

Sygnatura akt II Ca 1728/13

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lutego 2014 r.

Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział II Cywilny Odwoławczy

w składzie:

Przewodniczący:	SSO Katarzyna Serafin-Tabor (sprawozdawca)
Sędziowie:	SO Anna Nowak SO Izabela Fountoukidis
Protokolant:	Ewelina Hazior

po rozpoznaniu w dniu 13 lutego 2014 r. w Krakowie

na rozprawie

sprawy z powództwa L. K.

przeciwko Skarbowi Państwa-Naczelnikowi Urzędu Skarbowego K. i Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w K.

o zapłatę

na skutek apelacji stron pozwanych

od wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie

z dnia 13 maja 2013 r., sygnatura akt I C 2714/12/P

1. zmienia zaskarżony wyrok nadając mu brzmienie:

„I zasądza od strony pozwanej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. na rzecz powoda L. K. kwotę 13.878,60 (trzynaście tysięcy osiemset siedemdziesiąt osiem 60/100) złotych z odsetkami ustawowymi od dnia 20.08.2012 r. do dnia zapłaty;

II. zasądza od strony pozwanej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. na rzecz powoda L. K. kwotę 3.072 (trzy tysiące siedemdziesiąt dwa) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu;

III. oddala powództwo w pozostałym zakresie;

IV. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej Skarbu Państwa - Naczelnika Urzędu Skarbowego K. kwotę 2 400 (dwa tysiące czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.”

2. oddala apelację strony pozwanej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. w całości;

3. nakazuje pobrać od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Krakowie kwotę 694,00 (sześćset dziewięćdziesiąt cztery) złotych tytułem nieuiszczonej opłaty od uwzględnionej apelacji pozwanego Skarbu Państwa - Naczelnika Urzędu Skarbowego K.;

4. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej Skarbu Państwa - Naczelnika Urzędu Skarbowego K. kwotę 1200 (jeden tysiąc dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 20 sierpnia 2012 r. powód L. K. domagał się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – Naczelnika Urzędu Skarbowego K. w K. (dalej „Naczelnika Urzędu Skarbowego”) na rzecz powoda kwoty 13.088,36 zł wraz z odsetkami ustawowymi oraz kosztów postępowania. Podstawą żądania pozwu była szkoda wyrządzona mu przez niezgodne z prawem działanie pozwanego, który zajął jego rachunek bankowy i wyegzekwował w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego powyższą kwotę jako należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 2.978,10 zł oraz odsetki od świadczenia głównego w wysokości 10.110,26 zł. Powód podniósł, że pozwany jako organ egzekucyjny miał obowiązek stwierdzić, że egzekwowane wierzytelności były przedawnione i w związku z tym zaniechać egzekucji. Nieumorzenie postępowania egzekucyjnego doprowadziło w konsekwencji do wyrządzenia uszczerbku w majątku powoda, co świadczy o istnieniu związku przyczynowego między działaniem pozwanego a szkodą.

W toku postępowania powód sprecyzował swoje żądanie, domagając się od strony pozwanej kwoty 13.878,60 zł, odpowiadającej wysokości dokonanego ściągnięcia z jego rachunku bankowego. Ponadto, zwrócił uwagę, że wniosek o podjęcie czynności egzekucyjnych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego został ekspediowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. (dalej „ZUS”) dopiero w dniu 14 października 2004 r., a więc w czasie obowiązywania przepisów, które nie przewidywały już legitymacji Urzędu Skarbowego do tego typu czynności. Niezwrócenie tego wniosku do ZUS stanowi więc podstawę do przypisania Naczelnikowi Urzędu Skarbowego odpowiedzialności za wyrządzoną powodowi szkodę.

Pozwany Skarb Państwa - Naczelnik Urzędu Skarbowego K. w K. wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz przyzpoznanie do sprawy wierzyciela Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K., podnosząc, że wszczęcie egzekucji administracyjnej nastąpiło na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionych przez niego tytułów wykonawczych, a organ egzekucyjny nie bada wymagalności określonych w nich obowiązków. W związku z tym, pozwany Naczelnik Urzędu Skarbowego nie miał obowiązku umorzenia postępowania egzekucyjnego, a odpowiedzialność za niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji spoczywa na wierzycielu. Ponadto, strona zaznaczyła, że powód nie podniósł zarzutu przedawnienia roszczenia podczas postępowania egzekucyjnego.

Przyzpozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. również wniósł o oddalenie powództwa oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania. Strona podniosła, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego nastąpiło w 1997 r., kiedy to organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnej był Naczelnik Urzędu Skarbowego a późniejsze zmiany przepisów dotyczące podmiotu prowadzącego egzekucję nie miały wpływu na niniejszą sprawę. Podkreślono również, że z uwagi na zmianę przepisów, bieg przedawnienia należności powoda uległ zawieszeniu z dniem 1 stycznia 2003 r., a więc działania ZUS oraz Naczelnika Urzędu Skarbowego w celu wyegzekwowania tych należności były zgodne z prawem.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt I C 2714/12/P, Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie zasądził od Naczelnika Urzędu Skarbowego K. w K. i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. in solidum na rzecz powoda kwotę 13.878,60 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 20 sierpnia 2012 r. do dnia zapłaty, jak również zasądził od pozwanych solidarnie na rzecz powoda kwotę 3.072,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższe orzeczenie Sąd Rejonowy oparł na następujących ustaleniach i rozważaniach prawnych:

Wierzyciel ZUS wystawił w 1997 i 1999 r. przeciwko powodowi L. K. tytuły wykonawcze o numerach (...) (na kwotę 278,30 zł z dnia 13.09.2009 r.), (...) (na kwotę 278,30 zł z dnia 13.09.1999 r.), (...) (na kwotę 100 zł z dnia 24.10.1997 r.), (...) (na kwotę 254,20 zł z dnia 26.05.1997 r.), (...) (na kwotę 254,20 zł z dnia 6.06.1997 r.), (...) (na kwotę 254,20 zł z dnia 17.07.1997 r.), (...) (na kwotę 260,10 zł z dnia 29.08.1997 r.), (...) (na kwotę 229,80 zł z dnia 13.09.1999 r.), (...) (na kwotę 220,70 zł z dnia 13.09.1999 r.), (...) (na kwotę 137,70 zł z dnia 13.09.1999 r., egzekucję wszczęto 30.03.2003 r., zakończono dnia 3.04.2012 r.), (...) (na kwotę 260 zł z dnia 8.09.1997 r.), (...) (na kwotę 459,52 zł z dnia 30.04.1997 r.) z tytułu zobowiązań za składki na ubezpieczenie pracowników dotyczące lat 1996-1997.

Wyżej wymienione tytuły wykonawcze wierzyciel ZUS przesłał do Naczelnika Urzędu Skarbowego w dniu 4 kwietnia 2002 r. Przedmiotowe postępowanie egzekucyjne było zwieszane od dnia 8 listopada 2002 r. do dnia 13 października 2004 r. na podstawie art. 56 § 3 w zw. z art. 56 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Naczelnik Urzędu Skarbowego zajął w lutym 2012 r. kwotę 13.878,69 zł, na którą składała się należność główna w kwocie 2.978,00 zł, odsetki w kwocie 10.126,20 zł i koszty egzekucyjne. Zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego stanowiącego wierzytelność z rachunku bankowego u dłużnika zajętej wierzytelności będącego bankiem zostały wystawione 21 lutego 2012 r. i 16 marca 2012 r. Postępowania egzekucyjne toczące się w oparciu o tytuły wykonawcze (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) zostały zakończone dnia 3 kwietnia 2012 r. wskutek zapłaty (zajęcia z rachunku powoda).

Apelację od powyższego wyroku wniosły obie strony pozwane, zarówno ZUS, jak i Naczelnik Urzędu Skarbowego.

ZUS zarzucił wyrokowi nieważność powstępowania z powodu niedopuszczalności drogi sądowej na podstawie art. 379 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej „ustawa systemowa”), z uwagi na obligatoryjny tryb rozpoznawania spraw składowych w trybie administracyjnym, które w dalszej kolejności podlegają odwołaniu do sądu okręgowego ubezpieczeń społecznych, co Sąd I instancji powinien uwzględnić z urzędu na zasadzie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Strona pozwana podniosła także ewentualny zarzut nierozpoznania istoty sprawy w zakresie wskazania rodzaju przedawnionych składek (na ubezpieczenie społeczne czy zdrowotne) stanowiących podstawę jego odpowiedzialności wynikającej z art. 417 k.c. oraz wskazania podstawy prawnej ich przedawnienia. Wskazując powyższe zarzuty, ZUS domagał się odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej oraz zasądzenia na rzecz tej strony pozwanej kosztów postępowania za obie instancje.

