

## POSTANOWIENIE

Dnia 21 czerwca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa Firmy B. A.M. S. sp.j. z siedzibą w G.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie W.

o zapłatę,

na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 21 czerwca 2012 r.,

na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 10 listopada 2011 r.,

"I. Czy w sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., odszkodowania z powodu wydania decyzji opartej na akcie prawnym, którego we właściwym postępowaniu stwierdzono nieważność, można żądać na innej podstawie, w szczególności więc, czy w sytuacji takiej będzie miał zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., czy też ogólna reguła odpowiedzialności przewidziana w art. 417 k.c.?"

II. Czy jest decyzją wydaną bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decyzja administracyjna wydana na podstawie aktu normatywnego, którego nieważność stwierdzono po wydaniu tej decyzji?"

**odmawia podjęcia uchwały.**

## Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne – wyłoniło się – w ocenie Sądu Okręgowego – na podstawie następującego stanu faktycznego.

Powód (spółka jawna zajmująca się działalnością w zakresie wydobywania, wzbogacania i brykietowania torfu, wydobywania żwiru i piasku) wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie na podstawie art. 471<sup>1</sup> § 1 k.c. i wiązała wniesioną szkodę z istnieniem (obowiązaniem) aktu normatywnego, tj. rozporządzenia wojewody nr 168/06 Wojewody W. z dnia 31 lipca 2006 r. (Dz. Urzędowy Woj. Wielk. nr 132). Na podstawie tego aktu prawa miejscowego doszło do wydania dwóch decyzji Wójta Gminy P. (z dnia 28 lutego 2007 r. i z dnia 14 maja 2007 r.) o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie kopalni kruszywa na działkach odpowiednio nr 84 i 212/6. Zamierzona inwestycja nie spełniała warunków określonych w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.). Nie była też zgodna z niektórymi postanowieniami wspomnianego rozporządzenia Wojewody z dnia 31 lipca 2006 r. Ostatecznie Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 10 czerwca 2007 r. stwierdził nieważność tego rozporządzenia. Powodowa Spółka jeszcze przed wejściem w życie tego aktu prawa lokalnego, tj. przed dniem 6 sierpnia 2006 r. uzyskała odpowiednią koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie kruszywa zlokalizowanego na działkach wskazanych w koncesji.

Sąd Okręgowy rozpatrywał roszczenie odszkodowawcze strony powodowej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.p.c., wykluczając jako podstawę art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Przepis ten bowiem nie obejmuje stanów faktycznych, w których źródło szkody stanowi akt stosowania prawa w postaci ostatecznej decyzji administracyjnej, wydany na podstawie wadliwego aktu normatywnego. Ma tu zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 2 zdanie drugie k.c., który przewiduje odszkodowanie wówczas, gdy ostateczna decyzja została wydana na podstawie wadliwego aktu normatywnego. W rozpoznawanej sprawie nie tyle rozporządzenie nr 168/06, zawierające

abstrakcyjnie sformułowane zakazy, lecz wydane dwie decyzje Wójta z 2007 r. mogą być uznane jako potencjalne zdarzenia wyrządzające szkodę. Niezbędne jest jednak wzruszenie takich decyzji w stosownym postępowaniu (art. 147 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi t.j.: Dz.U. z 2012 r. nr 270; cyt. dalej jako „p.p.s.a.”), co w danej sprawie nie nastąpiło.

Rozpoznając apelację strony powodowej, Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość odnośnie do tego, jaka mogłaby być podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w sytuacji, w której nie przewiduje się – zdaniem Sądu – odpowiedniego postępowania prejudykacyjnego (stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji administracyjnej). Wątpliwości Sądu Apelacyjnego koncentrują się także na tym, czy decyzja administracyjna wydana na podstawie aktu normatywnego (lokalnego), którego nieważność stwierdzono po wydaniu tej decyzji, może być uważana za decyzję wydaną bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego wynika to, że powstała kwestia odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa w związku z wydaniem decyzji administracyjnych (wójta gminy) o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie kopalni kruszywa na działkach objętych wcześniej odpowiednią koncesją. Decyzje te podjęte zostały niezgodnie z niektórymi postanowieniami rozporządzenia Wojewody z dnia 31 lipca 2006 r., przy czym rozporządzenie to zostało ostatecznie uznane za nieważne w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego z powodu naruszenia przez nie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92 poz. 880 ze zm.). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 16 ust. 3 tej ustawy (Dz.Urz. Województwa Wielkopolskiego nr 132).

