

Sygnatura akt XVIII C 605/15

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2015 r.

Sąd Okręgowy w Poznaniu Wydział XVIII Cywilny

w składzie:

Przewodniczący SSO Magdalena Horbacz

Protokolant p.o. stażysty Joanna Bendlewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 września 2015 r. w P.

sprawy z powództwa

R. R.

przeciwko

Skarbowi Państwa - (...) Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w P. zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa

o zapłatę

1. umarza postępowanie o zapłatę kwoty 151.387,92zł;
2. w pozostałym zakresie oddala powództwo;
3. kosztami procesu obciąża powoda i na tej podstawie zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3.858zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego oraz zwrotu wydatków.

SSO Magdalena Horbacz

Sygnatura akt XVIII C 605/15

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 26 listopada 2013r., powód R. R. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa- (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w P. kwoty 246.475,70zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

Uzasadniając swój pozew, powód podniósł, że zamierzał prowadzić działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży przekąsek w kioskach usytuowanych na przystankach tramwajowych w P.. W związku z tym, zlecił firmie zewnętrznej przeprowadzenie modernizacji kiosku celem dostosowania go do prowadzenia zamierzonej działalności, co wiązało się z poniesieniem kosztów w wysokości 38.902,27zł.

Powód wskazał, że był pewny, że otrzyma zatwierdzenie zakładu od Inspekcji Sanitarnej albowiem dysponował wiedzą o wydaniu decyzji Powiatowego Inspektora Sanitarnego w L. z dnia 25.11.2010r. ((...)), która zatwierdziła działalność w kiosku o analogicznej budowie w analogicznym do zamierzonego przez powoda zakresie. Powód podniósł, że z uwagi na powyższe, wnioskiem z dnia 11 stycznia 2011r., wystąpił do Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w P. o zatwierdzenie i wpis do rejestru zakładów kiosku sprzedażowo- gastronomicznego (...) Technika sp. z o.o. O. W.-

wiatokiosk przenośny należącego do Grupy Produkcyjno- Kapitałowej (...) w P. na ul. (...) 40 w zakresie sprzedaży gotowych kanapek na ciepło i zimno, podgrzewanych potraw gotowych, potraw zimnych, surówek, sałatek, napojów zimnych, napojów gorących. Powiatowy Państwowy Inspektor Sanitarny w P. decyzją z dnia 26.01.2011r., odmówił wpisu do rejestru zakładów i zatwierdzenia punktu małej gastronomii. Na skutek odwołania złożonego przez powoda, (...) Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wydał decyzję z dnia 08.03.2011r., w której utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W związku z powyższym, powód wniósł skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 08.09.2011r. uchylił decyzję organów I i II instancji.

Powód podniósł, iż w dniu 03.10.2011r., zawarł umowę najmu kiosku sprzedażowo- gastronomicznego (...) Technika sp. z o.o. O. W.- wiatokiosku przenośnego z (...) sp. z o.o., zaś w dniu 30.11.2011r. powód zawarł umowę licencyjną z (...) sp. z o.o. na wykorzystanie wizualizacji i wzoru E.. Nadto, powód prowadził rozmowy z (...) sp. z o.o. mające na celu zawarcie kolejnych podobnych umów oraz zamówił wykonanie kolejnego kiosku, co wiązało się z poniesieniem kosztów w wysokości 31.500zł.

Decyzją Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w P. z dnia 10.11.2011r., powód uzyskał zatwierdzenie punktu małej gastronomii typu kiosk, jako obiekt tymczasowy przy ul. (...) 40 do prowadzenia działalności gastronomicznej na okres 120 dni.

Decyzją z dnia 25.09.2012r., (...) w P., odmówił wpisu do rejestru zakładów podlegających kontroli Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w P. i zatwierdzenia kiosku sprzedażowo- gastronomicznego (...) Technika sp. z o.o. O. W., zlokalizowanego w P. przy ul. (...) 40. Na skutek odwołania złożonego przez powoda, (...) Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wydał decyzję z dnia 10.12.2012r., w której utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W związku z tym, powód wniósł skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 10.04.2013r. uchylił decyzję organów I i II instancji.

