzuty błędnej wykładni art. 417 § 1 i 2 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 7 k.p.a. i art. 65 § 2 k.c. w zw. z § 4 umowy najmu z dnia 10 grudnia 2007 r. oraz art. 28, art. 29, art. 3 pkt 3, 16 i 23 ustawy o odpadach poprzez błędne przyjęcie, że organ wydający decyzje dokonał czynności bezprawnych poprzez brak weryfikacji wniosku wobec nie wyjaśnienia, czy wnioskujący podmiot legitymuje się umową cywilną, z której wynikałoby dysponowanie gruntem w zakresie zakreślanym przyszłym zezwoleniem oraz poprzez nie powiadomienie powódki o wydanych decyzjach; błędnej wykładni art. 417 § 1 i 2 k.c. w oderwaniu od przesłanek odpowiedzialności z art. 417¹ § 2 k.c. w sytuacji, gdy szkoda była wywodzona nie tylko z okoliczności związanych z wydawaniem decyzji, ale i z samego wydania decyzji, stwierdzenie wygaśnięcia pierwszej z nich nie wynikało z jej niezgodności z prawem, a cofnięcie drugiej wynikało z błędnego wykonywania, przy czym uchylenie decyzji nie wyklucza stosowania art. 417¹ § 2 k.c. w odniesieniu do okresu, kiedy decyzja obowiązywała; art. 417 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c. poprzez przyjęcie, że powódka udowodniła roszczenie co do zasady i co do wysokości, pominięcie, że szkoda nie miała charakteru hipotetycznego, tylko ewentualny i jako taka nie podlegała naprawieniu.

Sąd Najwyższy zważył:

W judykaturze przyjęto, że niepełna podstawa faktyczna rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji może uniemożliwić dokonanie oceny prawidłowości wykładni i zastosowania prawa materialnego w postępowaniu kasacyjnym (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 100, oraz niepublikowane z dnia 13 czerwca 2000 r., V CKN 69/00, z dnia 28 lutego 2002 r., III CKN 547/00, z dnia 18 stycznia 2012 r., II PK 117/11, z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 76/12). Jakkolwiek bowiem Sąd Najwyższy związany

jest ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), to w szczególnych wypadkach ich brak lub niekompletność, w zakresie odnoszącym się do przesłanek zastosowanej normy prawa materialnego, skutkuje wadliwością subsumcji oraz niemożnością oceny, czy podstawa kasacyjna została wywiedziona prawidłowo. Sytuacja taka zachodzi w rozpoznawanej sprawie. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynu niedozwolonego są zdarzenia o cechach bezprawności, z którymi ustawa wiąże jej powstanie, związek przyczynowy i szkoda, rozumiana jako skutek naruszenia prawnie chronionego interesu. Na powódzie spoczywa jedynie powinność wskazania w podstawie faktycznej powództwa działań lub zaniechań sprawczych oraz rodzaju i zakresu szkody, którą strona pozwana ma zaspokoić. Obowiązek ustalenia istnienia i oceny przesłanek odpowiedzialności oraz ich kwalifikacji w aspekcie zasadności dochodzonego roszczenia ciąży na sądzie. Nie został on zrealizowany przez Sąd Apelacyjny, z uwagi na niepełną podstawę faktyczną rozstrzygnięcia oraz istotne luki powołanej podstawy prawnej, w stopniu umożliwiającym ocenę prawidłowości skargi kasacyjnej powołującej naruszenia prawa materialnego.

Co do pierwszej ze wskazanych przesłanek - obowiązkiem Sąd drugiej instancji była weryfikacja prawdziwości twierdzeń faktycznych a następnie ich ocena w aspekcie cechy bezprawności. Niezgodność z prawem działań lub zaniechań przy wykonywaniu władzy publicznej, do której odwołuje się art. 417 i art. 417¹ k.c., dotyczy jedynie naruszeń norm prawnych wynikających z konstytucyjnie rozumianych źródeł prawa, zatem jest pojęciem węższym od bezprawności cywilnej rozumianej jako sprzeczność określonego zachowania z porządkiem prawnym, a więc z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego (por. m.in. niepublikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2003 r., I CK 51/02, z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 332/03, z dnia 7 maja 2010 r., III CSK 243/09, z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14). Kolejne ograniczenia odpowiedzialności władzy publicznej dotyczą zaniechań, gdyż obejmuje ona – w zasadzie - tylko takie sytuacje, w których obowiązek określonego działania jest skonkretyzowany w przepisie prawa oraz prawa jednostki zostały przyznane w sposób oczywisty i można ustalić, jakie zachowanie organu