W odpowiedzi na tą apelację powód wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od strony pozwanej kosztów postępowania.

Naczelnik Urzędu Skarbowego w swojej apelacji również podniósł zarzut nieważności postępowania z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, tj. art. 379 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 33 pkt 1 i art. 54 § 1 i 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17 czerwca 1966 r. (t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 1015 ze zm., dalej „u.p.e.a.”) i art. 3 § 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej „p.p.s.a.”), a polegającej na przeprowadzeniu kontroli działalności organów administracyjnych przez sąd cywilny zamiast organ administracyjny i sąd administracyjny, co sąd I instancji powinien uwzględnić z urzędu na zasadzie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. i odrzucić pozew. Ponadto, w apelacji podniesiono ewentualne zarzuty:

1. naruszenia przepisów postępowania, tj.

a) art. 33 pkt 1 i art. 54 § 1 i 4 u.p.e.a. przez uznanie, że przed wystąpieniem o naprawienie szkody powód nie musi wyczerpać administracyjnej drogi odwoławczej,

b) art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749) przez uznanie, że organ egzekucyjny powinien umorzyć postępowanie na skutek przedawnienia,

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie

ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2002 r., nr 241, poz. 2074) przez uznanie, że doszło do przedawnienia zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Z treści tak sformułowanych zarzutów skarżącego Sąd Okręgowy wyinterpretował wniosek apelacji o odrzucenie pozwu.

**Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Wyrok Sądu Rejonowego został zaskarżony przez obie strony pozwane. Jednakże jedynie apelacja pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego okazała się uzasadniona i w następstwie skutkowałą zmianą zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w zaskarżonym nią zakresie. Natomiast apelacja pozwanego ZUS jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Sąd Okręgowy rozpoznając apelację doszedł od przekonania, że ustalenia faktyczne poczynione zostały przez Sąd Rejonowy prawidłowo, w związku z czym w całości je zaakceptował i uznał za własne, tak jak i wyprowadzone na ich podstawie wnioski prawne.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do - podniesionego przez obie pozwane strony - zarzutu nieważności postępowania na podstawie art. 379 pkt 1 k.p.c., który Sąd I instancji powinien uwzględnić z urzędu na zasadzie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. i odrzucić pozew.

Pozwany ZUS w swojej argumentacji dotyczącej tego zarzutu wskazał na art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, który przewiduje właściwość ZUS do wydawania decyzji w zakresie indywidualnych spraw, m.in. spraw składkowych. Zdaniem pozwanego, skoro tytuły wykonawcze, na podstawie których zajęto rachunki bankowe powoda, należą do wymienionych w tym przepisie kategorii spraw, to właściwym do rozpoznania od nich odwołania powinien być sąd okręgowy ubezpieczeń społecznych, a nie wydział cywilny sądu rejonowego.

Nie sposób się zgodzić z tym zarzutem. Abstrahując od prawidłowego określenia podstawy prawnej tego zarzutu, należy zauważyć, że de facto wynika on z błędnego zrozumienia istoty dochodzonego przez powoda roszczenia. Powód nie kwestionował bowiem tytułów wykonawczych wydanych wobec niego przez ZUS, ale zarzucił mu niezgodne z prawem działanie polegające na nieuwzględnieniu przedawnienia dochodzonych składek i skierowaniu sprawy do egzekucji, opierając swoje roszczenie na art. 417 § 1 k.p.c.

W tym miejscu właściwe wydaje się wyjaśnienie zasad, według których ustala się dopuszczalność drogi sądowej. Otóż droga sądowa przed sądem powszechnym przysługuje w sprawie cywilnej (w znaczeniu materialnym albo w znaczeniu formalnym - art. 1 k.p.c.). Niedopuszczalność drogi sądowej, o której stanowi art. 379 pkt 1 k.p.c., zachodzi więc wówczas, gdy sprawa w ogóle nie jest sprawą cywilną lub gdy - będąc nią - została wyłączona spod kompetencji sądów powszechnych.

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowią sprawy cywilne w znaczeniu formalnoprawnym, dla których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego wskazują drogę postępowania cywilnego. Stosownie do art. 476 § 2 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej. W myśl art. 476 § 3 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Z kolei zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, ZUS wydaje decyzje w zakresie wymienionych w nim indywidualnych spraw, od których przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, po pierwsze - od decyzji ZUS (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej) oraz po drugie - w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia (art. 83 ust. 3 tej ustawy). Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem tych dla których zastrzeżona jest właściwość sądów rejonowych, należą do właściwości sądów okręgowych (art. 477<sup>8</sup> § 1 k.p.c.).