Powód wskazał, iż podstawę prawną jego roszczenia stanowi art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. albowiem decyzja (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 08 marca 2011r., została wydana niezgodnie z prawem, co potwierdził wyrok WSA w Poznaniu z dnia 08 września 2011r., podobnie decyzja (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 10 grudnia 2012r. wydana została niezgodnie z prawem, co z kolei potwierdzone zostało wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2013r.

Ponadto, powód podniósł, że na kwotę roszczenia dochodzonego pozwem składają się koszty remontu i modernizacji kiosków gastronomicznych wraz z wyposażeniem w kwocie 70.402,27zł, koszty usługi transportowej kiosku celem zamontowania armatury chłodniczej w kwocie 5.904zł, koszty wyposażania kiosku gastronomicznego w kwocie 18.781,51zł oraz odszkodowanie z tytułu utraconych zysków w kwocie 151.387,92zł.

Powód wskazał, iż pismem z dnia 25 listopada 2013r., wezwał pozwanego do dobrowolnego spełnienia świadczenia.

Pismem z dnia 27 stycznia 2015r., z uwagi na odmowę zwolnienia od ponoszenia kosztów opłaty od pozwu, powód ograniczył swe żądanie bez zrzeczenia się roszczenia w pozostałym zakresie, do kwoty 95.087,78zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, podtrzymując wniosek o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania. Na powyższą kwotę składają się koszty remontu i modernizacji kiosków gastronomicznych wraz z wyposażeniem w kwocie 70.402,27zł, koszty usługi transportowej kiosku celem zamontowania armatury chłodniczej w kwocie 5.904zł, koszty wyposażania kiosku gastronomicznego w kwocie 18.781,51zł.

W odpowiedzi na pozew z dnia 10 kwietnia 2015r., pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenia od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadniając swe stanowisko, pozwany podniósł, iż w związku z decyzjami wydanymi przez organy inspekcji sanitarnej, powód nie był zobowiązany do żadnych działań czy zachowań, w związku z czym, podejmowane przez

nego wydatki, dokonywane były świadomie i na jego ryzyko. Nadto, powoływanie się na decyzję innego organu inspekcji sanitarnej nie jest wiążące dla innych organów inspekcji sanitarnej i nie może stanowić podstawy dokonywania wydatków. Powód podniósł również, że niezgodność z prawem decyzji ostatecznej, musi zostać stwierdzona we właściwym postępowaniu. Co więcej, w związku z brakiem możliwości przypisania bezprawia, nie ma w niniejszej sprawie adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem decyzji (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, a szkodą po stronie powoda.

### **Sąd ustalił, co następuje:**

Powód R. R. w 2010r. zlecił R. T. prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą Grupa Produkcyjno (...), wykonanie prac polegających na przeprowadzeniu remontu i modernizacji oraz wyposażeniu wiatokiosku przenośnego sprzedażowo- gastronomicznego (...) Technika sp. z o.o. O. W.. należącego do Grupy Produkcyjno-Kapitałowej (...).

Kiosk został zmodernizowany i przewieziony do P. w dniu 8 grudnia 2010r. Koszt robót związanych z dostosowaniem kiosku do potrzeb działalności prowadzonej przez powoda wyniósł łącznie 38.902,27zł.

W dniu 11 stycznia 2011r., powód wystąpił do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. z wnioskiem o zatwierdzenie zakładu i o wpis do rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, powyższego wiatokiosku przenośnego sprzedażowo- gastronomicznego znajdującego się w P. na ul. (...) 40, celem umożliwienia rozpoczęcia działalności w zakresie sprzedaży gotowych kanapek na ciepło i zimno, podgrzanych potraw gotowych, potraw zimnych, surówek, sałatek, napojów zimnych, napojów gorących oraz artykułów spożywczych pakowanych i wydawanych w naczyniach jednorazowego użytku.

Decyzją z dnia 26 stycznia 2011r. (znak: (...)) Powiatowy Państwowy Inspektor Sanitarny w P. odmówił powodowi wpisu do rejestru zakładów i zatwierdzenia punktu małej gastronomii. W uzasadnieniu decyzji powołano się na wyniki kontroli sanitarnej, które wskazały, iż zakład nie spełnia wymagań sanitarno- higienicznych przewidzianych przepisami rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady albowiem brak było doprowadzonej bieżącej wody do obiektu oraz odprowadzania ścieków do sieci ogólnospławnej.