uniemożliwiłoby wyrządzenie szkody (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00, niepubl., z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, Biul. SN 2005, nr 7, poz. 14, z dnia 9 sierpnia 2012 r., V CSK 153/11, niepubl., z dnia 8 maja 2014 r., V CSK 349/13, z dnia 19 czerwca 2018 r., I CSK 508/17, niepubl., z dnia 13 września 2019 r., II CSK 374/18). Powódka wskazała - jako działania lub zaniechania władzy publicznej, skutkujące niemożnością korzystania z pomieszczeń magazynowych w terminie od dnia 1 lutego 2014 r. do dnia 30 sierpnia 2017 r. i nie uzyskaniem dochodów z tego tytułu - uniemożliwienie jej udziału w postępowaniach administracyjnych związanych z udzielaniem zezwoleń na zbieranie odpadów poprzez niedoręczenie decyzji w tym przedmiocie, brak weryfikacji w toku tych postępowań treści umów najmu i pominięcie braku jej zgody na segregowanie i składowanie odpadów radioaktywnych, odpadów stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz pochodzenia zwierzęcego, ponadto opóźnione i nieskuteczne prowadzenie postępowania egzekucyjnego dotyczącego usunięcia odpadów oraz innych skutków prowadzenia działalności niezgodnie z zezwoleniem. Sąd Apelacyjny pominął twierdzenia podstawy faktycznej powództwa dotyczące zaniechań postępowania rozpoznawczego co do kręgu jego uczestników i doręczania decyzji oraz postępowania egzekucyjnego, polegających na nie wydaniu postanowienia o zastępczym wykonaniu decyzji o usunięciu zagrożeń. Sąd pierwszej instancji w zakresie tych ostatnich poprzestał na stwierdzeniu, że „bezprawne zaleganie niebezpiecznych odpadów na nieruchomości powódki, w sytuacji gdy pozwany nie doprowadziło skutecznego ich usunięcia, przyczynia się do powstania szkody w postaci utraconych korzyści”. Jedyne ustalenia odnoszą się do uchybienia polegającego na nie wyjaśnieniu, czy wnioskodawca legitymował się tytułem prawnym do zajmowania pomieszczeń magazynowych w zakresie objętym zezwoleniem. Zdaniem Sądu Apelacyjnego organ administracyjny, weryfikując wnioski, powinien podjąć z urzędu lub na wniosek stron wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a skoro ubiegający się o zezwolenie nie był właścicielem nieruchomości, to miał obowiązek ustalenia i wykładni treści umowy najmu z uwzględnieniem dyrektyw interpretacyjnych wskazanych w art. 65 k.c. Jako podstawę tych działań

wskazał art. 7 k.p.a., statuujący zasadę praworządności postępowania administracyjnego, polegającą na podejmowaniu z urzędu lub na wniosek stron wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu publicznego i słusznego interesu obywateli. Powołana norma ma charakter ogólny i, jak przyjęto w orzecznictwie, ogranicza swobodę organów władzy publicznej odnosząc się głównie do rozstrzygnięć opartych na uznaniu administracyjnym (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, z dnia 18 stycznia 1995 r., SA/WR 1386/94, z dnia 20 maja 1998 r., I SA/Ka 1744/96, z dnia 25 stycznia 2007 r., I OSK 1800/06, z dnia 1 grudnia 2016 r., II OSK 1097/16). Jej celem jest załatwienie sprawy w sposób zgodny z wnioskiem, poprzez wnikliwe i pełne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i dowodowego oraz prawidłowe zastosowanie norm prawa materialnego, a w razie udzielenia ochrony interesowi społecznemu wykazania istotnych przesłanek wykluczających jej przyznanie stronie postępowania. Trafnie zarzuca skarżący, że Sąd zaniedbał ustalenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu postępowania administracyjnego toczącego się w przedmiocie wniosku o zezwolenie na zbieranie oznaczonych rodzajów odpadów, przewidzianego w art. 28 i art. 29a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, w brzmieniu obowiązującym w datach wydawania kolejnych decyzji. Zasadnie wskazuje ponadto, że Sąd powinien także rozważyć, czy decyzja w przedmiocie wniosku miała charakter uznaniowy i jakie były ustawowe podstawy odmowy jej wydania. Prawidłowe jest twierdzenie skargi, że organ administracyjny jest zobowiązany do stosowania prawa materialnego będącego podstawą rozstrzygnięcia, włącznie ze związaniem definicjami legalnymi pojęć „odpady”, „odpady niebezpieczne”, „gospodarowanie odpadami”, „magazynowania odpadów”, „zbierania odpadów” i „składowisko odpadów” (art. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, w brzmieniu obowiązującym w datach wydawania kolejnych decyzji). Brak zatem podstaw do obciążania go obowiązkiem dokonywania wykładni, załączonej do wniosku, umowy najmu pomieszczeń magazynowych przeznaczonych dla oznaczonej działalności gospodarczej, zawartej przez profesjonalne podmioty (przedsiębiorcę zajmującego się wynajmowaniem obiektów magazynowych i przedsiębiorcę ubiegającego się

