

Sygn. I C 225/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 kwietnia 2017 r.

Sąd Okręgowy w Słupsku I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Beata Kopania
Protokolant:	sekr. sądowy Anna Karwacka

po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2017 r. w Słupsku

na rozprawie

sprawy z powództwa M. J.

przeciwko Skarbowi Państwa-Powiatowemu Inspektoratowi Sanitarnemu
w S.

o zapłatę

1. oddała powództwo;
2. nie obciąża powódki kosztami procesu.

Na oryginale właściwy podpis

Sygn. akt IC 225/16

UZASADNIENIE

Powódka, M. J., wniosła przeciwko Skarbowi Państwa – Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w S. pozew z żądaniem zapłaty kwoty 420.000 zł. tytułem odszkodowania za utraconą wartość przedsiębiorstwa, kwoty 4.500 zł. tytułem zwrotu kosztów obsługi prawnej w postępowaniu administracyjnym, kwoty 4.428 zł. tytułem kosztów opinii biegłego w zakresie wyceny przedsiębiorstwa, kwoty 1.632,61 zł. tytułem odszkodowania za zwrot kosztów leczenia, dojazdów do specjalisty, opieki medycznej oraz kwoty 100.000 zł. tytułem zadośćuczynienia za utratę zdrowia wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Zażądała także zasądzenia od pozwanego na swą rzecz kosztów procesu.

Na uzasadnienia podała, że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S. w dniu 28 listopada 2014r. wydał decyzję nr (...), w której nakazał powódce, prowadzącej wówczas działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo – Usługowa (...), zaprzestanie prowadzenia działalności w zakresie wprowadzenia do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej do czasu okazania (...) w S. dokumentacji potwierdzającej przeznaczenie ww surowca do produkcji środków spożywczych lub spożycia przez ludzi oraz wstrzymał i zabezpieczył w obrocie na cele spożywcze mąkę sojową odłuszczonej wyprodukowaną dla powódki przez (...) spółkę z o.o. w K.. Decyzja ta została jednak uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z dnia 16 lipca 2015r. z uwagi

na uchybienia przepisom prawa, których dopuścił się Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S.. Wydanie wadliwej decyzji administracyjnej spowodowało, zdaniem powódki, uszczerbek w majątku powódki. Bezprawnie nałożony zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wprowadzania do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odtluszczonej, a także wstrzymanie i zabezpieczenie w obrocie dystrybuowanego przez powódkę surowca, spowodowało wyeliminowanie powódki z rynku handlu mąką sojową, a w dalszej kolejności skutkowało koniecznością zawieszenia prowadzonej przez powódkę działalności gospodarczej w powyższym zakresie. Zachowanie pozwanego nosiło, w ocenie powódki, cechy bezprawnego zachowania, przez co zaistniały przesłanki odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa.

Wskutek działania organu powódka doznała szkody. Utraciła płynność finansową, a jej przedsiębiorstwo straciło wartość, którą powódka określiła na kwotę 420.000 zł. Nadto poniosła wydatki związane z obsługą prawną w kwocie 4.500 zł., która była jej niezbędna w postępowaniu administracyjnym związanym z zaskarżeniem decyzji z dnia 28 listopada 2014r. Dodatkowo, po wszczęciu wobec niej postępowania administracyjnego, borykała się z problemami zdrowotnymi i w związku z tym ponosiła wydatki na lekarstwa, wizyty u specjalisty, a także na dojazdy, które w łącznej kwocie wyniosły 1.632,61 zł. Wskazała też, iż nie miała możliwości kontynuowania spłaty dotychczasowych kredytów, w tym obrotowego kredytu odnawialnego w wysokości 85.298,52 zł. Umowa ta została wypowiedziana przez bank. Wprawdzie (...) ugodą nr (...). uzgodnił na nowo zasady spłaty zadłużenia, lecz warunkiem powyższego było dodatkowe zabezpieczenie w postaci dobrowolnego poddania się egzekucji. W tej sytuacji, zasadne stało się, zdaniem powódki, wystąpienie przeciwko Skarbowi Państwa z żądaniem odszkodowawczym, mając na uwadze treść art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c.

W zakresie żądania zadośćuczynienia podała, że pozwany poprzez wydanie kwestionowanej decyzji administracyjnej wyrządził jej krzywdę. Doprowadzi ją do rozstroju zdrowia, dyskomfortu psychicznego, utraty mobilności, poczucia osamotnienia, nieprzydatności społecznej, wykluczenia społecznego. Powódka wskazała, iż popadła w przygnębienie, miała stany depresyjne i lękowe, przez co zmuszona była korzystać z pomocy psychiatry. Stała się znerwicowana, rozdrażniona, poirytowana, przez co utraciła cechy ważne dla matki i głowy rodziny. W tej sytuacji, zgłoszone roszczenia znalazło podstawę, jej zdaniem, w treści art. 445 k.c.

Pozwany, Skarb Państwa - Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S., wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powódki na rzecz Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów procesu.

Wskazał, że powódka nie wykazała żadnej przesłanki odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa z art. 417 k.c. Podkreślił, że nie zaistniało po stronie pozwanego niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Podał też, iż zgodnie z art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Tymczasem strona powoda nie przedstawiła prejudykatu, o którym mowa wyżej. Podkreślił również, że działania pozwanego nastąpiły wskutek uzyskania informacji od (...) w G. D. oraz (...) w P. o występowaniu GMO w środku spożywczym, do produkcji którego użyto mąki sojowej I., wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. w K. dla firmy powódki. Powódka wezwana do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji przedstawiła dokumentację, której analiza wykazała, że do produkcji mąki sojowej użyto surowca paszowego. To właśnie z uwagi na użycie tego surowca do produkcji żywności pozwany wszczął postępowanie administracyjne. Działanie pozwanego było konieczne z uwagi na treść przepisów prawa żywnościowego, w tym Rozporządzenia (WE) nr (...) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004r. (Dz.Urz. UE L 191 z 30.04.2004) w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzonych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Rozporządzenia (WE) nr (...) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. bezpieczeństwa żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz Rozporządzenia (WE) nr (...) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004). Przepisy te ustanawiają zasady i procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, wskazując na konieczność stosowania środków zaradczych

w razie wykrycia niezgodności oraz na obowiązek podjęcia działań w celu ochrony konsumentów. Pozwany organ wydał decyzję z dnia 28 listopada 2014r., aktualnie kwestionowaną przez powódkę, mając na uwadze właśnie powyższe regulacje. Wskazał, że decyzja ta została podjęta, gdyż dokumentacja przedstawiona przez powódkę w toku postępowania wyjaśniającego bezspornie wykazała, że do produkcji żywności w postaci mąki sojowej został użyty materiał paszowy. Wynikało to m.in. ze świadectw sprzedaży, świadectw analiz, świadectw badań mikrobiologicznych. Jednocześnie powódka, pomimo zobowiązania pochodzącego od (...), nie przedłożyła dokumentacji wykazującej, że do produkcji mąki użyto śruty sojowej przeznaczonej na cele spożywcze. Pozwany podkreślił, że wydana decyzja miała zagwarantować, iż powódka zaprzestanie prowadzenia działalności w zakresie wprowadzania do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odtłuszczonej wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. w K. ze śruty zakupionej od (...) spółki z o.o. w G. - do czasu okazania dokumentacji potwierdzającej przeznaczenie ww surowca do produkcji środków spożywczych lub spożycia przez ludzi. Zastosowane środki miały zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzi oraz umożliwić powódce przedłożenie stosownych dokumentów. Cały materiał zgromadzony w sprawie wskazywał bowiem, że powódka wprowadza do obrotu, jako żywność materiał paszowy. W tej sytuacji, wydanie w dniu 28 listopada 2014r. decyzji kwestionowanej przez powódkę, stało się konieczne. Wskazał również, iż brak jest w niniejszej sprawie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem pozwanego a szkodą powódki. Powódka mogła bowiem prowadzić działalność w zakresie surowca pozyskanego do C. na cele niespożywcze. Zabezpieczone partie mąki sprzedała bowiem jako paszę. Zatem, korzystając ze swej wiedzy i doświadczenia, mogła prowadzić swoją działalność chociażby w okrojonym zakresie. Tymczasem powódka zaprezentowała bierną postawę. Zatem roszczenie zgłoszone w niniejszej sprawie winno, zdaniem pozwanego, zostać oddalone w całości.