W dniu 26 stycznia 2011r., powód wniósł odwołanie od powyższej decyzji do (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, który decyzją z dnia 08 marca 2011r., utrzymał w mocy decyzję organu I instancji z dnia 26.01.2011r. wskazując, że podziela stanowisko (...) w P., że powód nie spełnił wymogu określonego w pkt 4 rozdziału I Załącznika II Rozporządzenia (WE) nr 852/2004, bowiem nie zapewnił dostępu do wody bieżącej. Dodatkowo, wskazano, że kiosk uliczny definiowany jest w prawie budowlanym jako tymczasowy obiekt budowlany, jednak nie stanowi pomieszczenia ruchomego i/lub tymczasowego takiego jak duże namioty, stragany czy ruchome punkty sprzedaży, przez co nie podlega przepisom zawartym w Rozdziale III, Załącznika II rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

Powód wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P., skargę na przedmiotową decyzję. Sąd ten w dniu 08 września 2011r. wydał wyrok sygn. akt IV (...)w której uchylił decyzję (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 08 marca 2011r. oraz poprzedzającą ją decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. z dnia 26 stycznia 2011r. podnosząc, iż organ wydając zaskarżoną decyzję naruszył przepisy prawa materialnego i procesowego. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, organy I i II instancji nie przeprowadziły prawidłowej oceny zebranej dokumentacji, co w konsekwencji spowodowało dowolne przyjęcie, że zakład nie jest pomieszczeniem ruchomym/tymczasowym. Jeśli zaś chodzi o naruszenie procedury, Sąd wskazał, iż chodzi o zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, wyrażoną w art. 8 kpa oraz zasadę wyjaśniania zasadności przesłanek z art. 11 kpa.

Dowód: faktury VAT nr (...) z 21.01.2011r. (k.75-76akt); wniosek powoda z 11.01.2011r. (k.16); decyzja z 08.03.2011r. (k.17-23); wyrok WSA z 08.09.2011r. (k.24-34 akt).

W dniu 3 października 2011r., powód zawarł umowę najmu kiosku sprzedażowego- gastronomicznego (...) Technika sp. z o.o. O. W.. W. Przenośny przy ul. (...)/ (...) z (...) sp. z o.o. z siedzibą w P., w której ustalono, iż czynsz i opłaty eksploatacyjne obowiązywać będą najemcą od dnia protokolarnego przekazania W. po adaptacji. Umowa zawarta została na okres roku, liczony jednak od ostatniego dnia miesiąca, w którym zaktualizuje się obowiązek najemcy do zapłaty czynszu, z możliwością corocznego przedłużania. W umowie tej wskazano również, że najemca prowadzić będzie działalność o charakterze punktu sprzedaży wyrobów spożywczych pierwszej potrzeby, w tym gotowych wyrobów do konsumpcji, przekąsek zimnych i na ciepło, biletów komunikacji miejskiej, a także wyrobów tytoniowych oraz że uzyska w tym zakresie na swój koszt i swoim staraniem wymagane zezwolenia. Najemca zobowiązał się ponadto do ponoszenia kosztów bieżących związanych z prowadzeniem działalności, jak np. zużycia wody oraz do zawarcia umów ubezpieczenia. Miesięczny koszt najmu wynosił 500zł netto. Protokolarne przekazanie wiatokiosku po adaptacji nastąpiło w dniu 8 grudnia 2010r.

Tego samego dnia, powód zawarł umowę licencyjną z (...) sp. z o.o., na podstawie której uzyskał licencję na wykorzystanie wizualizacji w postaci logo E. i wzoru oznaczenia punktu sprzedaży. Stała miesięczna opłata licencyjna wynosiła 300,00zł netto.

W dniu 20 października 2011r., powód złożył zamówienie nr 110 w (...) na przebudowę- remont kiosku, przy czym wstępna cena remontu wraz z zabudową i wyposażeniem to kwota 32.525zł netto (40.000zł brutto). Na poczet tych prac powód wpłacił łącznie kwotę 31.500zł. Do umowy tej zawarto aneks nr 1 w dniu 18.11.2011r. przewidujący rozszerzenie zamówienia o wykonanie dodatkowej izolacji termicznej podłogi kiosku za kwotę 750zł oraz aneks nr 3 z dnia 15.02.2012r., przewidujący wykonanie dodatkowej zamrażarki za kwotę 2.500zł netto.