o zezwolenie na zbieranie odpadów) przy zastosowaniu zasad prawa cywilnego i założeniu ewentualnych naruszeń przy realizacji zezwolenia. Wykracza poza zakres powinności organu administracji wyjaśnianie, czy strony stosunku umownego przypisywały ustawowo zdefiniowanym pojęciom inne znaczenie. Odmienne stanowisko Sądu w tym przedmiocie nie ma dostatecznego oparcia w przepisach. W zakresie tej przesłanki mieści się powinność wykazania czy w magazynie znajdują się obecnie odpady dopuszczone zezwoleniem, ale objęte zakazem umownym, zatem czy ewentualne działania (zaniechania) organu administracji w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji mogą być zakwalifikowane jako przyczyna sprawcza szkody. Nie wyjaśniono także, czy odpady znajdujące się w tych pomieszczeniach były od początku niebezpieczne, czy stały się nimi na skutek długotrwałego przechowywania w niewłaściwych warunkach.

Kolejna ustawowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczy wyrządzenia szkody i jej wysokości. Na powódce, jako dochodzącej roszczenia spoczywał ciężar ich wykazania, w tym w szczególności tego, że na skutek działania/zaniechania organu władzy publicznej została zmuszona do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Sąd poprzestał na ustaleniu, że opróżnione pomieszczenia mogły być wynajmowane za cenę rynkową. Pominął jednak zarówno stan budynku, w którym są usytuowane, jak i niepodjęcie przez wynajmującą działań zmierzających do wykonania przez najemcę obowiązku zwrotu pomieszczeń oraz doprowadzenia ich do właściwego stanu włącznie z uzyskaniem tytułu egzekucyjnego i zezwolenia na wykonanie tej czynności na koszt dłużnika. Na niej, jako stronie, spoczywał bowiem obowiązek przeciwdziałania powstaniu lub zwiększeniu szkody. Odniesienie się do kasacyjnych zarzutów naruszenia prawa materialnego w zakresie kwalifikacji szkody i ustalenia jej wysokości, wobec niewyjaśnienia wskazanych kwestii, jest zbędne i niecelowe.

Sąd Apelacyjny pominął również zagadnienie normatywnej przesłanki związku przyczynowego. Wystąpienie różnic oznaczenia rodzaju odpadów w zezwoleniu i umowie najmu nie wystarcza dla przyjęcia, że związek taki istnieje. Podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa przewidzianej

