

Sygn. akt I ACa 281/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Bogdan Świerczakowski (spr.)

Sędzia SA Robert Obrębski

Sędzia SO (del.) Beata Byszewska

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Baranowska

po rozpoznaniu w dniu 18 września 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.

przeciwko(...) W.

przy udziale interwenienta ubocznego po stronie pozwanej Skarbu Państwa – Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt II C 987/09

1. ***oddala apelację;***

2. ***zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz(...) W. kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego;***

3. ***zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.***

Sygn. akt: I ACa 281/14

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 12 grudnia 2009 r. (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. wniósł o zasądzenie od (...) W. kwoty 7.537.888 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 2 maja 2007r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za część utraconych korzyści (lucrum cessans) w okresie od 1 lipca 2004 r. do 8 sierpnia 2012r. Jako zdarzenia szkodzące spółka wskazała na niezgodne z prawem decyzje administracyjne Prezydenta (...) W. z 5 marca 2004 r., nr: (...) (...) (...) - (...) i (...) (...) - (...), którymi odmówił on udzielenia zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych oraz na uchwałę Rady (...) W. nr (...) z 13 marca 2003 r.

Wyrokiem z dnia 9 października 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i obciążył powoda kosztami procesu.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia jest następująca.

W pierwszej połowie 2003 r. zarząd spółki (...) sp. z o.o. w W. podjął decyzję o rozpoczęciu działalności w sektorze gastronomicznym. W związku z tym dniu 5 września 2003 r. zawarł z T. umowę najmu lokalu użytkowego położonego przy ul. (...) w W. (umowa najmu wraz z aneksami – k. 108-130, zeznania P. G. – prezesa zarządu powodowej spółki – k. 835, 837).

Umowa (po przedłużeniu) miała obowiązywać do dnia 10 września 2012 r. (§ 13 ust. 1 umowy oraz przedłużenie umowy). Poprzednio w wynajmowanym lokalu prowadzona była restauracja (...), która dysponowała pozwoleniem na sprzedaż alkoholu (pozwolenie na sprzedaż alkoholu restauracji (...) – k. 131).

Po wynajęciu lokalu (...) sp. z o.o. w W. podjął dalsze kroki celem rozpoczęcia prowadzenia działalności gastronomicznej: przeprowadzono selekcję, nabór i szkolenie kadr, opracowano szczegółowy plan operacyjno-finansowy, wdrożono działania marketingowe oraz podjęto kroki zmierzające do uzyskania pozwolenia na sprzedaż alkoholu. Podjęto także prace adaptacyjne lokalu związane z podniesieniem jego standardu. Lokal prowadzony przez (...) sp. z o.o. w W. był lokalem o wysokim standardzie, w którym oprócz przyjęć, bankietów i spotkań biznesowych odbywały się również spotkania kulturalne. (...) sp. z o.o. zainwestował w adaptację lokalu około 3 mln zł.

W dniu 23 października 2003 r. (...) sp. z o.o. wystąpił do właściciela lokalu - T. o wyrażenie zgody na sprzedaż alkoholu. Zgodę tę uzyskał w dniu 27 października 2003 r. Następnie - w dniu 5 listopada 2003 r. uzyskał pozytywną opinię (...) oraz decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego dotyczącą spełniania wymogów sanitarno-higienicznych do sprzedaży napojów alkoholowych.

18 listopada 2003 r. (...) sp. z o.o. wystąpił z wnioskiem do Prezydenta (...) W. o wydanie zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w restauracji przy ul. (...) w W..

8 grudnia 2003 r. lokal restauracji był przedmiotem oględzin pracowników Delegatury Biura Działalności Gospodarczej i Zezwoleń w D. Ś. (...) (...) W., którzy w protokole pokontrolnym z tej samej daty wskazali, że usytuowanie budynku, w którym ma być prowadzona sprzedaż alkoholu powoduje, że nie spełnia on wymogów określonych w uchwale Nr (...) Rady (...) W. z dnia 13 marca 2003 r. Wobec informacji podanej przez kontrolerów, powód

przedłożył opinię prawną dotyczącą zgodności lokalizacji punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jak również dodatkowe oświadczenie Dyrektora Szkoły (...) z dnia 29 stycznia 2004 r. (...) sp. z o.o. zyskał też poparcie Społecznego Rzecznika (...)

Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (...) W. w dniu 29 stycznia 2004 r. pozytywnie zaopiniowała wniosek co do zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą (...) (...) W. z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie ustalenia na terenie (...) W. liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. (...) Nr (...) z 2003 r., poz. 2371 ze zm.)