Sąd ustalił:

Od 2001r. powódka prowadziła ewidencjonowaną działalność gospodarczą pod nazwą (...) M. J. w zakresie obrotu śrutą sojową na cele paszowe, zaś od 2006r. - w zakresie dystrybucji mąki sojowej odtłuszczonej wolnej od (...).

Dowód: wpis Centralnej Ewidencji i Informacja o Działalności Gospodarczej, k. 35 – 36, przesłuchanie powódki 00:40:17, 00:40:59 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 656v.

Jej pozycja gospodarcza na rynku dystrybucji mąki sojowej była stabilna.

Powódka opierała działalność w zakresie dystrybucji mąki sojowej na śrucie sojowej wolnej od (...). Dostarczała śrutę do (...) spółki z o.o. w K., która zajmowała się przemiałem tego surowca. Uzyskaną w ten sposób mąkę sojową odtłuszczonej powódka dystrybuowała na terenie kraju. Śruta pochodziła od (...) spółki z o.o. w G., w mniejszym zakresie - od (...) spółki z o.o. Spółka (...) sprowadzała śrutę z Brazylii.

Powódka miała swoich stałych odbiorców mąki sojowej. Z tej działalności otrzymywała od 20.000 zł. do 40.000 zł dochodu rocznie. Wspierała swą płynność finansową odnawialnym kredytem obrotowym w kwocie limitu 300.000 zł.

(...) spółka z o.o. nie analizowała, czy otrzymywany od powódki materiał ma przeznaczenie paszowe, czy żywnościowe. Zdaniem pracowników tej spółki nie było żadnej różnicy pomiędzy paszą sojową a mąką sojową.

W dokumentach nabytej od C. śruty sojowej do 2013r. nie było zapisów, że to materiał paszowy.

Dowód: zeznanie świadka, G. Ś. 01:49:37, 01:52:37, 01:53:30, 01:57:54 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 592, faktura VAT nr (...), k. 413, faktura VAT nr (...), k. 414, świadectwo analizy z 17 maja 2013r., k. 415, świadectwo analizy z dnia 23 maja 2013r., k. 416, świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 15 maja 2013r., k. 417, certyfikat z 20 grudnia 2013r., k. 412, przesłuchanie powódki 00:40:59, 00:44:17, 00:45:35, 00:48:15 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 656v.

Produkcja i obrót żywnością jest poddany nadzorowi m.in. inspektora sanitarnego. Powódka, na jej wniosek, została w dniu 5 października 2011r. wpisana do rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej

Inspekcji Sanitarnej pod numerem (...) w zakresie pośrednictwa w sprzedaży mąki sojowej produkowanej przez (...) spółkę z o.o. w K. (**bezsporne**).

Droga żywności i paszy nie może się przecinać, ani podczas przemiału surowca, produkcji, ani podczas składowania. Młyn dokonujący przemiału obowiązany jest przestrzegać powyższych zasad. Jeśli dojdzie do przemiału surowca na cele paszowe, to wówczas niedopuszczalne jest dokonywanie przemiału na cele spożywcze poprzez wykorzystanie tych samych urządzeń przemiałowych.

Dowód: zeznania świadka G. Ś. 02:17:13, 02:18:01 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 593v, zeznania świadka P. Ł. 03:14:30, 03:16:18 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 596.

W dniu 30 października 2014r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S. otrzymał pismo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w G. – D. z dnia 24 października 2014r. z informacją o obecności (...) w środku spożywczym, do produkcji którego użyto mąki sojowej I., wyprodukowanej przez zakład (...) spółkę z o.o. w K. dla firmy Handlowo – Usługowej (...) M. J.. W dniu 12 listopada 2014r. pozwany otrzymał również informację, że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P. w dniu 6 listopada 2014r. stwierdził zmodyfikowaną genetycznie mąkę sojową wyprodukowaną przez (...) spółkę z o.o. dla powódki.

W konsekwencji powyższych zgłoszeń, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S., dnia 13 listopada 2014r., przeprowadził urzędową – interwencyjną kontrolę żywności dystrybuowanej przez powódkę. Nakazał powódce złożenie wyjaśnień oraz przedłożenie dokumentów dotyczących partii surowca, z której uzyskano zakwestionowaną mąkę sojową.

Dowód: pismo (...) w G. D. z dnia 24 października 2014r., k. 480, pismo (...) w P. z dnia 6 listopada 2014r., k. 473 – 479, protokół kontroli interwencyjnej z dnia 13 listopada 2014r., k. 454 – 456v, zeznania świadka P. Ł. 02:56:42 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 595 – 595v, zeznania świadka J. B. 03:45:36 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 597c, przesłuchanie pozwanego 01:28:35 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 658 – 658v.

Pozwany uznał, iż z okazanych dokumentów przez powódkę wynikało, że do produkcji mąki sojowej ImperVirta mógł zostać użyty materiał paszowy.

Dowód: zeznania świadka P. Ł. 03:17:25 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 596, zeznania świadka J. B. 03:45:36 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 597v-598, przesłuchanie pozwanego 01:28:35 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 658 – 658v.

Materiały zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, które wskazywały na użycie materiału paszowego do produkcji mąki sojowej I. to:

- świadectwo analizy z dnia 7 marca 2014r. (k. 260), świadectwo analizy z dnia 5 marca 2014r. (k. 261), świadectwo analizy z dnia 29 stycznia 2014r. (k. 377), świadectwo analizy z dnia 3 lutego 2014r. (k. 378), w których wskazano, że badany towar to „poekstrakcyjna śruta paszowa z nasion soi śruta sojowa brazylijska hipro niemodyfikowana genetycznie”;

- świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 27 lutego 2014r. (k. 262), świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 26 lutego 2014r. (k. 263), świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 3 marca 2014r. (k. 375), świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 24 stycznia 2014r. (k. 376), świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 3 lutego 2014r. (k. 459), w których wskazano, że badany towar to „poekstrakcyjna śruta paszowa z nasion soi śruta sojowa brazylijska hipro niemodyfikowana genetycznie”;

- karta towaru z dnia 4 listopada 2014r. (k. 259), w której wskazano, że towar to materiał paszowy śruta sojowa poekstrakcyjna;