w art. 417 § 1 k.c. jest bowiem jedynie takie naruszenie prawa, które stanowiło warunek konieczny powstania uszczerbku poszkodowanego i którego normalnym następstwem jest w danych okolicznościach powstanie szkody. Dopiero po ustaleniu konkretnego działania bądź zaniechania, z którego wynikać ma szkoda i dokonaniu oceny jego bezprawności, oraz stwierdzeniu czy i jaka wystąpiła szkoda możliwe jest badanie zachodzącego między nimi związku przyczynowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2001 r., I PKN 361/00, OSNP 2003, nr 3, poz. 62, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2012 r., II CSK 648/11, nie publ.). Dla stwierdzenia adekwatnego związku przyczynowego w danym indywidualnym stanie faktycznym należy ustalić, po pierwsze czy zdarzenie stanowi warunek konieczny wystąpienia szkody (test *conditio sine qua non*), po drugie ocenić, czy szkoda jest normalnym następstwem tego zdarzenia (selekcja następstw). Relacje kauzalne często są wieloczłonowe, a ich elementy mogą występować jednocześnie lub układać się w łańcuch przyczynowo-skutkowy, ale wówczas wszystkie ogniwa łańcucha zdarzeń podlegają ocenie z punktu widzenia kryterium normalności. Przyjmuje się, że uznaniu normalności następstw nie sprzeciwia się okoliczność, że chodzi o dalsze skutki określonego zdarzenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r., III CSK 135/05, nie publ., z dnia 14 grudnia 2004 r., II CK 249/04, nie publ., z dnia 4 listopada 1977 r., II CR 355/77, OSN 1978, nr 11, poz. 205; z dnia 18 lutego 1981 r., IV CR 605/80, OSNC 1982, nr 4, poz. 50; z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 826/00, nie publ.). W wypadku zaniechań za normalne następstwa niepodjęcia określonych działań należy uznać te z nich, których wystąpienie każdorazowo zmniejsza albo wyłącza prawdopodobieństwo danego skutku. Jeżeli, w indywidualnych okolicznościach sprawy, inne zdarzenia lub stan rzeczy mogłyby doprowadzić do zerwania związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą lub doprowadziłyby do zmniejszenia lub wyeliminowania szkody powinny one podlegać ocenie jako tzw. rezerwowa przyczyna szkody skutkująca oddaleniem powództwa w całości lub w części (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, nr 9, poz. 110 oraz niepublikowane z dnia 17 maja 2013 r., I CSK 535/12, z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, z dnia 25 marca 2019 r., I CSK 121/18).

Odnosząc się do podstawy kasacyjnej dotyczącej naruszenia art. 417 § 1 i 2 k.c. poprzez jego zastosowanie w oderwaniu od przesłanek odpowiedzialności z art. 417¹ § 2 k.c. w sytuacji, gdy szkoda była wywodzona nie tylko z okoliczności związanych z wydawaniem decyzji, ale i z samego wydania decyzji, wskazać należy, że zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma zatem charakter formalny, a uzyskanie prejudykatu jest wymogiem koniecznym dochodzenia roszczenia. Sąd Apelacyjny wprowadził nie odniósł się do błędnego stwierdzenia Sądu pierwszej instancji, że cofnięcia zezwolenia z dnia 30 marca 2011 r. decyzją z dnia 18 grudnia 2013 r. „to trudno nie uznać (...) za stwierdzenie bezprawności działania, jako przesłanki naprawienia szkody według art. 417 § 1 k.c.”, ale uchybienie to nie może to stanowić podstawy uzasadnionego zarzutu kasacyjnego, bowiem nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia. Zauważyć jedynie należy, że cofnięcie to nastąpiło z przyczyn następczych, tj. niewłaściwego wykonywania decyzji, a nie wad związanych z jej podjęciem. Podzielić należy stanowisko Sądu drugiej instancji że, co do zasady, podstawą odpowiedzialności mógłby być, w okolicznościach sprawy, art. 417 § 1 k.c. Powódka nie była bowiem adresatką decyzji zawierających zezwolenia, ani stroną tych postępowań. Odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej przewidziana w art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy tylko bezprawia judykacyjnego, tj. wydania prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jako aktu władczego o charakterze indywidualnym, podczas gdy w art. 417 § 1 k.c. - wszelkich czynności związanych z wykonywaniem władzy publicznej, w tym działań i zaniechań w zakresie postępowania administracyjnego, o ile miały one charakter bezprawny i doprowadziły do uszczerbku w dobrach i interesach poszkodowanego.

Pominięcie w podstawie rozstrzygnięcia Sądu drugiej instancji ustaleń i ocen dotyczących decyzji nakładających na spółkę, określone obowiązki, po cofnięciu zezwolenia uniemożliwia ustosunkowanie się do skargi kasacyjnej w tej części.

Skutecznie wywiedzione, w powołanym zakresie, podstawy skargi kasacyjnej powodują konieczność uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), z pozostawieniem Sądowi Apelacyjnemu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c.).

r.g.

[ał]

aj