Pomimo pozytywnej opinii Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Prezydent (...) W. trzema decyzjami z dnia 5 marca 2004 r. nr: (...) (...) - (...), (...) (...) - (...) i (...) (...) - (...) odmówił udzielenia zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych: o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa; o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu i o zawartości powyżej 18% alkoholu. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że lokalizacja punktu sprzedaży alkoholu jest niezgodna z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały Rady Miasta. Decyzje te powód otrzymał w dniu 17 marca 2004 r. (k. 150-161).

(...) sp. z o.o. odwołał się od powyższych decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., zaś SKO w W. decyzjami z dnia 5 maja 2004 r. nr: (...), (...) i (...), utrzymało w mocy decyzje organu I instancji (k. 162-165).

Na skutek rozpoznania skarg wniesionych przez (...) sp. z o.o. na powyższe decyzje, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1295/04, uchylił orzeczenia SKO oraz poprzedzające je decyzje Prezydenta (...) W.. W uzasadnieniu wyroku Sąd Administracyjny wskazał, że zaskarżone decyzje rażąco naruszają prawo, „albowiem wydane zostały na podstawie uchwały organu samorządu terytorialnego wydanej z naruszeniem postanowień przepisu art. 22 Konstytucji RP.” Decyzje organów administracji były niezgodne z prawem, gdyż zostały wydane w oparciu o wadliwą uchwałę Rady Miasta, albowiem „Uchwała Rady (...) W. Nr (...), która stanowiła podstawę do wydania w niniejszej sprawie decyzji organów obu instancji, zawiera w dyspozycji § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c postanowienia w formie zakazu, które w sposób niedopuszczalny wykraczają poza sformułowania przepisu art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis art. 14 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy stanowi, iż zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo – wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowa uchwała Rady (...) W., zawierając zakaz sprzedawania i podawania napojów alkoholowych we wskazanych w § 2 st. 1 pkt 1 lit. c miejscach, w sposób nieuprawniony wkracza w materię zagwarantowaną przez Konstytucję RP wyłącznie dla ustaw. Nie mogła być podstawą prawną decyzji organów administracji w zakresie odmowy udzielenia zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w tych sytuacjach, w których punkt przewidywanej sprzedaży takich napojów nie mieści się na terenie placówek wskazanych *expressis verbis* w art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. „Organy dopuściły się więc obrazy prawa materialnego, poprzez naruszenie postanowień art. 18 ust. 7 pkt 8 w zw. z art. 14 ust. pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi” a także „obrazy zasady pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.) i w konsekwencji naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a ponadto naruszenia przepisów postępowania, w tym w szczególności art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 1 k.p.a., w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stał się prawomocny i sprawa została przekazana Prezydentowi (...) W. do ponownego rozpoznania. Skarga kasacyjna od tego wyroku została odrzucona ze względu na uiszczenie niewłaściwej opłaty sądowej.

Prezydent (...) W., ponownie rozpoznając sprawę, trzema decyzjami nr: (...) (...) - (...), (...) (...) - (...) i (...) (...) (...) z dnia 26 stycznia 2006 r. udzielił (...) sp. z o.o. w W. pozwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu i o zawartości powyżej 18% alkoholu.

Rada (...) W., działając z własnej inicjatywy, podjęła w dniu 26 października 2006 r. uchwałę nr(...) która uchyliła § 2 uchwały z dnia 13 marca 2003 r. (uchwała z dnia 26 października 2006 r. z uzasadnieniem – 187-191, 298-299, uchwała z dnia 13 marca 2003 r. – k. 192-164).

W dniu 5 marca 2007 r. (...) sp. z o.o. w W. złożył do Sądu Rejonowego dla Warszawy - Śródmieścia w Warszawie wniosek o zawezwanie (...) W. do próby ugodowej (sygn. akt VI Co 283/07). Treść pisma (...) sp. z o.o. z propozycją ugody dotyczącą zapłaty kwoty 7.537.888 zł. (...) W. otrzymało w dniu 2 maja 2007 r.