Przy założeniu, że „ustawa nie przewiduje stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.”, Sąd Apelacyjny zastanawiał się nad możliwością przyjęcia innej podstawy prawnej

odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., art. 417 k.c.) w sytuacji, w której do wydania wspomnianej decyzji doszło na podstawie aktu prawnego (aktu prawa lokalnego), którego nieważność stwierdzono we właściwym postępowaniu. Sąd Apelacyjny poszukuje także odpowiedzi na pytanie, czy odpowiednim prejudykatem dla przyjęcia odpowiedzialności na podstawie art. 471 § 2 k.c. może być wydanie aktu administracyjnego na podstawie aktu prawnego (następnie unieważnionego), czy wówczas także akt administracyjny (decyzja ostateczna) może być uznana za wydaną bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Należy przede wszystkim stwierdzić brak w uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego odpowiedniej, pogłębionej argumentacji prawnej, mającej służyć wykazaniu tego, że istotnie w związku z rozpatrywaną sprawą pojawiło się „zagadnienie prawne budzące wątpliwości” w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c. Brak tu bowiem odesłań do stanowisk prezentowanych w piśmiennictwie i dotyczących poszukiwania odpowiedniego prejudykatu w sytuacji opisanej w tym pytaniu. Przytoczono jedynie wrywkowe, niekoniecznie reprezentatywne wypowiedzi pojawiające się w piśmiennictwie prawniczym. Co więcej, nie sięgnięto nawet do uzasadnienia projektu zmiany ustawy - kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 września 2003 r. (druk nr 2007), w którym wyjaśniono m.in. legislacyjne motywy leżące u podstaw redakcji art. 417<sup>1</sup> § 1 i 2 k.c. Wskazano tam, że „w art. 417<sup>1</sup> § 1 mowa jest o naprawieniu szkody, gdy jej źródłem jest sam akt normatywny, uznany następnie za niezgodny z Konstytucją RP, natomiast w § 2 zd. drugie mowa jest o naprawieniu szkody, gdy jej źródłem jest indywidualne rozstrzygnięcie wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją (...), w tym zaś wypadku warunkiem żądania naprawienia szkody byłoby nie tylko stwierdzenie wskazanej niezgodności dotyczącej aktu normatywnego, ale również niezgodności z prawem indywidualnego rozstrzygnięcia, wydanego na podstawie takiego aktu normatywnego – art. 401 k.p.c.)” (s. 4 uzasadnienia).

W literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się stanowisko, że przepisy prawa miejscowego podlegają różnym formom kontroli odnośnie do ich zgodności z prawem. Taka weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego (w tym

rozporządzeń będącymi przepisami wykonawczymi do odrębnych ustaw) dokonywana może być przez NSA (art. 184 Konstytucji) i przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 147 § 1 w zw. z art. 3 p.p.s.a.). W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego (uchwały) następuje przez sąd administracyjny wyłącznie w sytuacji istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 k.p.a.; zob. np. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., II OSK 1527/08, Wspólnota 2009, nr 14, poz. 298).

Jeżeli zatem można przyjąć, że akt prawa miejscowego (rozporządzenie wojewody z 2006 r.) został poddany weryfikacji legalności we właściwym postępowaniu w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., to niezrozumiałe – bez bliższego wywodu z odesłaniem do ustaleń faktycznych - pozostaje ogólne założenie pytającego Sądu Apelacyjnego o tym, że „ustawa nie przewiduje stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.” Można bowiem przyjmować ogólnie, że postępowanie prejudykacyjne powinno nastąpić także wówczas, gdy wyrządzenie szkody nastąpiło w wyniku wydania decyzji ostatecznej na podstawie wadliwego (nieważnego) następczo aktu normatywnego, w tym także - aktu prawa miejscowego (art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. drugie k.c.; art. 147 § 2 p.p.s.a.). De lege lata jako zasadę przyjęto wymóg dwóch postępowań prejudykacyjnych (weryfikacyjnych), pierwszego - odnoszącego się do wykazania tzw. bezprawia legislacyjnego i drugiego - mającego stwierdzić tzw. bezprawie administracyjne.

Dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma podstawa faktyczna zgłoszonego roszczenia odszkodowawczego (art. 321 k.p.c.). Jeżeli wskazując jako podstawę prawną roszczenia art. 471<sup>1</sup> § 1 k.c., strona powodowa jednocześnie podnosiła to, że szkoda nie była następstwem samego wydania aktu normatywnego (następnie uznanego za nieważny), lecz „następstwem stosowania tego wadliwego aktu” (pozew, k. 12 akt sprawy), to istotnie Sądy meriti mogły rozważać jako podstawę prawną roszczenia odszkodowawczego art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Jako zdarzenie wyrządzające szkodę strona powodowa wskazywała bowiem wyraźnie decyzje ostateczne Wójta z 2007 r. odmawiające ustalenia warunków zabudowy inwestycyjnej. Problem jednak w tym, że Sąd Apelacyjny – w uzasadnieniu pytania prawnego – powtarza za Sądem pierwszej instancji

stwierdzenie, iż „za oddaleniem powództwa przemawiają również inne względy”. Jeżeli istotnie względy takie – jak wyjaśnia Sąd Apelacyjny – „nie mają jednak związku z przedstawionym zagadnieniem prawnym” (s. 4 uzasadnienia), to powstaje zasadnicza kwestia o celowość prawną ewentualnej odpowiedzi na postawione pytanie prawne, które przecież miałyby z założenia służyć odpowiedniemu rozstrzygnięciu merytorycznemu.

Z przedstawionych względów należy przyjąć, że przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawne nie odpowiada wymogom przewidzianym w art. 390 § 1 k.p.c, a przede wszystkim - że budzi ono poważne wątpliwości w świetle odpowiednio udokumentowanych wypowiedzi w piśmiennictwie i judykaturze. W tej sytuacji Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.