- umowa sprzedaży nr (...) z dnia 22 lipca 2014r. pomiędzy (...) spółką z o.o. w G. jak sprzedającym a (...) spółką z o.o. w K. jako kupującym (k. 273), umowa sprzedaży nr (...) z dnia 25 czerwca 2014r. z powódką jako nabywcą (k. 306), umowa sprzedaży nr (...) z dnia 16 stycznia 2014r. z powódką jako nabywcą (k. 330), w których wskazano, że zgodnie z katalogiem materiałów paszowych sprzedany produkt podlega oznakowaniu jako „poekstrakcyjna śruta sojowa” lub „śruta poekstrakcyjna paszowa z nasion soi” lub „śruta poekstrakcyjna paszowa z nasion soi stocks” (w opcji sprzedającego) oraz, że dokładna nazwa produktu zostanie umieszczona na dokumentach towarzyszących poszczególnym dostawom;

- faktura Vat nr (...) (k. 274) wystawioną na rzecz (...) spółki z o.o. w K. jako nabywcy, faktura Vat nr (...) (k. 307) wystawiona na rzecz powódki jako nabywcy, faktura Vat nr (...) (k. 443) wystawioną na rzecz powódki jako nabywcy oraz faktura Vat nr (...) (k. 462) wystawiona na rzecz powódki, jako nabywcy, w których wskazano, że produkt nie posiada certyfikatu G. (...) z co najmniej jednego etapu łańcucha paszowego;

- faktura Vat nr (...) (k. 407) pomiędzy (...) spółką z o.o. jako sprzedawcą a powódka jako nabywcą, w której wskazano numer weterynaryjny;

- faktura Vat nr (...) (k. 258) z powódką jako sprzedawcą, w której treści wskazano, że produkt nie posiada certyfikatu G. (...) z co najmniej jednego etapu łańcucha paszowego;

- certyfikat dostawy z nr partii (...) (k. 275), certyfikat dostawy z nr partii (...) (k. 308), certyfikat dostawy z nr partii (...) (k. 333), certyfikat dostawy z nr partii (...) (k. 334), certyfikat dostawy z nr partii (...) (k. 345), w których wskazano numer weterynaryjny oraz opis produktu jako materiał paszowy: śruta sojowa brazylijska niemodyfikowana genetycznie;

- kwit wagowy z 30 lipca 2014r. (k. 276), w którym wskazano, że towar stanowi śruta sojowa cefetra brazylijska non gmo poekstrakcyjna śruta paszowa z nasion soi;

- list przewozowy nr (...) z dnia 27 stycznia 2014r. (k. 444), list przewozowy nr (...) z dnia 17 lutego 2014r. (k. 405), list przewozowy nr (...) z dnia 26 czerwca 2014r. (k. 458), w których wskazano, że towarem śruta sojowa cefetra brazylijska non gmo poekstrakcyjna śruta paszowa z nasion soi;

Dowód: karta towaru, k. 259, świadectwo analizy z 7 marca 2014r., k. 260, świadectwo analizy z dnia 5 marca 2014r., k. 261, świadectwo badań mikrobiologicznych z 27 lutego 2014r., k. 262, z dnia 26 lutego 2014r., k. 263, kwit wagowy, k. 276, faktura VAT z 22 lipca 2014r., k. 273, umowa sprzedaży z dnia 25 czerwca 2014r., k. 306, certyfikat dostawy, k. 308, umowa sprzedaży z 22 lipca 2014r., k. 312v, umowa sprzedaży z 31 października 2014r., k. 314, umowa sprzedaży z 16 stycznia 2014r., k. 330, certyfikat dostawy, k. 333, certyfikat dostawy, k. 334, świadectwo badań mikrobiologicznych z 3 marca 2014r., k. 375, świadectwo badań mikrobiologicznych z 24 stycznia 104r., k. 376, świadectwo analizy z 29 stycznia 2014r., k. 377, świadectwo analizy z 3 lutego 2104r., k. 378, faktura VAT (...), k. 404, list przewozowy z 17 lutego 2014r., k. 405, faktura nr (...), k. 407, faktura VAT nr (...), k. 443, faktura VAT nr (...), k. 462, list przewozowy nr (...) z 26.06.2014r., k. 458, list przewozowy nr (...) z dnia 27 stycznia 2014r., k. 444 świadectwa analizy i świadectwo badań mikrobiologicznych z dnia 3 lutego 2014r., k. 459, faktura VAT nr (...), k. 258.

Pozwany, pismem z dnia 21 listopada 2014r., zwrócił się do Powiatowego Lekarza Weterynarii w G. o informacje o źródle pochodzenia surowca, nabytego przez powódkę od (...) spółki z o.o. w G., z której następnie wyprodukowano mąkę sojową I.. Zwrócił się też o wyjaśnienie, czy surowiec ten jest paszą, czy środkiem spożywczym.

Pismem z dnia 10 grudnia 2014r. Inspekcja Weterynaryjna Powiatowy Inspektor Weterynarii w G. wskazał, że (...) spółka z o.o. w G. jest pod nadzorem Powiatowego Lekarza Weterynarii oraz, że ustalono, iż surowiec:

- nabyty w dniu 30 lipca 2014r. przez (...) spółkę z o.o. – faktura Vat nr (...), kwit wagowy nr (...), jest materiałem paszowym;

- nabyty w dniu 4 listopada 2014r. przez (...) SA w W. – faktura Vat nr (...) jest materiałem paszowym.

Dowód: pismo (...) z dnia 21 listopada 2014r., k. 429, pismo Inspekcji Weterynaryjnej Powiatowego Inspektora Weterynarii w G. z dnia 10 grudnia 2014r., k. 272 – 272v, zeznania świadka P. Ł. 02:56:02, 03:35:38, 03:36:40 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 595v, k. 597 zeznania świadka J. B. 03:45:36 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 597v-598, przesłuchanie pozwanego 01:28:35 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 658 – 658v.

Ustalono również, iż Powiatowy Inspektor Weterynarii w W. w sierpniu 2014r. pobrał próbki zmielonej poekstrakcyjnej śruty z nasion soi u (...) spółki z o.o. w K. i skierował do Instytutu (...) w S. wniosek o przebadanie tego surowca pod kątem obecności (...). W dniu 28 sierpnia 2014r. otrzymał informację od tego podmiotu, że w analizowanej próbce stwierdzono obecność soi (...) modyfikacji R. R.. Została ona zakwalifikowana do dalszych badań m.in. zgodnie z Urzędowym Planem Kontroli P. na rok 2014.

W dniu 17 października 2014r. Wojewódzki Inspektor Weterynarii w W. stwierdził występowanie w próbce soi obecność GMO 0,30 +/- 0,075 %.

Dowód: sprawozdanie z badań nr (...), k. 452, sprawozdanie z badań, k. 453.

Pismem z dnia 24 listopada 2014r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S. zawiadomił powódkę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wprowadzania do obrotu środka spożywczego w postaci mąki sojowej odłuszczonej I. z surowca: śruta sojowa, zakupionego od firmy (...) spółki o.o. w G..

Dowód: zawiadomienie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 24 listopada 2014r., k. 428,

Pozwany uznał, że powódka wprowadziła do obrotu mąkę sojową I., wyprodukowaną przez (...) spółkę z o.o. w K., ze śruty sojowej nabytej od (...) spółki z o.o. w G., pochodzącej z pięciu partii śruty sojowej, tj. z dnia 27.01.2014r., 17.02.2014r., 26.06.2014r., 30.07.2014r., 04.11.2014r. oraz, że śruta z powyższych partii stanowi paszę.

Stwierdził, że dokumenty przedłożone przez powódkę prowadziły do powyższego wniosku. Zdaniem pozwanego, powódka nie przedstawiła dokumentacji potwierdzającej przeznaczenie używanej śruty sojowej na cele spożywcze. Nadto pozwany stwierdził, że wyprodukowana mąka nie była należycie etykietowana, bądź oznakowana, co utrudniło jej monitorowanie za pomocą stosownej dokumentacji. Dodatkowo istniały potwierdzone informacje, że mąka dystrybuowana przez powódkę przekraczała dopuszczalne normy (...).

Dowód: przesłuchanie pozwanego 01:28:35 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 658 – 658v.

W konsekwencji powyższego, dnia 28 listopada 2014r., Państwowy Inspektor Sanitarny w S. wydał decyzję nr (...), w której nakazał powódce:

1. zaprzestanie prowadzenia działalności w zakresie wprowadzenia do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. C. w K. na zlecenie Firmy Handlowo – Usługowej (...) z surowca: śruta sojowa zakupionego od (...) spółki z o.o. w G. do czasu okazania (...) w S. dokumentacji potwierdzającej przeznaczenie ww surowca do produkcji środków spożywczych lub spożycia przez ludzi;
2. wstrzymanie i zabezpieczenie w obrocie na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej wyprodukowanej przez zakład (...) spółkę z o.o. C. w K. dla Firmy Handlowo – Usługowej (...) M. J. z następującymi numerami partii 28.01.2014r., 17.02.2014r., 26.06.2014r., 31.07.2014r. i 5.11.2014r.;
3. przedłożyć (...) w S. wykaz miejsc i ilości zabezpieczonych partii mąki sojowej odłuszczonej określonej w pkt 2.

Decyzji z pkt 1 i 2 nadał rygor natychmiastowej wykonalności.

W uzasadnieniu decyzji pozwany wskazał, że przedłożone w toku postępowania administracyjnego przez M. J. dokumenty wskazują, że do produkcji mąki I. mogło dojść przy użyciu surowca paszowego. Dodatkowo podał, że mąka sojowa wyprodukowana przez w (...) spółkę z o.o. w K. na zlecenie powódki nie była należycie oznakowana, co nie pozwoliło na dokładne prześledzenie procesu produkcyjnego uzyskanego produktu. Brak kwalifikacji surowca i jego przeznaczenia (specyfikacji) skutkowało tym, że nie można było ocenić jakości zdrowotnej tego produktu. Dlatego też, zgodnie z zasadą ostrożności wyrażoną w art. 7 rozporządzenia WE nr (...) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. bezpieczeństwa żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, zasadne stało się podjęcie przez pozwany organ działań ochronnych konsumentów.

Dowód: decyzja Państwowego Inspektora Sanitarnego w S. nr (...) z dnia 28 listopada 2014r., k. 12 – 13v.

Od decyzji powyższej powódka złożyła odwołanie do (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w G., zarzucając m.in. naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzez błędną jego wykładnię i wskazanie, w oparciu o nierzetelne przesłanki, iż doszło do bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi i podjęcie w oparciu o niezgodne ze stanem faktycznym dane decyzji o nakazie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, naruszenia art. 54 ust. 2 lit. b, c, e, w zw. z art. 54 ust. 1 Rozporządzenia (WE) (...) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004r. poprzez nałożenie na powódkę sankcji przy jednoczesnym niewykonaniu przez pozwany organ obowiązków wynikających z art. 54 ust. 1 rozporządzenia jw. Zarzuciła też zastosowanie wobec niej środków nieproporcjonalnych w stosunku do zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Dowód: odwołanie powódki, k. 284 – 298.

Po rozpatrzeniu odwołania (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w G., decyzją z dnia 20 lutego 2015r., nr (...)906.1.2.2013.MK na podstawie art. 138 § 1 k.p.a., utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu wskazał, że powodem wydania kwestionowanej decyzji było podejrzenie wprowadzania do obrotu jako środka spożywczego, tj. mąki sojowej, uzyskanej z materiału paszowego oraz brak pełnej identyfikacji partii śruty sojowej. Mając na uwadze, że w myśl art. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 żywność nie obejmuje paszy, zasadne stało się wydanie zaskarżonej decyzji.

Dowód: decyzja (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w G. z dnia 20 lutego 2015r., nr (...), k. 14 – 20v.

Pismem z dnia 26 marca 2015r. powódka zwróciła się do C. o dokumenty wyjaśniające pochodzenie zakupionej u tego podmiotu śruty sojowej. Wcześniej, o takie informacje zwracała się pismem z dnia 5 listopada 2014r.

Dowód: pismo powódki z dnia 26 marca 2015r., k. 207, pismo powódki z dnia 5 listopada 2014r., k. 300 – 301.

Powódka, skargą z dnia 23 marca 2015r., zaskarżyła decyzję (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w G. z dnia 20 lutego 2015r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. w części utrzymującej w mocy pkt 1 decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. dotyczącego nakazania powódce zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wprowadzania do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej wyprodukowanej przez zakład (...) spółkę z o.o. z surowca nabytego od (...) spółki z o.o. w G. i wniosła o uchylenie zakazu, który godził, zdaniem powódki, w podstawowy porządek prawny, w tym w zasadę swobody działalności gospodarczej.

Wyrokiem z dnia 16 lipca 2015r. w sprawie (...)Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. uchylił zaskarżoną decyzję w części utrzymującej w mocy pkt 1 decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 28 listopada 2014r., uchylił też pkt 1 decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 28 listopada 2014r. i stwierdził, że decyzja ta nie może być wykonana.

W uzasadnieniu WSA stwierdził, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez powódkę w zakresie wprowadzenia do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odtłuszczonej był wadliwy, a to z uwagi na swój ogólnikowy charakter zakazu, tj. nie wykazano w nim, jakiej partii towaru zakaz dotyczy. Już z samej tej przyczyny WSA zobowiązany był uchylić obie decyzje wydane w sprawie, uznając, że naruszają one art. 107 § 1 k.p.a. oraz, iż powyższe uchybienia miały wpływ na wynik sprawy.

Wskazał, że decyzja organu administracji publicznej nakładająca na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania, powinna obowiązek ten wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Tymczasem zapis z pkt 1 decyzji jest ogólnikowy. A skoro zakaz z pkt 1 dotyczył mąki wyprodukowanej z konkretnych partii śruty sojowej wskazanych w pkt 2, to winno mieć to odzwierciedlenie w treści pkt 1 decyzji.

Nadto WSA zwrócił uwagę na:

- uchybienia procesowe, np. na gromadzenie materiału dowodowego przez organ I instancji pomimo wydania decyzji końcowej;

- pominięcie milczeniem wniosku powódki o przeprowadzenie dowodu w postaci badań próbek mąki zabezpieczonej przez funkcjonariuszy inspekcji sanitarnej, zobowiązania C. do przedłożenia dokumentów uwierzytelniających cały proces zamówienia, sprzedaży i dostawy do przedsiębiorstwa skarżącej śruty sojowej, wskazując, że są one niezbędne w celu wydania obiektywnej opinii w sprawie;

- niedokonanie oceny świadectwa brazylijskiego i wywodzonych z niego przez powódkę skutków;

- brak uzasadnienia, dlaczego organ oparł się jedynie na niekorzystnych dla powódki dowodach;

Wskazał też, że skoro pozwany wyznaczył 14 dni na zakończenie postępowania, to nie powinien kończyć przed upływem wyznaczonych 14 dni. Powinien dać powódce możliwość wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego.

Uchybienia powyższe, zdaniem WSA, mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

Ostatecznie wskazał, że na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym i drugim wyroku.

Dowód: skarga powódki, k. 21 - 25, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2015r., k. 26 – 34v.

Zabezpieczony towar został przez nabywców zwrócony do (...) spółki z o.o. w K..

Dnia 13 kwietnia 2015r. powódka poinformowała (...) w S. o sprzedaży zabezpieczonej mąki.

Zabezpieczone partie mąki sojowej powódka sprzedała jako paszę, tj. całość partii mąki sojowej znajdującej się w magazynie firmy (...) - na cele paszowe w łącznej ilości 29.790 kg, w tym 24.975 zł. odbezpieczonej mąki przez (...) w P. w dniu 2 stycznia 2015r., 3.055 kg mąki pochodzącej ze zwrotów od odbiorców oraz 1.760 kg mąki odkupionej od M..

Dowód: protokół kontroli nr O.I. (...) z 19 listopada 2015r., k. 156 - 158, faktura VAT nr (...), k. 159, faktura VAT nr (...), k. 160, faktura VAT nr (...), k. 161, faktura VAT nr (...), k. 162, faktura VAT nr (...), k. 163, faktura VAT nr (...), k. 164, faktura VAT nr (...), k. 165, faktura VAT nr (...), k. 166, upoważnienie, k. 167, pismo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 14 stycznia 2016r., k. 135, pismo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 3 grudnia 2015r., k. 148v, rozliczenie mąki sojowej, k. 191 – 192, postanowienie (...) w P. z dnia 2 stycznia 2015r., k. 256.

Z dniem 1 listopada 2015r. powódka zawiesiła prowadzenie działalności gospodarczej. Została zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w U. jako osoba bezrobotna.

Dowód: zaświadczenie (...), k. 35 – 37, decyzja urzędu Pracy z dnia 10 listopada 2015r., k. 37.

Decyzją z dnia 4 grudnia 2015r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S., na wniosek powódki z dnia 19 listopada 2015r., wykreślił ją z rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej prowadzonego przez (...) w S. – nr wpisu (...). W rejestrze tym powódka widniała od 5 października 2011r. w zakresie pośrednictwa w sprzedaży mąki sojowej produkowanej przez (...) spółkę z o.o. w K..

Dowód: wniosek powódki z dnia 19 listopada 2015r., k. 154, wniosek powódki z dnia 19 listopada 2015r., k. 155, decyzja Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w S. z dnia 4 grudnia 2015r., k. 146.

Powódka, wskutek wszczęcia postępowania administracyjnego przez (...) w S. w zakresie wprowadzania do obrotu mąki z surowca paszowego, odczuwała silny stres. Była stale podenerwowana do czasu wydania decyzji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G.. Miała problem z nadciśnieniem, z sercem. Zdarzył się jej incydent, że zabrała ją z domu do szpitala karetka pogotowia z uwagi na problemy w oddychaniu. Od lutego 2015r. korzystała z pomocy psychiatry. Dokonano u niej rozpoznania wstępnego w postaci zaburzeń lękowo – depresyjnych. Aktualnie nie korzysta z pomocy psychiatry. Zażywa leki na nadciśnienie oraz na częstoskurcz komorowy.

Przeprowadziła się do P., gdyż tam mieszkają jej córki. Potrzebowała ich pomocy. Jest w trakcie sprzedaży mieszkania w U..

Aktualnie jest osobą bezrobotną bez prawa do zasiłku.

Dowód: historia choroby, k. 73 – 78, dokumentacja medyczna, k. 79 – 83., zeznania świadka A. M. 02:23:25, 02:29:26, 02:30:23 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 593v, zeznania świadka E. J. 02:36:49, 02:44:36 , 02:49:31 protokół rozprawy z dnia 8 listopada 2016r., k. 594v – 595, przesłuchanie powódki 00:35:35 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 656.

Na moment zawieszenia działalności gospodarczej miała zadłużenie w kwocie około 250.000 zł. z tytułu kredytu odnawialnego.

Dnia 19 października 2015r. zawarła ugodę dotyczącą spłaty zadłużenia, które aktualnie wynosi 86.905,99 zł., poddając się dobrowolnie egzekucji.

Aktualnie spłaca zadłużenie w kwocie po 3.000 zł. miesięcznie. Spłaty dokonuje ze spadku, który otrzymała. Dalszej spłaty zamierza dokonywać ze środków uzyskanych ze sprzedaży mieszkania w U..

Dowód: aneks nr (...), k. 67 – 68, ugoda z dnia 19 października 2015r., k. 69 – 72, przesłuchanie powódki 00:48:42 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 656v - 657.

Powódka zapłaciła kwotę 5.535 zł. radcy prawnemu R. P. za obsługę prawną w sprawie administracyjnej.

Dowód: faktura VAT nr (...), k. 65.

Powódka zleciła P. D. sporządzenie wyceny przedsiębiorstwa powódki. Za usługę tę została wystawiona faktura VAT nr (...) na kwotę 4.428 zł.

Dowód: faktura VAT nr (...), k. 66.

Pismem z dnia 21 grudnia 2015r. powódka wezwała (...) Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w G. do zapłaty kwoty 530.560,61 zł., w tym 420.000 zł. tytułem odszkodowania za utraconą wartość przedsiębiorstwa, 100.000 zł. tytułem zadośćuczynienia, 4.500 zł. tytułem kosztów obsługi prawnej, 4.428 zł. tytułem kosztu opinii biegłego w zakresie wyceny przedsiębiorstwa, 1.632,61 zł. tytułem odszkodowania za zwrot kosztów dojazdów do lekarza, opinii medyczne, leków.

Dowód: pismo powódki z dnia 21 grudnia 2015r., k. 142 – 144.

Równolegle, w 2014r., toczyło się postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P., który przeprowadził czynności kontrolne w (...) spółce z o.o. w K. w zakresie przemiału śrutu sojowej dostarczonej przez powódkę w celu uzyskania gotowego produktu w postaci mąki sojowej. Podmiot ten został bowiem powiadomiony przez Państwowego Powiatowego Inspektora S. w S. o tym, że analiza dokumentów przedłożonych przez powódkę wskazuje, że do produkcji mąki prowadzonej przez M. używana jest pasza.

Decyzją z dnia 26 listopada 2014r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P. zakazał (...) spółce z o.o. w K. produkcji mąki sojowej na cele spożywcze ze śrutu sojowej poekstrakcyjnej deklarowanej jako materiał paszowy oraz wprowadzania do obrotu z uwagi na fakt, iż M. nie przedłożył dokumentów potwierdzających, że surowiec stosowany do produkcji mąki sojowej z przeznaczeniem na cele spożywcze mógł być stosowany do produkcji żywności. Wskazano, że w toku postępowania przedstawiono dokumentację oraz wykazano, iż stosowana do produkcji mąki sojowej z przeznaczeniem na cele spożywcze śruta sojowa, to materiał paszowy.