(...) sp. z o.o. w dniu 23 stycznia 2007 r. złożył w Urzędzie (...) W. oświadczenie o wartości alkoholu sprzedanego w 2006 r. w lokalu przy ul. (...) na łączną kwotę 123.142,82 zł. i w tym samym dniu jednorazowo wniósł opłatę w wysokości 3.637,16 zł. za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2007 r. (oświadczenie – k. 224-225). W terminie do dnia 31 stycznia 2008 r. powodowa spółka nie złożyła oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w 2007 r. i nie wniósła opłaty za korzystanie z zezwoleń w 2008 r. Z uwagi na powyższe, zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń. Pomimo prawidłowo doręczonego zawiadomienia, spółka nie złożyła żadnych wyjaśnień a 16 sierpnia 2007 r. i 18 października 2007 r.

przeniosła prawa wynikające z umowy najmu na (...) sp. z o.o. w W.. Umowy te nie dotyczyły zbycia zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

28 marca 2008 r. zostały wydane decyzje stwierdzające wygaśnięcie z dniem 4 października 2007 r. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w związku z likwidacją punktu sprzedaży prowadzonego przez (...) spółkę z o.o. w W..

Wysokość korzyści jakich (...) spółka z o.o. w W. nie mogła osiągnąć w okresie od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 31 stycznia 2006 r. z powodu nieposiadania zezwolenia na sprzedaż alkoholu wyniosła 2.223.332,62 zł (opinia biegłego B. M.: pisemna – k. 544-557, pisemna uzupełniająca – k. 674-706, ustna uzupełniająca – k. 812, 814).

Zdaniem Sądu Okręgowego powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Sąd ten wyjaśnił, że ze względu na datę wydania decyzji oraz podjęcia uchwały, z których powód wywodzi skutki prawne, zastosowanie znajduje w sprawie art. 420¹ k.c. Obecnie obowiązujący art. 417¹ § 2 k.c. wszedł bowiem w życie w dniu 1 września 2004 r. - na podstawie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), która w art. 5 stanowiła, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu dotychczas obowiązującym. Sąd wskazał przy tym na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75). W uchwale tej Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie jej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

(...)W. jest biernie legitymowane w sprawie o naprawienie szkody wywołanej wydaniem decyzji administracyjnej przez organ tej gminy, jakim jest w niniejszej sprawie Prezydent (...) W.. Jednakże brak jest adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem przez Prezydenta (...) W. trzech decyzji z dnia 5 marca 2004 r. o odmowie przyznania powodowej spółce koncesji na alkohol, a szkodą powódki w postaci utraconych korzyści. Prezydent ten wydał trzy decyzje z dnia 5 marca 2004 r. jako organ pierwszej instancji. Decyzje te nie były ostateczne i nie wywołały skutków prawnych. Dopiero decyzje organu drugiej instancji, jakim były decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 5 maja 2004 r. były decyzjami ostatecznymi, wywołującymi skutki prawne.

Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie (art. 127 § 1 k.p.a.). Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.). Ostateczne są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Dopiero zatem decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. miały zatem walor decyzji ostatecznych, a więc wywołujących skutki prawne, chociaż były decyzjami jeszcze nieprawomocnymi, gdyż przysługiwało prawo wniesienia skargi na te decyzje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Ustawodawca wprowadzając, powoływaną wyżej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wywołane wydaniem decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych także zdecydował, że odpowiedzialność dotyczy naprawienia szkód wyrządzonych wydaniem ostatecznych decyzji i prawomocnych orzeczeń sądowych. Wyjątkiem są na przykład decyzje organów podatkowych, przede wszystkim z powodu wykonalności decyzji podatkowych organów pierwszej instancji. Zgodnie z obecnie obowiązującym 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.

Postępowanie dwuinstancyjne przed organami administracyjnymi należy traktować jako swoistą całość. Jeżeli strona skorzysta z prawa wniesienia odwołania, wówczas sprawa jest rozpatrywana przez organy pierwszej i drugiej instancji, a kończy się wydaniem ostatecznej decyzji przez organ drugiej instancji. Poza wyjątkami (występującymi

głównie w postępowaniu podatkowym oraz innych postępowaniach, w których decyzja organu pierwszej instancji jest wykonalna) procedura dwuinstancyjna jest zwykłą procedurą, z którą strona decyzji administracyjnej musi się liczyć i z której ma prawo skorzystać. Skutki dla strony wywołuje decyzja organu drugiej, a nie pierwszej instancji (podobnie jak orzeczenie sądu powszechnego drugiej, a nie pierwszej instancji).

Tak też wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 lipca 2003 r., sygn. IV CKN 357/01 (Lex nr 146444): „w procesie stosowania prawa wadliwe działanie organu pierwszej instancji, które zostało następnie skorygowane przez instancję odwoławczą, nie może być automatycznie kwalifikowane jako działanie bezprawne, rodzące obowiązek odszkodowawczy. Trzeba dodać, że odmienne ujęcie rozważanego zagadnienia godziłoby w zasadę instancyjności postępowania. Ze względu na możliwość rozbieżnej interpretacji konkretnych przepisów prawa i możliwość podejmowania na ich tle rozbieżnych rozstrzygnięć, przyjmowanie, że każda niezgodność decyzji organu pierwszej instancji z normatywnym wzorcem jest działaniem bezprawnym, byłoby ponadto nieracjonalne.”

Organ pierwszej instancji nie ma żadnego wpływu na orzeczenie organu drugiej instancji, a wykonalną decyzją jest decyzja organu drugiej instancji. Niezależnie zatem od treści decyzji organu pierwszej instancji, organ drugiej instancji ma pełną swobodę w wydaniu decyzji, a więc może wydać decyzję zarówno oddalającą odwołanie, jak i je uwzględniającą. Nie można zatem wiązać roszczeń odszkodowawczych z wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji. Należy je ewentualnie wiązać z wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji.

Sąd Okręgowy zauważył nadto, że nawet gdyby rozważać istnienie związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a szkodą powstałą w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji, to takie żądanie nie zostało zgłoszone w niniejszej sprawie, bowiem powódka dochodziła zapłaty odszkodowania za okres od dnia 1 lipca 2004 r., a więc za okres po wydaniu decyzji przez organ drugiej instancji. Brak jest więc adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem trzech decyzji administracyjnych przez Prezydenta (...) W. z dnia 5 marca 2004 r. a szkodą poniesioną przez powódkę.

Odpowiedzialność odszkodowawczą za decyzje organu drugiej instancji, czyli Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 5 maja 2004 r. ponosi Skarb Państwa. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 79 z 2001 r., poz. 856 – tekst jedn. ze zm.), samorządowe kolegia odwoławcze są państwowymi jednostkami budżetowymi. Dlatego też z punktu widzenia odpowiedzialności cywilnoprawnej, za działania kolegiów ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Tak też wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. III CZP 45/09 (Lex nr 518115): „samorządowe kolegium odwoławcze jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa w sprawie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej decyzją wydaną przez to kolegium.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 czerwca 2005r., sygn. akt VI SA/Wa 1295/04, uchylił orzeczenia SKO oraz poprzedzające je decyzje Prezydenta (...) W. w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia powodowej spółce na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Uchylenie zaskarżonych decyzji nastąpiło na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Rozpoznając skargę powódki, WSA nie znalazł podstaw do zastosowania art. 145 § 1 pkt 2 lub pkt 3 w.w. ustawy. Uchylenie trzech decyzji Prezydenta (...) W. oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. nastąpiło w zwykłym trybie sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny nie stwierdził nieważności zaskarżonych decyzji lub ich wydania z naruszeniem prawa z przyczyn wskazanych w art. 156 k.p.a., to uznać należy, że brak było podstaw do stwierdzenia nieważności lub wydania z naruszeniem prawa tych decyzji.

Sytuacja będąca przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, gdzie doszło do uchylenia zaskarżonych decyzji w zwykłym trybie kontroli sądowo – administracyjnej, różni się w istotny sposób od sytuacji, w której została stwierdzona nieważność (wydanie z naruszeniem prawa) decyzji lub w której decyzja organu, nawet I instancji, była natychmiast wykonalna i przez ową wykonalność wyrządziła szkodę, jak na przykład w sprawie, w której Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 maja 2003 r., sygn. III CZP 34/03 (Lex nr 82146) stwierdził, że „gdy na skutek

wykonania decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, która następnie została uchylona i stwierdzono nadpłatę należności podatkowej, strona poniosła szkodę, której nie pokrywa zwrot nadpłaty, może ona - na podstawie art. 417 § 1 k.c. - dochodzić jej naprawienia w procesie cywilnym." Pogląd ten został ugruntowany, w szczególności w związku z wydaniem przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie 7 sędziów z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. III CZP 125/05 (OSNC 2006/12/194), w której Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „przepis art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, mający zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem 1 września 2004 r., stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, następnie uchylonej.”

W uzasadnieniu do powyższej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że „brak jest podstaw do przyjęcia stanowiska, że każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana za niezgodną z prawem i tym samym rodzącą odpowiedzialność odszkodowawczą. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 maja 2003r., III CZP 34/03, Sąd Najwyższy wskazał, że organ odwoławczy często uchyla orzeczenie lub decyzję z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego, odmiennej kwalifikacji przepisów regulujących zasady postępowania lub niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych itp. Z tego względu nie można przyjąć, że każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji może być kwalifikowane jako bezprawne, choćby było ono skorygowane przez instancję odwoławczą. Należy także zgodzić się z poglądem, że samo pojęcie bezprawności nie jest jednakowe na gruncie całego systemu prawa i nie każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność. Sąd powołał także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2004 r., sygn. I CK 290/04 (Lex nr 337245), w którym stwierdzono, że „sam fakt uchylecia przez Naczelną Sąd Administracyjny decyzji nie świadczy jeszcze o jej niezgodności z prawem, w rozumieniu przepisów regulujących odszkodowanie za szkody wyrządzone wydaniem decyzji. W rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417 k.c. niezgodność decyzji z prawem, może być stwierdzona tylko w trybie przewidzianym prawem, a nie przez sąd orzekający o odszkodowaniu.” W judykaturze podkreśla się, że „zweryfikowana odszkodowawczo” może być tylko ostateczna decyzja administracyjna, po wykorzystaniu środków prawnych we właściwym trybie. W sprawach administracyjnych będzie to postępowanie o stwierdzenie nieważności, o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Bez takiej weryfikacji, przeprowadzonej przez właściwy organ (ostatecznie NSA), nie sposób miarodajnie stwierdzić naruszenia prawa.”

Odnosząc się do drugiej, alternatywnej podstawy roszczeń powódki, to jest uchwały Rady (...) W. z dnia 13 marca 2003 r., niezgodność z którą legła u podstawy wydania odmownych decyzji przez Prezydenta (...) W. z dnia 5 marca 2004 r., Sąd Okręgowy wyjaśnił, że również brak jest związku przyczynowego pomiędzy obowiązywaniem tej uchwały a szkodą powódki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oprócz wskazania na wadliwość uchwały z dnia 13 marca 2003 r., powołał się również na inne naruszenia prawa organów pierwszej i drugiej instancji. Stwierdził, że wydając zaskarżone decyzje organy pierwszej i drugiej instancji „dopuszcili się obrazy zasady pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.) i w konsekwencji naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a ponadto naruszenia przepisów postępowania, w tym w szczególności art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 1 k.p.a., w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy”. Zatem nie tylko uchwała z dnia 13 marca 2003 r. była uzasadnieniem wydania decyzji przez organy pierwszej i drugiej instancji, ale również inne okoliczności, skorygowane w drodze kontroli sądowo-administracyjnej.

Przede wszystkim jednak brak jest adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy uchwałą z dnia 13 marca 2003 r. a szkodą powódki, gdyż ewentualną szkodę powódki mogła spowodować ostateczna decyzja odmawiająca przyznania koncesji, a nie wcześniejsza uchwała. Nieprzyznanie prawa do sprzedaży i podawania alkoholu w lokalu wynajmowanym przez powódkę nastąpiło na podstawie odmownej decyzji administracyjnej, a nie na podstawie samej uchwały Rady (...) W.. Skonkretyzowanie obowiązku lub prawa następuje z chwilą zastosowania przepisów prawa, także prawa miejscowego, jakim jest uchwała Rady Miasta, w wydanej indywidualnej decyzji administracyjnej. Uchwała z 13 marca 2003 r. nadal była obowiązująca, nie została stwierdzona jej nieważność (została później zmieniona w zwykłym trybie), a tylko wpadkowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził

jej wadliwość. Nie została poddana kontroli w trybie przepisów umożliwiających uchylenie jej powszechnego obowiązywania na terenie (...) W..

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr z 2013 r., poz. 594 – tekst jedn.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylając zaskarżone decyzje wydane w sprawie powódki, wyraził swój pogląd prawny o wadliwości uchwały Rady (...) W. z dnia 13 marca 2003 r. Jest to pogląd jednostkowy. Nie wiadomo, czy i jakie rozstrzygnięcie zapadłoby, gdyby uchwała z dnia 13 marca 2003 r. została poddana kontroli w trybie powołanych wyżej przepisów.

Także zatem żądanie powódki zasądzenia odszkodowania z powołaniem się bezpośrednio na wadliwość uchwały Rady (...) W. z dnia 13 marca 2003 r. było niezasadne.

Zdaniem Sąd I instancji nie był natomiast zasadny zarzut przedawnienia roszczenia podniesiony przez pozwanego. Zgodnie z art. 442 § 1 k.c. (obowiązującym w dacie wydania kwestionowanej decyzji), roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże w każdym wypadku roszczenie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Analogiczne uregulowanie znajduje się w obecnie obowiązującym art. 442¹ § 1 k.c.