Dowód: umowa najmu (k. 35-39 akt); protokół zdawczo-odbiorczy (k. 41 akt); umowa licencyjna (k. 48-49 akt); zamówienie z aneksami (k. 81-83 akt).

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P. decyzją nr (...) z dnia 10 listopada 2011r., zatwierdził punkt małej gastronomii na okres 120 dni od daty otrzymania decyzji.

Ten sam organ decyzją nr (...) po rozpatrzeniu wniosku powoda z dnia 27 lutego 2012r. o zatwierdzenie zakładu, odmówił wpisu do rejestru i zatwierdzenia. Powód odwołał się od powyższego orzeczenia, jednakże decyzją z dnia 10 grudnia 2012r., (...) Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny w P. utrzymał ją w mocy.

Z uwagi na powyższe, powód ponownie złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P.. WSA w wyroku z dnia 10 kwietnia 2013r. uchylił decyzję WPWIS oraz poprzedzającą ją decyzję PPIS, wskazując w uzasadnieniu, iż naruszona została zasada zaufania obywatela do władzy publicznej (art. 8 kpa), a w konsekwencji doszło do naruszenia przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz do dokonania błędnej wykładni prawa materialnego.

Dowód: decyzja z 10.11.2011r. (k. 52 akt); decyzja-niedatowana (k. 54-57 akt); decyzja z 10.12.2012r. (k. 58-61akt); wyrok WSA z 10.04.2013r. (k. 62-74 akt)

Powód prowadził działalność gastronomiczną w kioskach przez okres 120 dni, na jaki otrzymał czasową zgodę organów sanitarnych. W okresie, kiedy toczyły się postępowania administracyjne, powód prowadził również z wykorzystaniem kiosków działalność polegającą na sprzedaży biletów i papierosów.

Powód około 2 lata temu zakończył prowadzenie działalności gospodarczej. Nie podjął próby sprzedaży przedmiotów, które zakupił w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Bryłę kiosku zdał firmie (...), natomiast wyjęte wyposażenie leży na działce jako niepotrzebny złom.

Dowód: zeznania powoda k. 351-352

Dokonując ustaleń stanu faktycznego w sprawie Sąd oparł się na dowodach w postaci zeznań powoda oraz dokumentów w szczególności decyzji administracyjnych oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Sąd zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie powód domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego kwoty 95.087,78 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z wydaniem przez (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego decyzji z dnia 8 marca 2011r. o utrzymaniu w mocy decyzji Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w P. z 26 stycznia 2011r., który negatywnie rozpoznał wniosek powoda i odmówił mu wpisu do rejestru zakładów punktu typu kiosk oraz w związku z wydaniem przez (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego decyzji z dnia 10 grudnia 2012r. o utrzymaniu w mocy decyzji Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w P. z 25 września 2012r., który negatywnie rozpoznał wniosek powoda i odmówił mu wpisu do rejestru zakładów punktu typu kiosk.

Podstaw faktycznych swoich roszczeń powód upatrywał w tym, że w związku z wydaniem przez organy administracji wadliwych decyzji, w konsekwencji poniósł wydatki w łącznej kwocie 95.087,78zł tytułem modernizacji, transportu i wyposażenia dwóch kiosków.

Jako podstawę prawną swoich żądań powód wskazał przepis art. 417 § 1 k.c. oraz art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. 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 kolei stosownie do art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem.

W świetle materiału procesowego zebranego w niniejszym postępowaniu Sąd uznał, że nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej.

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. przewiduje trzy przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, które muszą wystąpić łącznie. Pierwszą z nich jest wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, których niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu.

Źródłem szkody zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. jest wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. Podobnie jak przy naprawieniu szkody wynikłej z prawomocnego orzeczenia, proces odszkodowawczy związany z wydaniem ostatecznej decyzji musi być poprzedzony stwierdzeniem „we właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem takiej decyzji. „Właściwym postępowaniem”, w stosunku do decyzji administracyjnych, jest wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 – 152 k.p.a.) oraz stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 – 159 k.p.a.).