Decyzją z dnia 2 stycznia 2015r. (...) w P. wyraził powódce zgodę na sprzedaż zabezpieczonej partii „mąki sojowej” jako paszy.

Decyzją z dnia 16 listopada 2015r. (...) w P. umorzył postępowanie w przedmiocie działalności polegającej na produkcji mąki sojowej na cele spożywcze ze śrutu sojowej poekstrakcyjnej deklarowanej jako materiał paszowy przez M. spółkę w z o.o. w K. pomimo ustalenia, iż spółka (...) nie przedstawiła dokumentacji potwierdzającej, iż surowiec stosowany do produkcji mąki sojowej z przeznaczeniem na cele spożywcze mógł być stosowany do produkcji żywności. Umorzenie postępowania nastąpiło jednak w myśl art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na fakt, iż M. zaprzestała wytwarzania mąki sojowej oraz dokonała wypowiedzenia łączącej ją z (...) M. J. umowy w zakresie wykonywania przemiału śrutu sojowej jako surowca powierzonego przez Zamawiającego. Nie posiadała już wówczas przedmiotowej mąki, która została sprzedana przez M. J. jako pasza. Wydanie orzeczenia stało się zatem bezprzedmiotowe.

Dowód: pismo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. z dnia 24 listopada 2014r., k. 426, decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. z dnia 26 listopada 2014r., k. 365 – 366, postanowienie decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. z dnia 2 stycznia 2015r., k. 256 – 256v, decyzja Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P. z dnia 16 listopada 2015r., k. 150 – 153v.

(...) spółka z o.o. w K. była jedynym podmiotem (młynem), z którym współpracowała powódka w celu uzyskania przemiału śrutu sojowej na cele spożywcze. Na moment wszczęcia postępowania administracyjnego wobec powódki ani ona, ani M. nie dysponowała innymi partiami śrutu sojowej aniżeli te opisane w pkt 2 decyzji z dnia 28 listopada 2014r., pozyskanymi od (...) spółki z o.o. w G.. Powódka nie jest w stanie wytłumaczyć, dlaczego w dokumentacji dotyczącej sprowadzanej śrutu w 2014r. pojawiły się zapisy, że jest to materiał paszowy. Nie uzyskała ona w tym zakresie odpowiedzi od C.. Powódka po wydaniu kwestionowanej decyzji administracyjnej nie podjęła poszukiwania innego dystrybutora śrutu sojowej na cele spożywcze, z uwagi na okoliczność, że w jej ocenie, C. była wówczas jedynym dystrybutorem śrutu sojowej w Polsce. Nie poszukiwała też innego młynu do przemiału.

Dowód: przesłuchanie powódki 00:40:59, 01:14:17 02:06:31 protokół rozprawy z dnia 6 kwietnia 2017r., k. 656v, k. 657v, k. 660.

Sąd zważył:

Powództwo nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd ustalił stan faktyczny w oparciu o dokumenty zgromadzone w aktach sprawy, albowiem ich autentyczność nie była kwestionowana oraz na zeznaniach świadków A. M., E. J. i G. Ś., a także P. Ł. i J. B.. Zeznania powyższych osób były spontaniczne i logiczne. Dodatkowo sąd dał wiarę przesłuchaniu obu stron. Treść przesłuchania w zasadzie się nie

wykluczała, a jedynie wzajemnie uzupełniała. Zarówno przesłuchanie powódki, jak i przesłuchanie pozwanego nosiło cechy spójności. Nadto znalazło potwierdzenie w dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

Powódka oparła swe żądanie na instytucji odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone bezprawnym zachowaniem, w tym wydaniem prawomocnej decyzji administracyjnej, która jest niezgodna z prawem (art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c.).

Powódka winna zatem udowodnić (wykazać) każdą przesłankę odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, tj. bezprawne działanie, szkodę i związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem a szkodą (art. 6 k.c., art. 232 k.p.c.).

Kluczową kwestią w niniejszej sprawie jest przesądzenie, czy zakwestionowana przez powódkę decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 28 listopada 2014r. o nr (...) została wydana z naruszeniem przepisów prawa, a także, czy powódka dysponuje prejudykatem wymaganym przez art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c.

Odpowiedzialność z art. 417¹ § 2 k.c. stanowi bowiem *lex specialis* wobec art. 417 k.c. Dotyczy kwestii odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, a mianowicie szkody wynikłej z wydania prawomocnego orzeczenia albo ostatecznej decyzji. Wymaga jednak uprzedniego uzyskania prejudykatu, to jest orzeczenia przesądzającego o niezgodności z prawem określonego orzeczenia sądowego, czy też administracyjnego.

W myśl bowiem art. 417¹ § 2 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, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (...).

Obecnie ugruntowany jest pogląd w doktrynie i orzecznictwie, iż ustalenia niezgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych służą następujące prejudykаты: 1) decyzja wydana wskutek wznowienia postępowania (art. 145 – 152 k.p.a.), 2) decyzja wydana w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.) oraz 3) orzeczenie sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję (art. 145 p.p.s.a.) (por. Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. II – Ciszewski Jerzy- Lexis Nexis 2014, wyrok SN z dnia 16 stycznia 2015r., (...), wyrok SA w Warszawie z dnia 2 listopada 2016r., (...), (...)).

W tej sytuacji, sąd rozpoznający niniejszą sprawę uznał, że powódka poprzez przedstawienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 16 lipca 2015r. przedstawiła prejudykat przesądzający o tym, że kwestionowana przez nią decyzja z dnia 28 listopada 2014r. w części, tj. w zakresie pkt 1 została wydana z naruszeniem prawa.

Natomiast co do pkt 2 i 3 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. brak jest prejudykatu, który stwierdziłby niezgodność powyższej decyzji z prawem w powyższym zakresie.

Tymczasem sąd w sprawie odszkodowawczej nie może stwierdzić, z powodu braku odpowiedniego prejudykatu, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem z innych przyczyn niż poza okresowymi w k.p.a. uchybieniami o charakterze kwalifikowanym (wyrok SN z dnia 16 stycznia 2015r., (...), (...)).

Powódka nie podniosła twierdzeń, jakoby pkt 2 i 3 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. dotknięty był uchybieniami.

Stwierdzić jednocześnie należy, iż wydanie decyzji w pkt 2 i 3 nastąpiło w ramach kompetencji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Nie nosiło uchybień kwalifikowanych, o których mowa w k.p.a.

Konkludując, mając na uwadze treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 16 lipca 2015r., decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w S. z dnia 28 listopada 2014r. w części, tj. w zakresie pkt 1, została wydana z naruszeniem prawa. Ta okoliczność otworzyła powódce możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa.

Konieczne zatem stało się w dalszej kolejności ustalenie, czy powódka wykazała szkodę oraz adekwatny związek przyczynowo - skutkowy pomiędzy szkodą a wydaniem pkt 1 kwestionowanej decyzji administracyjnej.

Powódka stoi na stanowisku, że poprzez wydanie spornej decyzji administracyjnej zaprzestała ona prowadzenia działalności gospodarczej, bo utraciła dobrą pozycję na rynku dystrybucji mąki sojowej, odeszli od niej stali odbiorcy. Przez co dochodzi zwrotu wartości jej przedsiębiorstwa wycenionego na kwotę 420.000 zł. oraz kwoty 4.500 zł. tytułem zwrotu kosztów obsługi prawnej w postępowaniu administracyjnym, kwoty 4.428 zł. tytułem kosztów opinii biegłego w zakresie wyceny przedsiębiorstwa, kwoty 1.632,61 zł. tytułem odszkodowania za zwrot kosztów leczenia, dojazdów do specjalisty, opieki medycznej oraz kwoty 100.000 zł. tytułem zadośćuczynienia za utratę zdrowia.