W związku z powyższym, należało stwierdzić, że pozwany ZUS de facto nie zarzuca nieważności postępowania na tej podstawie, że sprawa nie powinna zostać rozpoznana przed sądem cywilnym jako sądem powszechnym (niedopuszczalność drogi sądowej - art. 379 pkt 1 k.p.c.), ale że sąd rejonowy orzekł w sprawie, w której sąd okręgowy jest właściwy bez względu na wartość przedmiotu sporu (art. 379 pkt 6 k.p.c.). Jednak i tak sformułowany zarzut nie mógł się ostać.

Ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. i określenie właściwości sądu zależy od przedmiotu procesu, czyli przedstawionego pod osąd roszczenia oraz przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej - lub odejmują - przymiot sprawy cywilnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2004 r. III CK 566/03, LEX nr 176104). Należy przy tym zaznaczyć, że roszczenie procesowe, to sama możliwość wniesienia sprawy do sądu i żądania ochrony. Jeśli według twierdzeń powoda zawartych w pozwie, między nim a pozwanym istnieje dany stosunek cywilnoprawny, to droga sądowa jest dopuszczalna i pozew nie może być odrzucony z powodu jej braku (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy trzeba stwierdzić, że - według treści pozwu - sprawa miała charakter cywilny i powinna być rozpoznawana przez sąd rejonowy wydział cywilny. Powód, wnosząc o zasądzenie od pozwanych kwoty 13.878,60 zł zajętej z jego rachunku bankowego twierdził, że dochodzi odszkodowania z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Tym samym powód powołał się na instytucję uregulowaną w przepisach tytułu VI, księgi trzeciej kodeksu cywilnego, a więc instytucję typowo cywilnoprawną. Skoro żądanie powoda opierało się na roszczeniu z art. 417 § 1 k.c., to niniejsza sprawa powinna być merytorycznie rozpatrywana przez wydział cywilny sądu rejonowego, zgodnie z wyrażonym w art. 16 k.p.c. domniemaniem jego właściwości.

Przechodząc do zarzutu podniesionego przez pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego, należy podkreślić, że ten wskazał jako podstawę nieważności postępowania przepis art. 379 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 33 pkt 1 i art. 54 § 1 i 4 u.p.e.a. i art. 3 § 1 i 2 pkt 3 p.p.s.a. Argumentacja apelacji sprowadzała się do stwierdzenia, że prawidłowość prowadzenia postępowania egzekucyjnego nie może być kontrolowana przez sąd cywilny, gdyż właściwy ku temu jest organ administracyjny II instancji oraz sąd administracyjny na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Natomiast skoro powód nie skorzystał z możliwości złożenia zarzutu na podstawie art. 33 pkt 1 u.p.e.a., ani skargi na czynności egzekucyjne czy przewlekłość postępowania na podstawie art. 54 § 1 i 4 u.p.e.a., to uniemożliwił tym samym sądownoadministracyjną weryfikację działań organu administracyjnego, a zatem nie wykazał w stosownym postępowaniu, że organ ten naruszył prawo.

Tak sformułowany zarzut nieważności postępowania również należało uznać za nieskuteczny. Aktualne w tej kwestii pozostają przedstawione wyżej argumenty dotyczące kwestii dopuszczalności drogi sądowej.

Sąd Okręgowy nie mógł jednak pominąć tego, że argumentacja pozwanego wykazuje, że jego zarzut sprowadza się do zarzutu obrazy prawa materialnego, tj. niezasadnego niezastosowania art. 417 § 1 k.c., polegającej samodzielnie orzeczeniu przez sąd cywilny o niezgodności z prawem niewydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego mimo konieczności posiadania stosownego preiudykatu (niezastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.).

Wskazać przy tym należy, że artykuł 77 ust. 1 Konstytucji RP wyraża konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną, jednakże sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie

wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Unormowania te są zawarte w ustawach zwykłych. (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r. II CSK 570/10 LEX nr 847123).