Prejudykatem odnoszącym się do decyzji administracyjnych będzie orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność decyzji albo ustalające przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności decyzji, a także orzeczenie tego sądu uchylające zaskarżoną decyzję, jeżeli w wyniku ponownego rozpatrywania sprawy organ umorzy postępowanie (art. 287 ppsa).

Rozważając odpowiedzialność odszkodowawczą za wydanie decyzji administracyjnych należy zwrócić uwagę na różnice w przesłankach kreujących obowiązek naprawienia szkody w zależności od trybu stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji administracyjnej. Jeżeli stwierdzenie bezprawności ostatecznej decyzji nastąpiło wskutek jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego lub stwierdzenia nieważności, a więc w jednym z przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego ekstraordynaryjnych trybów weryfikacji indywidualnych aktów, wówczas nie ma formalnych przeszkód, by po takim „przedsądzie” rozpocząć proces cywilny o

odszkodowanie na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Gdy jednak decyzja podlegała kontroli sądu administracyjnego, wtedy roszczenie odszkodowawcze związane z bezprawną decyzją doznaje zróżnicowania stosownie do dyspozycji art. 287 ppsa.

Zgodnie z art. 287 pkt 1 ppsa, stronie poszkodowanej decyzją administracyjną służy roszczenie odszkodowawcze od organu, który wydał decyzję, jeżeli sąd administracyjny uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie. Podstawy uchylenia decyzji ujęte zostały szeroko, jako że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 ppsa, sąd uchyli zaskarżoną decyzję, gdy stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nietrudno zauważyć, że hipotezą art. 287 pkt 1 ppsa objęte są również decyzje dotknięte wadami warunkującymi wznowienie postępowania administracyjnego, a więc w tym zakresie przepis ten pokrywa się z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Jednakże w sytuacji określonej w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dochodzenie odszkodowania nie jest zależne od dalszych losów postępowania administracyjnego po wyeliminowaniu wadliwej decyzji z obrotu prawnego. W szczególności przepis ten nie wymaga umorzenia postępowania administracyjnego, jak to stanowi art. 287 pkt 1 ppsa, czyniąc umorzenie postępowania dodatkową przesłanką odszkodowania. Z zestawienia art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. z art. 287 pkt 1 ppsa zdaje się wynikać, że na drodze odszkodowawczej po uchyleniu decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca postawił dodatkową barierę. Strona poszkodowana będzie bowiem mogła podnieść żądanie odszkodowawcze, jeśli w następstwie uchylenia decyzji przez sąd- organ administracji, rozpatrujący sprawę ponownie, wyda decyzję umarzającą postępowanie administracyjne. Unormowanie zawarte w art. 287 pkt 1 ppsa nie przewiduje więc możliwości odszkodowania w wypadku, gdy sąd wprawdzie uchyli zaskarżoną decyzję z powodu wad warunkujących wznowienie postępowania, ale organ rozpatrujący sprawę ponownie, nie umorzy postępowania (Kodeks Cywilny. Komentarz. (red.) E. Gniewek).

Należy przy tym podkreślić, że z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. jednoznacznie wynika, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie decyzji dotyczy tylko decyzji ostatecznych. Jak przyjęto w orzecznictwie (w post. SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. 2004, Nr 2, poz. 30 z glosą L. Boska, PiP 2003, Nr 12, por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 250/04, OSP 2005, Nr 7-8, poz. 98) nie można przyjąć, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 § 1 k.c., rozumiany tak jak określił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., stwarzają uzasadnione podstawy dla przyjmowania odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzją administracyjną niezgodną z prawem, następnie uchyloną w toku instancji na skutek odwołania strony.

W niniejszej sprawie Sąd uznał, że podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa nie można rozważać na zasadzie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. W świetle poglądów przedstawionych powyższej, nie ma podstaw do wysuwania zasadnych roszczeń odszkodowawczych z faktu wydania błędnych decyzji, które zostały następnie „naprawione” w ramach postępowania odwoławczego inicjowanego przez powoda.

Sąd podzielił stanowisko strony pozwanej, zgodnie z którym brak jest stosownego prejudykatu, otwierającego powodowi drogę do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 (1) kc. Jak wskazano powyżej, samo uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny nie jest wystarczające dla przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa z tego tytułu. Konieczne jest przy tym, aby organ administracyjny po ponownym rozpoznaniu sprawy wydał decyzję umarzającą postępowanie. W niniejszej sprawie organ administracyjny rozpoznając ponownie sprawę nie wydał żadnej decyzji.

Podstawą uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w P. i uchylenia tej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, była błędna ocena materiału dowodowego przez organ administracyjny, który dokonując ustaleń w sprawie pominął okoliczności, które mogłyby uzasadniać odmienną ocenę prawną dotyczącą działalności prowadzonej przez powoda. Wskazana podstawa uchylenia decyzji nie mieści się w katalogu podstaw uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ani w katalogu podstaw wznowienia postępowania.

Podsumowując ten wątek, w realiach niniejszej sprawy brak jest stosownego prejudykatu. Do stwierdzenia niezgodności z prawem powyższej decyzji nie było wystarczające jej uchylenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Prejudykatem, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. może być orzeczenie sądu administracyjnego, ale tylko takie, które jest określone przez art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Przepis ten wskazuje, że odszkodowanie od organu przysługuje stronie jedynie w przypadkach, gdy sąd uchylił zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie lub gdy sąd stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu. W przedmiotowej sprawie, mimo że sąd administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, to jednak organ ponownie rozpatrujący sprawę nie umorzył postępowania, ani została wydana żadna kolejna decyzja. Dlatego też nie zostały spełnione przesłanki z **art. 287 pkt 1 p.p.s.a.**, w związku z czym nie może być mowy o uzyskaniu przez powoda prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem ostatecznej decyzji będącej podstawą roszczeń odszkodowawczych.

Z powyższych względów należało uznać, że powód nie legitymował się stosownym prejudykatem w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> k.c., a zatem nie ziszcili się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wynikające z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Uregulowanie w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. stanowi względem art. 417 § 1 k.c. przepis szczególny odpowiedzialności odszkodowawczej za ostateczne decyzje administracyjne. Nie zamyka jednak drogi do poszukiwania naprawienia szkody wyrządzonej aktami niemieszczącymi się w hipotezie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (a takimi są decyzje nieostateczne) w generalnej formule deliktu władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Jeżeli bowiem orzeczenie organu odwoławczego, uchylające pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie stanowiące źródło szkody, zawiera w swej treści wskazanie naruszenia prawa wadliwą decyzją nieostateczną, to trudno tej okoliczności nie uznać za stwierdzenie bezprawności decyzji, jako przesłanki naprawienia szkody według art. 417 § 1 k.c. W takiej sytuacji nie występuje obawa przed niedopuszczalnym wkraczaniem sądów w sferę zastrzeżoną dla organów administracyjnych, skoro to organ, a nie sąd, stwierdza naruszenie prawa, stanowiące podstawę do eliminacji wadliwego aktu z obrotu prawnego, sąd zaś orzeka jedynie o skutkach odszkodowawczych tego aktu (Kodeks Cywilny. Komentarz (red.) E. Gniewek).

Mając na względzie relacje zachodzące między art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c. można twierdzić, że w wypadku, gdy źródłem szkody jest zdarzenie inne niż wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia, ostatecznej decyzji, jak też w razie wyrządzenia szkody innym zdarzeniem aniżeli niewydanie orzeczenia lub decyzji czy też niewydanie aktu normatywnego, podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowił będzie art. 417 § 1 k.c., jako przepis ogólny, którego zakresem objęte są wszystkie niezgodne z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej nieuregulowane w przepisach szczególnych, tj. w art. 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> KC (Kodeks Cywilny. Komentarz (red.) E. Gniewek).

Sąd badał więc, czy na gruncie rozpoznawanej sprawy ziszcili się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wynikające z przepisu art. 417 k.c.

Warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. jest niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, zaistnienie szkody oraz adekwatny związek przyczynowy pomiędzy tym działaniem a szkodą.

Brak jest podstaw do uwzględnienia roszczeń powoda w oparciu o art. 417 k.c., gdyż ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wynikłą z wydania decyzji następnie uchylonej, wymaga wykazania przez powoda bezprawności działania organów administracyjnych przy wydawaniu decyzji. Brak przy tym szczególnej regulacji dotyczącej wykazania bezprawności takiej decyzji. Oznacza to, że na powodzie w sprawie o odszkodowanie ciąży obowiązek udowodnienia tej przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, zgodnie z zasadą art. 6 k.c. Sam fakt uchylenia orzeczenia administracyjnego nie przesądza o jego bezprawności w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Nie mogą być uznane za bezprawne decyzje uchylone tylko z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego czy wykładni

prawa materialnego, dokonanych przez sąd, niewyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych czy tym podobnych przyczyn mających źródło w ustawowo zagwarantowanej suwerenności orzeczniczej organu każdej instancji. Nie każda zatem nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może być kwalifikowana jako bezprawność w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. a tylko taka, w której naruszenie przepisów prawa stanowiło warunek konieczny powstania szkody.

W świetle okoliczności niniejszej sprawy Sąd uznał, że działanie organów administracyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych nie miało cechy bezprawności rodzącej odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. Wprawdzie w toku kontroli dokonanej przez sąd administracyjny ustalono, że zaskarżone decyzje administracyjne zostały przez organ administracyjny wydane z naruszeniem prawa, niemniej – zdaniem Sądu – nie miały charakteru oczywistego i kwalifikowanego.

Bezprawności działania władzy publicznej powód upatruje w błędnym procesie decyzyjnym. Trzeba mieć jednak świadomość tego, że rozbieżność ocen – sama z siebie niepożądana – nie jest niczym nadzwyczajnym w procesie rozumowania prawniczego, które nie opiera się na wnioskowaniu zero-jedynkowym. Prawo nie jest nauką ścisłą i im bardziej zawyła, i rozbudowany stan prawny, tym większe prawdopodobieństwo różnych rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym. O ile – jak już podniesiono – jest to stan niepożądany, o tyle jest on nieunikniony, a sama ocena prawidłowości rozumowania organów siłą rzeczy ma wymiar subiektywny.

W tych okolicznościach słusznie w doktrynie i orzecznictwie zakłada się, że za bezprawną w rozumieniu art. 417 k.c. może uchodzić jedynie taka omyłka organu administracji czy sądu, która jest oczywista i która bez dalszej analizy jest do wychwycenia przez prawnika jako ocena z gruntu wadliwa.

Jeśli nawet organ pierwszej instancji, a za nim organ odwoławczy, dokonali błędnej oceny przesłanki do zatwierdzenia obiektu powoda, to z pewnością błąd ten nie jest oczywisty. Co więcej, owej wadliwości poszukuje się za pomocą rozbudowanego, wielowątkowego rozumowania prawniczego, co samo z siebie pozbawione jest elementu oczywistości.

W ocenie Sądu, fakt, że decyzje były niezgodne z oczekiwaniami powoda, sam w sobie nie powoduje natomiast, zdaniem Sądu, odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie pozwanego. Wypada przy tym podkreślić, iż fakt uchylecia przedmiotowych decyzji przez sąd administracyjny nie oznaczał bynajmniej ograniczenia przysługującej Inspektorowi Sanitarnemu prerogatywy w zakresie oceny zasadności wniosku powoda. Pomimo zapadnięcia wyroków sądu administracyjnego, organ niezmiennie dysponował, zagwarantowaną mu przez regulację ustawową – ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, swobodą przy ocenie zasadności wniosków powoda w przedmiotowym zakresie. W szczególności, na skutek uchylecia przez sąd administracyjny ww. decyzji, organ w żadnym razie nie był obowiązany dokonać reasumpcji swojego wcześniejszego, negatywnego, stanowiska wobec wniosku powoda.

Należy zauważyć, że nie spełniła się również kolejna przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z art. 417 k.c., tj. poniesienie przez powoda szkody majątkowej w następstwie niezgodnego z prawem działania organu administracyjnego, czyli istnienie adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a uszczerbkiem majątkowym stanowiącym szkodę.

Powód szkody majątkowej upatrywał w tym, że w związku z wadliwymi decyzjami organów, niezasadnie poniósł koszty modernizacji, transportu i wyposażenia kiosków.

***W świetle brzmienia*** opisanych wyżej przepisów, ***indemnizacji mogłyby podlegać jedynie te wydatki, które związane były z wydaniem decyzji Inspektora Sanitarnego, a więc bezpodstawne jest roszczenie powoda dotyczące wydatków związanych z podjęciem przez powoda decyzji o poniesieniu nakładów na kioski, w świetle faktu, iż decyzje były de facto negatywne w tym zakresie, nie wspominając już o okresie poprzedzającym wydanie decyzji.***

Zdaniem Sądu, wydatki te nie mogły być traktowane jako uszczerbek, będący wynikiem niezgodnego z prawem działania organu administracyjnego. W świetle okoliczności sprawy Sąd uznał, że poniesienie przez powoda kosztów



z tytułu dostosowania kiosków wiązało się z samym tylko faktem podjęcia działalności gospodarczej (niezależnie od decyzji zapadłych w toku tego postępowania).

Powód, zawierając dobrowolnie umowy, na określonych w nich warunkach finansowych, działał bowiem na własne ryzyko. Powód był w pełni świadomy obowiązku poniesienia kosztów z tego tytułu niezależnie od ostatecznego wyniku sprawy.

Trzecią przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest wystąpienie szkody. W ujęciu cywilistycznym szkodą jest powstała wbrew woli poszkodowanego różnica pomiędzy obecnym stanem majątkowym, a stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie wystąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Podkreślić jeszcze raz trzeba, że powód dobrowolnie poniósł wydatki traktowane obecnie przez niego jako szkoda. Wysokość kosztów dostosowania kiosków została przez niego zaakceptowana i brak jakichkolwiek powodów, aby obecnie kosztami tymi obciążać Skarb Państwa. Nie mogą być uznane za szkodę wydatki poniesione dobrowolnie. Od woli strony zatem zależało, czy podejmie przedmiotowe wydatki zanim uzyska stosowne pozwolenia w celu prowadzenia działalności gastronomicznej. Co więcej, przytoczone przez powoda okoliczności wskazują, że kioski, na które poniósł wydatki, były wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Poza tym, nie sposób przyjąć, że wartość wszystkich poniesionych kosztów na nabycie niewykorzystywanych aktualnie przez powoda przedmiotów, nabytych w celu prowadzenia działalności gastronomicznej, jest równa wartości poniesionej przez niego szkody – w ujęciu cywilistycznym. Skutkami nieracjonalnych decyzji biznesowych nie mogłaby w żadnym razie zostać obciążona strona pozwana.

Wobec powyższego Sąd uznał, że powód – na którym zgodnie z art. 6 k.c. spoczywał ciężar dowodu – nie wykazał należycie wysokości szkody. Zdaniem Sądu dołączone do pozwu faktury potwierdzają jedynie fakt zakupu konkretnych przedmiotów, natomiast nie są odzwierciedleniem wysokości poniesionej rzekomo szkody.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, iż powód nie wykazał okoliczności świadczących o zasadności powództwa, w szczególności zaś nie udowodnił zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup> k.c., warunkujących powstanie po jego stronie roszczenia odszkodowawczego wobec pozwanego.

W tym stanie rzeczy powództwo podlegało oddaleniu, co nakazuje uznać za prawidłowe rozstrzygnięcie zawarte w punkcie 2 zaskarżonego orzeczenia.

Mając na uwadze, że pismem procesowym z dnia 27 stycznia 2015r. oraz na rozprawie w dniu 3 lipca 2014r. powód cofnął pozew co do kwoty przekraczającej 95.087,78zł, Sąd na podstawie art. 355§1 w zw. z art.2013§1i4 kpc umorzył postępowanie o zapłatę kwoty 151.387,92zł.

Rozstrzygnięcie o kosztach znajdowało swoje oparcie w przepisie art. 98 §1i3k.p.c. Zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą odpowiedzialności za wynik sporu, Sąd zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3.858zł, na którą składały koszty zastępstwa procesowego w kwocie 3.600zł na podstawie §6 pkt 7rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. nr 163, poz. 1349 ze zm.) oraz wydatki związane ze stawiennictwem w Sądzie w wysokości 258zł obejmujące dwukrotny dojazd koleją na trasie W. – P. - W..

SSO Magdalena Horbacz