W dniu 5 marca 2007 r. (...) sp. z o.o. złożył do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie wniosek o zawezwanie (...) W. do próby ugodowej (sygn. akt VI Co 283/07), co przerwało bieg przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Pozew w niniejszej sprawie został złożony w dniu 12 grudnia 2009 r., a zatem zanim nastąpiło przedawnienie roszczeń powódki.

Mając na uwadze powyższe rozważania faktyczne i prawne, Sąd oddalił powództwo jako niezasadne, orzekając o kosztach na podstawie art. 98 k.p.c.

Powód wniósł apelację, zaskarżając wyrok w całości. Zarzucił:

I. naruszenie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) poprzez błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że właściwymi przepisami do oceny roszczenia powoda będzie art. 420¹ k.c., w sytuacji, w której podstawę roszczenia powoda winny stanowić przepisy art. 417 k.c. oraz 417¹ § 1 i 2 k.c. w brzmieniu po 1 września 2004r. Konsekwencją powyższego naruszenia jest błędne zastosowanie art. 420¹ k.c. przez jego bezzasadne zastosowanie oraz błędny brak zastosowania art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP;

II. naruszenie art. 420¹ k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające bezzasadnym przyjęciu, że pozwany nie ma legitymacji biernej w niniejszej sprawie, a wyłącznie legitymowanym jest Skarb Państwa - Samorządowe Kolegium Odwoławcze, w sytuacji, w której (...) W. ma legitymację bierną;

III. naruszenie art. 441 § 1 k.c. poprzez jego pominięcie (błędne zastosowanie) polegające na zaniechaniu ustalenia, iż pozwany oraz interwenient uboczny są solidarnie odpowiedzialni za wyrządzoną powodowi szkodę oraz art. 366 § 1 k.c.;

IV. naruszenie art. 420¹ k.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię polegającą na bezzasadnym przyjęciu, że nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy wydaniem w dniu 5 marca 2004r. decyzji przez pozwanego, a szkodą powoda (utraconymi korzyściami);

V. naruszenie art. 420¹ k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że działania pozwanego (wydanie decyzji w dniu 5 marca 2004r. oraz wydanie uchwały z dnia 13 marca 2003r.) nie były bezprawne, a tym samym, iż nie rodziły odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego;

VI. naruszenie art. 420¹ k.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię polegającą na bezzasadnym przyjęciu, że nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy nieprzyznaniem zezwolenia na sprzedaż alkoholu a uchwałą Rady (...)W. z 13 marca 2003r.

VII. naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. poprzez pominięcie w ustalonym przez Sąd stanie faktycznym okoliczności, iż zmiana uchwały dokonana przez Radę (...) W. dokonana w dniu 26 października 2006r., nastąpiła bezpośrednio na skutek wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 23 czerwca 2005r. oraz na skutek wyroku WSA z 27 lutego 2006r., co potwierdza uzasadnienie zmiany uchwały (w aktach sprawy);

VIII. naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. poprzez dopuszczenie dowodu z opinii biegłego postanowieniem z dnia 27 lutego 2012 r. na okoliczność ustalenia utraconych korzyści wyłącznie w okresie od 1 lipca 2004r. do 31 stycznia 2006r. i jednoczesnym oddaleniu wniosku powoda zawartego na stronie 2 pozwu (punkt 5, tiret 1) dotyczącego dowodu z opinii biegłego również za okres od 1 lutego 2006r. do 10 września 2012 r., w sytuacji w której zdarzenie szkodzące spowodowało szkodę w postaci utraconych w korzyści nie tylko w okresie od 1 lipca 2004r. do 31 stycznia 2006 r., ale do 10 września 2012 r. i w nierozpoznanie istoty sprawy w zakresie roszczenia powoda dotyczącego odszkodowania za utracone korzyści w okresie od 1 lutego 2006r. do 10 września 2012r.;

IX. naruszenie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. poprzez niezasadne obciążenie powoda obowiązkiem częściowego poniesienia kosztów postępowania.

Skarżący wniósł o zmianę wyroku i uwzględnienie powództwa w całości z uwzględnieniem kosztów procesu, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Nadto skarżący zawarł w apelacji wniosek o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego: „czy art. 417 § 1 i 417¹ § 2 (w brzmieniu obecnie obowiązującym) oraz art. 420¹ k.c. (w brzmieniu sprzed 1 września 2004r.) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. 1694r., Nr 16, poz. 93 ze zm.), w zakresie, w jakim pomija odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkodę, która została wyrządzona bezprawną decyzją administracyjną oraz bezprawnym aktem prawa miejscowego, co do których nie zapadły formalne orzeczenia o ich nieważności, są zgodne z zasadą odpowiedzialności władzy publicznej wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wpływającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji.”

Zarówno pozwany jak i interwenient uboczny (Skarb Państwa – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W.) wnieśli o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów za drugą instancję.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie jest zasadna.

Jak zaznaczono w apelacji, pierwszy zarzut, dotyczący reżimu odpowiedzialności, postawiony został jedynie dla porządku, bez oczekiwania, że jego uwzględnienie wpłynie na wynik sprawy. Należy się z takim zapatrywaniem zgodzić. Niemniej, zarzut ten nie jest słuszny, ponieważ analogia do sytuacji objętej wskazaną przez Sąd Okręgowy, uchwałą pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75), jest w tym wypadku oczywista. Powołanie się przez powoda na okoliczność, że w tym wypadku nie wchodzi w grę zastosowanie art. 160 k.p.a., nie wnosi nic istotnego dla rozumienia art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2004.162.1692 ze zm.), zaprezentowanego w motywach uchwały SN. Decydujące znaczenie ma fakt, że zdarzenia szkodzące, z których powód wywodzi skutki

prawne, miały miejsce przed 1 września 2004 r. Podobnie jak w przypadku decyzji nieważnościowej, data wydania przez sąd administracyjny wyroku kasatoryjnego nie rzutuje na wybór właściwego prawa. „Jakkolwiek w art. 5 ustawy nowelizującej jest mowa również o „stanach prawnych” - są one wymienione na równi ze „zdarzeniami” - tylko termin „zdarzenia” jest określeniem adekwatnym w stosunku do elementów stanu faktycznego spraw o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej (cytat z uzasadnienia przywołanej uchwały SN).

Kolejne trzy zarzuty (II, III i IV) dotyczą legitymacji biernej pozwanego (obok legitymacji Skarbu Państwa). Analiza przeprowadzona na poparcie tych zarzutów opiera się na chybionym założeniu, jakoby niemożność sprzedaży i podawania alkoholu powstała „od momentu wydania decyzji przez Prezydenta (...) W.” (k.902-903). Tymczasem niemożność ta istniała także przed wydaniem decyzji – z mocy samego prawa, wymagającego w takim wypadku ubiegania się o wydanie pozwolenia, mającego ze swej istoty charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny.

Szeroki wywód Sądu I Instancji, trafnie eksponujący fakt wywołania skutków prawnych dopiero przez decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego znalazł poważne wsparcie w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13 (OSNC 2014/9/94), odnoszącego się do obecnego stanu prawnego, a więc bez wątpienia aktualnego również w odniesieniu do odpowiedzialności na podstawie art. 420¹ k.c. Jego teza potwierdza wcześniej już wyrażone stanowisko SN (postanowienie SN z 9 lipca 2009r., III CZP 45/09, OSNC-ZD 2009/D/113), że za szkodę wyrządzoną przez samorządowe kolegium odwoławcze ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Okoliczność ta nie jest między stronami sporna. Jednakże motywy wskazanego orzeczenia odnoszą się również do kwestii legitymacji biernej, jednoznacznie sytuując ją po stronie tego organu administracji, który orzekał w drugiej instancji. Odpowiedzialność odszkodowawcza wiąże się co do zasady z decyzjami ostatecznymi. Szkoda nie mogła powstać przed wydaniem decyzji przez SKO, utrzymującej w mocy kwestionowane decyzje Prezydenta (...) W.. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przywołanego wyroku z 5 grudnia 2013 r., wydanego w analogicznym stanie faktycznym, gmina nie może ponosić odpowiedzialności za skutki decyzji wydanej przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa.

Wypada zauważyć, że odpierając zarzut przedawnienia, także pełnomocnik powoda twierdził, iż „Podstawą roszczenia powoda nie jest wydanie decyzji, podstawą roszczenia powoda jest wydanie decyzji ostatecznej, następnie uchylonej przez sąd administracyjny” (k.455). Zdanie to w pełni koresponduje z motywami zaskarżonego wyroku, oddalającego powództwo.

Zakres kognicji samorządowego kolegium odwoławczego nie ogranicza się tylko do kwestii formalnoprawnych. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99 (OTK 1999/4/73) zaznaczył, że SKO są wyposażone nie tylko w uprawnienia kasatoryjne, lecz także reformatoryjne. Wynika to także z art. 138 § 1 i 2 k.p.a. Obowiązkiem tego organu jest m.in. ocena prawidłowości decyzji z punktu widzenia materialnego prawa administracyjnego. Organ administracji publicznej, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, jest obowiązany rozważyć wnikliwie odwołanie (E. Iserzon (w:) Komentarz, 1970, s. 231), powtórnie zbadać sprawę i ocenić prawidłowość decyzji w świetle żądań i wyjaśnień strony zawartych w odwołaniu (Z. Janowicz, Komentarz, 1995, s. 316), ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę administracyjną załatwioną decyzją nieostateczną tego organu (B. Adamiak (w:) Komentarz, 1996, s. 570).

Należy zarazem podkreślić znaczenie trafnego wyводу Sądu I instancji, który dotyczy sfery skutków decyzji administracyjnej i znaczenia waloru ostateczności, o ile nie chodzi o decyzję natychmiast wykonalną (podano w motywach orzeczenia liczne przykłady orzeczeń odnoszących się do decyzji podatkowych).

Podsumowując ten wątek rozważań trzeba jednoznacznie stwierdzić, że chybione jest zapatrywanie, jakoby decyzje z 5 marca 2004 r. wywarły skutki w majątku powoda. Skutków takich nie mogła wyrzucić oczywiście również uchwała Rady (...) W. z 13 marca 2003 r., z przyczyn podanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy ową uchwałą a szkodą powoda nie nasuwa wątpliwości. Nie uchwalenie prawa miejscowego, ale dopiero wydanie indywidualnych aktów administracyjnych i to – jak już wyjaśniono – po wyczerpaniu toku instancji, wywołało relewantny skutek w sferze prawnej powoda. Chybiony jest więc również

zarzut oznaczony w apelacji jako szósty. Brak podstaw do dochodzenia odszkodowania na podstawie uchwały nr (...) przesądza o bezprzedmiotowości zarzutu siódmego, odnoszącego się do przyczyn uchylenia tejże uchwały.

W opisanym stanie faktycznym nie można też mówić o „współsprawstwie” (...)W., bowiem jak to już wyjaśniono, dopiero decyzja ostateczna, a więc wydana przez organ drugiej instancji, i tylko ona, wywołała skutek w sferze praw skarżącego. Artykuł 441 k.c. nie znajduje w sprawie zastosowania.

Niezależnie od powyższego Sąd Apelacyjny w pełni akceptuje i tę część argumentacji Sądu Okręgowego (przytoczonej we wstępnej części uzasadnienia), która niemożność uwzględnienia powództwa wywiodła z faktu, że dochodzone roszczenie nie obejmuje utraconych korzyści za okres poprzedzający wydanie decyzji przez SKO a więc za czas, kiedy decyzje nie były jeszcze ostateczne. Innymi słowy nie zostało wykazane, by brak pozwolenia na sprzedaż alkoholu w okresie poprzedzającym kontrolę instancyjną decyzji (co nastąpiło 5 maja 2004 r.), miał wpływ na brak spodziewanych korzyści w okresie późniejszym (począwszy od 1 lipca 2004 r.).

Oddalenie powództwa było przede wszystkim następstwem niestwierdzenia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniami powołanymi w podstawie faktycznej powództwa a szkodą powoda. Argumenty powołane w zarzucie piątym nie mogły więc odnieść skutku. Należy wszakże zauważyć, że podstawa faktyczna wyroku zawiera stwierdzenie (za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym), że zaskarżone decyzje były niezgodne z prawem (k.865) i Sąd Apelacyjny konstatację taką podziela.

Stwierdzenie, że powództwo jest już co do zasady nieusprawiedliwione oznacza zarazem, że nie mógł zostać uwzględniony zarzut pominięcia dowodu z opinii biegłego, mającej mieć za przedmiot wyliczenie utraconych korzyści (zarzut VIII), jak również zarzut naruszenia przepisów regulujących rozstrzygnięcie o kosztach (zarzut IX), oparty na nieuprawnionym założeniu, że to powód jest stroną wygrywającą.

Apelacja nie została uwzględniona z przyczyn leżących poza wykładnią art. 420¹ k.c., a zatem całkowicie zbędne było zwracanie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, o co wnosił skarżący.

Z przedstawionych względów, przyjmując za swoje ustalenia Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c., orzekając o kosztach na podstawie art. 98 w zw. z art. 99 k.p.c. i art. 107 in fine k.p.c.