Co do żądania kwoty 420.000 zł. stwierdzić należy, iż powódka nie wykazała, by zawieszenie działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji mąki sojowej miało bezpośredni związek w treści pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r.

Przeczą temu okoliczności niniejszej sprawy.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zakaz sprzedaży mąki sojowej dotyczył jedynie tej wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. ze śruty uzyskanej od (...) spółki z o.o. w G.. A contrario: zakaz nie wykluczył dystrybucji mąki sojowej wyprodukowanej przez inny zakład niż M., bądź nawet przez M., ale ze śruty pochodzącej od innego dystrybutora aniżeli C.. Powódka tymczasem nie podjęła żadnych działań, by pozyskać surowiec sojowy od innego podmiotu, bądź pozyskać nowy młyn do przemiału. Jednocześnie nie uwodniła przed sądem, że C. była jedynym dystrybutorem soi na terenie Polski oraz, że uzyskanie przemiału z innego młynu było niemożliwe. Powódka mogła przynajmniej podjąć starania dotyczące dystrybucji mąki sojowej wyprodukowanej przez inny zakład z surowca niepochodzącego od C.. Pozwany nie zakazał bowiem powódce prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji mąki sojowej w ogóle, a jedynie w zakresie tej wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. ze śruty uzyskanej od (...) spółki z o.o. w G..

Dalej, zakaz z pkt 1 decyzji miał charakter czasowy - do czasu okazania (...) w S. dokumentacji potwierdzającej przeznaczenie ww surowca do produkcji środków spożywczych lub spożycia przez ludzi. Jednocześnie zakaz ten został uchylony wyrokiem z dnia 16 lipca 2015r. Zatem po tym dniu powódka mogła kontynuować dystrybucję mąki sojowej produkowanej przez M. z soi pochodzącej od C.. Twierdzenia powódki, jakoby przez okres do listopada 2014r. do lipca 2015r. utraciła odbiorców, co skutkowało niemożnością kontynuowania działalności, jest również nieudowodnione.

Zdaniem sądu, powyższe twierdzenia są tendencyjne, subiektywne. W ocenie sądu, to okoliczności faktycznie uniemożliwiły powódce dystrybucję mąki sojowej, a mianowicie: 1) zakaz produkcji mąki sojowej na cele spożywcze ze śruty sojowej poekstrakcyjnej deklarowanej jako materiał paszowy, nałożony na (...) spółkę z o.o. K. przez Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w P. decyzją z dnia 26 listopada 2014r., 2) wypowiedzenie powódce umowy o współpracę dokonane przez (...) spółkę z o.o. w K. oraz 3) brak możliwości pozyskania od C. śruty sojowej innej aniżeli pasza.

W ocenie sądu, powyższe przyczyny, a nie pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r., zadecydowały o tym, że powódka z dniem 1 listopada 2015r. zawiesiła działalność gospodarczą oraz w dniu 19 listopada 2014r. złożyła wniosek o wykreślenie jej z rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Nadto stwierdzić należy, iż nawet gdyby pozwany nie wydał decyzji o treści jak w pkt 1, to powódka faktycznie nie mogłaby prowadzić powyższej działalności w zakresie wprowadzenia do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. C. w K. z surowca w postaci śruty sojowej zakupionej od (...) spółki z o.o. w G., gdyż M. miał zakaz produkcji mąki sojowej ze śruty poekstrakcyjnej deklarowanej jako materiał paszowy (vide decyzja (...) w P. z dnia 26 listopada 2014r.). Dodatkowo C. do 2014r. w dokumentach opisanych na stronie 7 niniejszego uzasadnienia opisywała dystrybuowany materiał jako materiał paszowy. Sama powódka nie potrafiła wyjaśnić tej sytuacji, podkreślając, że do 2014r. C. opisywała surowiec jako poekstrakcyjną śrutę sojową, a na żądanie powódki o wyjaśnienie przyczyn, dla których w opisywanym towarze pojawiło się słowo „paszowa”, C. nie udzieliła odpowiedzi. Była to niewątpliwie sytuacja patowa dla powódki, za którą jednak nie może odpowiedzialności

ponosić pozwany. Okoliczności powyższe prowadzą do wniosku, że powódka, bądź M. nie mogły pozyskać od (...) spółki z o.o. w G. innego surowca anieli ten opisany w dokumentach, jako materiał paszowy.

Nadto, powódka nie dysponowała na moment wydania spornej decyzji, innymi partiami śrutu sojowej, aniżeli te opisane w pkt 2 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. (vide przesłuchanie powódki). Zatem zakaz z pkt 1 w istocie odnosił się do tych partii śrutu sojowej, które zostały opisane w pkt 2 decyzji. Gdyby pozwany organ określił partie śrutu sojowej, co do której nakazałby zaprzestania działalności, to wówczas partie te nosiłyby oznakowania jak w pkt 2.

Natomiast, gdyby pozwany organ nie wydał pkt 1 decyzji (mając na uwadze zarzut powódki, iż został zastosowany niewspółmierny środek prawny wobec powódki), to sytuacja powódki w zasadzie byłaby taka sama, tj. faktycznie zaprzestałaby prowadzenia działalności w zakresie wprowadzania do obrotu na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej wyprodukowanej przez (...) spółkę z o.o. w K. z surowca zakupionego do (...) spółki z o.o. w G..

Zatem, to nie treść pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. skutkowałą zawieszeniem działalności gospodarczej powódki w zakresie dystrybucji maki sojowej, a faktyczne okoliczności opisane wyżej.

Brak jest też podstaw do uznania, że po stronie pozwanego wystąpiło bezprawne zachowanie, które uzasadniałoby żądanie na podstawie art. 417 k.c.

Nie można bowiem stracić z pola widzenia, iż postępowanie administracyjne (...) w S. oraz (...) w P. było prowadzone w kierunku ustalenia, czy mąka sojowa produkowana przez M., a dalej dystrybuowana przez powódkę, była uzyskana z materiału paszowego.

Dokumentacja w postaci świadectw analizy (k. 260, k. 261, k. 377, k.378), świadectw badań mikrobiologicznych (k. 262, k. 263, k. 375, k. 376, k. 459), karty towaru (k. 259), umów sprzedaży (k. 273, k. 306, k. 330), faktur Vat (k. 274, k. 307, k. 443, k. 462, k. 407, k. 258), certyfikatów dostawy (k. 275, k. 308, k. 333, k. 334, k. 345), kwitu wagowego (k. 276) oraz listów przewozowych (k. 444, k. 405, k. 458), wskazywała, że poekstrakcyjna śruta sojowa to materiał paszowy, nadto pozostawanie (...) spółki z o.o. w G. pod nadzorem Inspektora Weterynarii w G., wskazywały, że istniały w 2014r. okoliczności przemawiające za wnioskiem, że mąka I. produkowana była z paszy.