Sąd I instancji jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy podał art. 417 k.c. W ocenie Sądu Okręgowego takie stanowisko jest błędne, gdyż powyższa podstawa prawna nie mogła znaleźć zastosowania, zaś podstawę rozstrzygnięcia powinien stanowić art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Podkreślić należy, że art. 417 k.c. reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, natomiast art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. dotyczy sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona poprzez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa. Jeśli chodzi o relacje między tymi przepisami to wskazać należy, art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. stanowi przepis szczególny w stosunku do ogólnego przepisu z art. 417 k.c., jednak również dla tych przypadków odpowiedzialności deliktowej znajdują zastosowanie ogólne przesłanki i zasady odpowiedzialności określone w art. 417 k.c. Normy zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c. regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzania bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych (Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 570/10, LEX nr 847123).

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane m.in. przewlekłością postępowania sądowego, administracyjnego, czy egzekucyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę. Nadto odpowiedzialność w takim przypadku uzależniona jest od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chociaż dopuszczalne jest uchylenie przesłanki prejudykatu, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. Ustawodawca uregulował odrębnie dla sądów i organów administracyjnych właściwe tryby dla stwierdzenia niezgodności z prawem zachowań tych organów władzy publicznej. By móc stwierdzić przewlekłość w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., niezbędne jest złożenie skargi na bezczynność, którą przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Alternatywną drogą do uzyskania prejudykatu jest wniesienie zażalenia na niezłażwienie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a. Postanowienie organu wyższego stopnia uwzględniające zażalenie stanowi wówczas prejudykat, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2013 r., ACa 206/13, LEX nr 1314834).

W rozpoznawanej sprawie, powód domagał się zasądzenia na jego rzecz odszkodowania za szkodę powstałą na skutek prowadzenia przez Naczelnika Urzędu Skarbowego postępowania egzekucyjnego mimo przedawnienia dochodzonych roszczeń i związanego z tym niewykonania obowiązku wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.

Sąd Okręgowy w pełni podziela stanowisko Sądu I instancji odnoszące się do interpretacji art. 59 ust. 1 pkt 2 u.p.e.a, zgodnie z którą - wbrew twierdzeniom pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego - organ egzekucyjny ma obowiązek ustalenia w momencie wszczęcia, jak i w trakcie postępowania egzekucyjnego, czy zaległość objęta tytułem wykonawczym uległa przedawnieniu. Jednak z uwagi właśnie na tą okoliczność, podstawy roszczenia należało upatrywać nie w art. 417 § 1 k.c., ale w stanowiącym do niego *lex specialis* art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., który dotyczy sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona poprzez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis

prawa. Taka konstatacja implikuje konieczność stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, jako prejudykату stanowiącego przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Osoba, która twierdzi, że poniosła szkodę, musi wykazać, stosownie do art. 6 k.c., że szkoda rzeczywiście zaistniała oraz była ona następstwem niewydania decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, a nadto związek przyczynowy pomiędzy szkodą, a niewydaniem przez organ odpowiedniego orzeczenia/decyzji. Powód wykazał istnienie szkody jako następstwa niewydania przez organ egzekucyjny postanowienia o umorzeniu, jak i związek przyczynowy, jednak warunkiem koniecznym do powstania uprawnienia do żądania naprawienia szkody w niniejszej sprawie było uzyskanie, jak już wskazano, prejudykату, z którego wynikałoby, że pomimo istnienia tego obowiązku wydania decyzji, nie została ona w stosownym terminie wydana. Sąd powszechny nie ma bowiem uprawnień do czynienia samodzielnych ustaleń w tym przedmiocie (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2013 r., ACa 206/13, LEX nr 1314834).

W rozpoznawanej sprawie bezspornym było, że powód nie złożył do sądu administracyjnego - na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. - skargi na bezczynność pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego, polegającą na niewydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, w sytuacji, gdy powinien on z urzędu badać, czy dochodzony obowiązek nie wygasł (zwłaszcza przy tak długim okresie trwania tego postępowania). Powód nie wniósł także zażalenia na niezłatwienie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a. Na marginesie należy wspomnieć również o bierności powoda, wyrażającej się w nieskorzystaniu z uprawnień określonych w art. 33 pkt 1 i art. 54 § 1 i 4 u.p.e.a. Powód nie uzyskał zatem prejudykату niezbędnego dla uznania odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. A jak słusznie podniesiono w apelacji, sąd cywilny nie może w takiej sytuacji samodzielnie kontrolować prawidłowości przebiegu postępowania administracyjnego, gdyż nie należy to do jego właściwości. Poza kognicją sądu cywilnego pozostaje ocena niezgodnej z prawem bezczynności organu administracji publicznej, jeśli polegała ona na niewydaniu danego orzeczenia czy decyzji.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że uzyskanie prejudykату nie należy do warunków formalnych pozwu, pozwalając na jego odrzucenie na podstawie art. 199 k.p.c. z powodu czasowej niedopuszczalności drogi sądowej w razie stwierdzenia braku orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania przez organ decyzji. Przesłanka istnienia orzeczenia prejudykatalnego jest przesłanką materialną, którą sąd bada rozpoznając merytorycznie wniesioną przez powoda pretensję, co kategorycznie uniemożliwia odrzucenie pozwu z tego powodu, a uzasadnia oddalenie powództwa (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2012 r., I ACa 724/12, LEX nr 1223203).