Ostatecznie powódka zgodziła się treścią pkt 2 i 3 decyzji 28 listopada 2014r., która nakazywała wstrzymanie i zabezpieczenie w obrocie na cele spożywcze mąki sojowej odłuszczonej wyprodukowanej przez zakład (...) spółkę z o.o. C. w K. dla Firmy Handlowo – Usługowej (...) M. J. z następującymi numerami partii 28.01.2014r., 17.02.2014r., 26.06.2014r., 31.07.2014r. i 5.11.2014r. oraz zobowiązywała powódkę do przedłożenia (...) w S. wykaz miejsc i ilości zabezpieczonych partii mąki sojowej odłuszczonej określonej w pkt 2. O powyższym świadczy fakt, iż powódka zaskarżyła decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora w G. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. jedynie w części, tj. w zakresie pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. utrzymującego w mocy zakaz prowadzenia działalności dystrybucyjnej.

Wprawdzie powódka zarzuciła (...) w S., że zbadał sprawę wybiórczo i tendencyjnie, gdyż nie odniósł się do certyfikatów tożsamości dotyczących śrutu sojowej sprowadzonej przez C. oraz nie pobrał próbek zabezpieczonej mąki, to jednak wskazać należy, że certyfikaty te (znajdują się one również w aktach niniejszej sprawy) dotyczą jedynie obecności (...) w śrucie sojowej, zaś wykonanie próbek po dniu 10 kwietnia 2015r. stało się niemożliwe do wykonania z uwagi na ich sprzedaż dokonaną przez powódkę.

Działania pozwanego miały swe umocowanie przepisach przywołanych przez pozwanego w odpowiedzi na pozew, zaś uchybienie procesowe, na które zwrócił uwagę WSA w wyroku z dnia 16 lipca 2015r. jedynie mogły mieć wpływ na wynik sprawy. Nie nosiły, zdaniem sądu, rozpoznającą niniejszą sprawę, cech bezprawności.

W tym stanie rzeczy, sąd uznał, że to nie treść pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r., ani działanie organu w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie nr (...), doprowadziły powódkę do zawieszenia działalności gospodarczej, lecz okoliczności faktyczne opisanej wyżej. Sąd stwierdził bowiem brak związku przyczynowo –

skutkowego pomiędzy utratą wartości przedsiębiorstwa powódki a treścią decyzji administracyjnej (art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c.) oraz brak bezprawności pozwanego w toku postępowania administracyjnego (art. 417 k.c.).

W konsekwencji powyższego, sąd oddalił wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu księgowości i rachunkowości na okoliczność wartości jej przedsiębiorstwa. Nadto, sąd oddalił również wniosek powódki o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, B. J., albowiem powódka nie wskazała adresu tego świadka, a dodatkowo okoliczności, dla których świadek ten został zgłoszony w dużej mierze miały charakter ocenny.

Konkludując, żądanie zapłaty kwoty 420.000zł. tytułem wartości przedsiębiorstwa powódki, mając na uwadze art. 417 k.c. i 417¹ § 2 k.c., nie zasługiwało na uwzględnienie.

W konsekwencji powyższego niezasadne stało się również żądanie zapłaty kwoty 4.428 zł. tytułem kosztów opinii biegłego w zakresie wyceny przedsiębiorstwa.

W zakresie zapłaty kwoty 4.500 zł. tytułem zwrotu kosztów obsługi prawnej w postępowaniu administracyjnym, wskazać należy, że brak jest podstaw prawnych do zasadności tego roszczenia. O kosztach postępowania administracyjnego orzekł bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z dnia 16 lipca 2015r. w pkt 4. Zatem kwestia wynagrodzenia dla fachowego pełnomocnika powódki została rozstrzygnięta.

Co do kwoty 1.632,61 zł. tytułem odszkodowania za zwrot kosztów leczenia, dojazdów do specjalisty, opieki medycznej nieudowodnione, to stwierdzić należy, że powódka nie przedstawiła żadnych dowodów potwierdzających faktyczne poniesienie wydatków na powyższy cel (art. 6kc). Dodatkowo, zdaniem sądu, to nie treść pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. wywołała u powódki potrzebę wizyt lekarskich, lecz stres związany z prowadzonym postępowaniem administracyjnym wobec powódki oraz wobec (...) spółki z o.o. w K., a także trudności w uzyskaniu od C. śrutu sojowej innej niż materiał paszowy.

Dlatego też, na podstawie art. 417 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c., stosowanych a contrario, sąd w powyższym zakresie oddalił powództwo odszkodowawcze w całości.

W zakresie roszczenia o zapłatę zadośćuczynienia, wskazać należy, że sąd nie ma żadnej wątpliwości, że powódka po wszczęciu wobec niej postępowania administracyjnego przeżywała silny stres oraz, że mógł on u niej wywołać problemy z sercem, nadciśnieniem, czy ze zdrowiem psychicznym. Powódka prowadziła bowiem swą działalność od kilku lat, zapewne z dużym zaangażowaniem. Nadto dochody z tej działalności stanowiły środki utrzymania powódki.

Brak jest jednak podstaw do uznania, że za stan zdrowia powódki odpowiada jedynie treść pkt 1 zakwestionowanej decyzji, czy zachowanie pozwanego w toku postępowania administracyjnego. Podkreślić należy, iż wszczęcie postępowania wobec powódki było zasadne, by wyjaśnić, czy do obrotu żywnością nie jest wprowadzany środek paszowy. Dodatkowo sprawie towarzyszyły inne okoliczności, tj. zakaz wydany M. w zakresie produkcji mąki sojowej, czy też trudności w uzyskiwaniu wyjaśnień od C. co do rodzaju sprzedanego surowca, co również mogło pogłębiać stan zdenerwowania, czy nawet załamania u powódki. Nadto, z treści dokumentacji medycznej powódki wynika, że miała ona również w październiku 2014r. incydent, kiedy to była na obserwacji w (...) z uwagi na zawroty głowy(k. 75). Powyższe wskazuje, że powódka jeszcze przed wydaniem spornej decyzji miała problemy ze zdrowiem.

Zatem, wobec braku adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy treścią pkt 1 decyzji z dnia 28 listopada 2014r. a stanem zdrowia powódki, a także z uwagi na brak bezprawnego działania po stronie pozwanego w toku postępowania administracyjnego, sąd uznał roszczenie o zapłatę zadośćuczynienia za uszczerbek na zdrowiu powódki za niezasadne.

W konsekwencji powyższego, sąd oddalił wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu psychiatrii i psychologii na okoliczność „wpływu prowadzonego postępowania przez pozwanego na zdrowie i kondycję psychiczną powódki”.

Roszczenie o zadośćuczynienie zostało oddalone na podstawie art. 445 k.c. w zw. z art. 417¹ par 2 k.c., a także art. 445 k.c. w zw. z art. 417 k.c.

O kosztach procesu sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c.

Niewątpliwie aktualna sytuacja życiowa i finansowa powódki jest trudna. Została ona ukształtowana przez splot niekorzystnych dla niej okoliczności, niezależnych od powódki. Powódka wykonywała swą dochodową działalność z zaangażowaniem i odpowiedzialnością, aktualnie jest zaś osobą bezrobotną bez prawa do zasiłku, co potęguje u niej poczucie skrzywdzenia. Zgłoszone roszczenia wymagały oceny prawnej, co zostało dokonane w tej sprawie. Okoliczności wskazane wyżej uzasadniają nieobciążanie powódki kosztami zastępstwa procesowego należnymi Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.