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy uznał, że apelacja pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego jest zasadna i w konsekwencji, biorąc za podstawę przepis art. 386 § 1 k.p.c. orzekł jak w pkt II, III, IV i VI sentencji wyroku.

Pozwany Naczelnik Urzędu Skarbowego w swej apelacji podniósł również inne zarzuty, w tym naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 33 pkt 1 i art. 54 § 1 i 4 u.p.e.a., art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej oraz naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 4 ustawy systemowej. Jednakże w związku z uwzględnieniem apelacji pozwanego oraz zmianą zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa, rozpatrywanie ich stało się bezprzedmiotowe.

Odnosząc się do apelacji pozwanego ZUS, Sąd Okręgowy uznał, że powołania innych niż nieważność postępowania zarzutów, nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Wynika to z wykazanej wyżej niezasadności zarzutu nieważności postępowania, a także przedwczesności zarzutu nierozpoznania istoty sprawy, zgłoszonego w apelacji jeszcze przed sporządzeniem uzasadnienia wyroku Sądu I instancji, którego treść uczyniła ten zarzut bezprzedmiotowym.

Sąd Okręgowy mimo że pozwany ZUS nie zgłaszał w tym zakresie stosownych zarzutów, nie pominął jednak kwestii naruszenia przez Sąd I instancji art. 417 k.c. poprzez jego błędne zastosowanie i niezastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. jako

podstawy uwzględnienia powództwa wobec pozwanego ZUS. Sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest bowiem związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego (uchwała Sądu Najwyższego - 7 sędziów z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008/6/55).

Biorąc jednak pod uwagę, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej ZUS nie było niewydanie orzeczenia lub decyzji - a zaniechanie, polegające na niezaktualizowaniu danych dotyczących obowiązku objętego tytułem wykonawczym - wyżej przedstawione wywody co do błędnego zastosowania art. 417 § 1 k.c. nie mają przełożenia na sytuację prawną pozwanego ZUS. Brak niezwłocznego zawiadomienia organu egzekucyjnego - zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 9 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) - o każdej zmianie wysokości należności objętej tytułem wykonawczym wynikającym z jej wygaśnięcia w całości lub w części oraz podania daty powstania zmiany i jej przyczyny stanowiło niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Skoro zaniechanie to znajdowało się w związku przyczynowym z powstaniem szkody, to zaktualizowała się odpowiedzialność odszkodowawcza pozwanego ZUS na podstawie art. 417 § 1 k.c. Należy przy tym podkreślić, że dla ustalenia tej odpowiedzialności nie jest wymagane istnienie prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem zaniechania organu, tak jak w przypadku art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

W związku z powyższym, Sąd Okręgowy uznał, że apelacja pozwanego ZUS jest niezasadna i podlega oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania odwoławczego orzekł Sąd na zasadzie art. 98 k.p.c. Apelacja pozwanego ZUS okazała się być bezzasadna, w związku z czym jest on zobowiązany zgodnie z żądaniem powoda zwrócić mu koszty postępowania w II instancji, które stanowiło wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 1.200 złotych, co stanowi 50 % stawki minimalnej za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym na podstawie § 6 pkt 5 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Dodatkowo Sąd Okręgowy w oparciu o art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U.2010.90.594 j.t.) nakazał pobrać od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Krakowie kwotę 694,00 zł tytułem nieziszczonej opłaty od uwzględnionej apelacji pozwanego Naczelnika Urzędu Skarbowego.

Z kolei apelacja strony pozwanej Skarbu Państwa – Naczelnika Urzędu Skarbowego okazała się uzasadniona co skutkowało zasądzenie na rzecz tej strony koszty postępowania za obie instancje ( w pełnej stawce za I instancję i 50% za odwoławczą) zgodnie z powołanymi regulacjami Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu.