

**Sygn. akt VI ACa 100/19**

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 4 listopada 2020 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:**

Przewodniczący – Sędzia Jolanta Pyżlak

Sędziowie: Małgorzata Borkowska

del. Grzegorz Tyliński (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa P. K. (1)

przeciwko (...) w W.

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt III C 1854/17

1. oddala apelację;

2. zasądza od P. K. (1) na rzecz (...) w W. kwotę 4 050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

**Sygn. akt VI ACa 100/19**

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 12 grudnia 2017 r. P. K. (1) wniósł o zasądzenie od pozwanej (...) w W. na jego rzecz odszkodowania w wysokości 100 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 2 października 2017 r. do dnia zapłaty.

Pozwana Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W. wniosła o oddalenie powództwa w całości.

Wyrokiem z dnia 26 października 2018 r. (sygn. akt III C 1845/17) Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, odstąpił od obciążenia powoda obowiązkiem zwrotu na rzecz pozwanej kosztów zastępstwa procesowego oraz przejął nieuiszczone koszty sądowe na rachunek Skarbu Państwa. Rozstrzygnięcie to zapadło przy następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

P. K. (1) odziedziczył po zmarłym ojcu udział w gospodarstwie rolnym położonym w miejscowości K., woj. (...), gmina K. i w miejscowości (...). Umową dzierżawy zawarł w dniu 21 sierpnia 2012 r. P. K. (1) wraz ze swoim rodzeństwem: A. K. (1), A. K. (2) i A. Ś. przekazali swoje udziały w gospodarstwie rolnym łącznie z gruntami rolnymi na terenie gminy K., tj. działki nr (...) oraz położonymi na terenie (...) obręb 2 działki nr (...) swojej matce – M. K. na czas nieokreślony.

W dniu 10 czerwca 2014 r. P. K. (1), planując rozpoczęcie własnej działalności rolniczej złożył w (...) Oddział (...) w O. wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania programu „Ułatwienia startu młodym rolnikom”. Załącznik do wniosku stanowił sporządzony w dniu 9 czerwca 2014 r. plan rozwoju gospodarstwa, tzw. biznesplan, zgodnie z którym powód zamierzał przejąć w formie umowy darowizny gospodarstwo o powierzchni 16,1388 ha użytków rolnych. W biznesplanie wyszczególniono cele i koncepcje rozwoju gospodarstwa, tj. rozpoczęcie produkcji zwierzęcej (bydło opasowe, trzoda chlewna), uprawa zbóż, kukurydzy na zielonkę, mieszanki wieloletnich traw, modernizacja i rozbudowa obory. Uzyskane środki miały zostać przeznaczone także na zakup urządzeń i maszyn rolniczych, m. in. pługu obrotowego i agregatu uprawowego siewnego. Wskazano, że część prac polowych (siew i zbiór kukurydzy) będą wykonywane usługowo, pozostałe maszyny i urządzenia zostaną przejęte wraz z gospodarstwem. Deklaracją złożoną wraz z wnioskiem było przejęcie przez powoda działek wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przedstawionego w biznesplanie, w tym m. in. działki nr (...). Decyzją z dnia 20 sierpnia 2015 r. nr (...) Dyrektor (...) przyznał powodowi pomoc finansową w wysokości 100 000 zł, z zastrzeżeniem dopełnienia warunków wskazanych w treści decyzji, w terminie nie dłuższym niż 180 dni od dnia doręczenia decyzji, jednak nie później niż do dnia 30 września 2015 r. Jednym z warunków było nabycie lub wejście w posiadanie gospodarstwa wskazanego w biznesplanie oraz zniesienie współwłasności lub współposiadania budynków i budowli znajdujących się w gospodarstwie, wykorzystywanych do produkcji rolnej oraz użytków rolnych wykorzystywanych do prowadzenia działalności rolniczej. W dniu 17 września 2015 r. do (...) wpłynął wniosek powoda o zmianę zadeklarowanych do przejęcia/nabycia działek rolnych, ze względu na fakt, że działka o numerze (...) została sprzedana innej osobie. Zgodnie ze zmienionym biznesplanem, powód zamierzał przejąć w formie umowy darowizny gospodarstwo o powierzchni 16,1388 ha użytków rolnych. Decyzją nr (...)(...) z dnia 23 września 2015 r. Dyrektor Oddziału (...) wyraził zgodę na powyższą zmianę założeń biznesplanu. W dniu 24 września 2015 r. do (...) wpłynął kolejny wniosek powoda o zmianę zadeklarowanych do przejęcia działek rolnych. Zgodnie ze zmienionym biznesplanem, powód zamierzał przejąć gospodarstwo o powierzchni 19,99 ha użytków rolnych. Jednocześnie zmieniono formę przejęcia/nabycia wymienionych działek z darowizny na umowę dzierżawy. Decyzją z dnia 5 października 2015 r. nr (...) Dyrektor Oddziału nie wyraził zgody na zmianę założeń biznesplanu, wskazaną we wniosku z dnia 24 września 2015 r. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ wskazał, że do dnia 30 września 2015 r., strona nie dopełniła warunku zniesienia współwłasności budynków i budowli znajdujących się w gospodarstwie, wykorzystywanych do produkcji rolnej oraz użytków rolnych wykorzystywanych do prowadzenia działalności rolniczej, bowiem przejęcie przez stronę gospodarstwa rolnego w drodze dzierżawy działek nie spowoduje zniesienia współwłasności, co jest niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 lit a tiret trzeci rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013 (Dz. U. z 2014 r., poz. 201 ze zm.) oraz decyzją o przyznaniu pomocy. W dniu 20 października 2015 r. powód złożył do Prezesa (...) odwołanie od tej decyzji. Prezes (...) decyzją z dnia 16 listopada 2015 r. nr 300/15 utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu decyzji wskazano m. in., że pomimo zawartej umowy dzierżawy „użytki rolne powoda pozostają we współwłasności, co stanowi naruszenie § 2 ust 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie rozporządzenia wykonawczego”. Zgodnie z wymienionym przepisem, pomoc finansowa jest przyznawana osobie fizycznej, która po raz pierwszy rozpocznie prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, jeżeli w wymaganym okresie, budynki i budowle znajdujące się w gospodarstwie, wykorzystywane do produkcji rolnej, oraz użytki rolne w gospodarstwie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej nie będą stanowiły przedmiotu współwłasności lub współposiadania, z wyjątkiem małżeńskiej wspólności majątkowej. W związku z powyższym niekorzystnym rozstrzygnięciem, powód złożył skargę na przedmiotową decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.. Przed wydaniem rozstrzygnięcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., Dyrektor Oddziału (...) (...) w O. decyzją z dnia 16 grudnia 2015 r. o numerze (...) stwierdził wygaśnięcie decyzji o przyznaniu pomocy z zastrzeżeniem dopełnienia warunków z tytułu „Ułatwienia startu młodym rolnikom”. W uzasadnieniu decyzji wskazano m. in. że „w trakcie weryfikacji wniosku o płatność stwierdzono, iż dokumentacja jest niekompletna i niepoprawna, m.in. nie przedstawiono dokumentów potwierdzających nabycie lub wejście w posiadanie działek wskazanych w biznesplanie (...). W wyniku analizy dokumentów znajdujących się w teczce sprawy ustalono, iż P. K. (1) nie wszedł w posiadanie gospodarstwa rolnego wskazanego w biznesplanie i nie zniósł współwłasności użytków rolnych wykorzystywanych do prowadzenia działalności rolniczej najpóźniej do dnia 30 września 2018

r., co jest jednoznaczne z niedopełnieniem warunków decyzji”. Powód złożył odwołanie również od powyższej decyzji. Po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z dnia 13 stycznia 2016 r. o numerze (...) Prezes (...) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu zostało powielone stanowisko organu I instancji w zakresie niespełnienia przez powoda warunków do wypłaty płatności z tytułu pomocy w ramach programu „Ułatwiania startu młodym rolnikom”. Wyrokiem z dnia 20 stycznia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 59/16 uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa (...) nr 300/15 z dnia 16 listopada 2015 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że błędna interpretacja krajowych przepisów prawa materialnego doprowadziła do sytuacji w której organ orzekający oparł swe rozstrzygnięcie na ustaleniu i twierdzeniu o pozostawianiu działek i budynków we współwłasności, przy jednoczesnym pominięciu zaistnienia istotnego w sprawie kryterium tj. kierowania przez skarżącego gospodarstwem rolnym. WSA wskazał, że „Prezes (...) uznał za nieistotną kwestię wejścia przez skarżącego w posiadanie gospodarstwa rolnego w związku z wydzierżawieniem całości działek wskazanych w biznesplanie (...), a dotyczącą faktycznego kierowania przez skarżącego gospodarstwem rolnym” oraz że „Prezes (...). zobligowany będzie do uwzględnienia oceny prawnej [wyrażonej w wyroku] w zakresie dokonania prawidłowej wykładni (...) Wiąże się to z obowiązkiem dokonania prawidłowej analizy zebranego materiału dowodowego oraz poczynienia ustaleń faktycznych w kwestii spełniania przez Skarżącego istotnego w prawie kryterium kierowania gospodarstwem rolnym w wymaganym terminie”. W związku z powyższym prawomocnym rozstrzygnięciem, decyzją z dnia 28 kwietnia 2017 r. nr 136/17 Prezes (...) uchylił zaskarżoną decyzję nr (...)(...) o niewyrażeniu zgody na zmianę założeń biznesplanu i wyraził zgodę na zmianę założeń biznesplanu. Kolejno postanowieniem nr (...) z dnia 9 czerwca 2017 r. Prezes (...) wznowił z urzędu postępowania zakończone decyzją nr (...) z dnia 13 stycznia 2016 r. Decyzją nr (...)2/17 z dnia 7 sierpnia 2017 r. Prezes (...) uchylił decyzję nr (...) wydaną przez Prezesa (...) w dniu 13 stycznia 2016 r. oraz uchylił decyzję (...) o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy z zastrzeżeniem dopełnienia warunków z tytułu „U. startu młodym rolnikom” wydaną w dniu 16 grudnia 2015 r. przez Dyrektora (...) — (...) Oddziału (...) (...) oraz umorzył postępowanie. W uzasadnieniu powyższej decyzji wskazano m. in. że powód P. K. (2) bezsprzecznie stał się kierującym gospodarstwem rolnym w wyniku czego beneficjent wypełnił warunki, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013. Dodatkowo stwierdzono, że podstawową zasadą jest to, że końcowy termin kwalifikowalności wydatków upłynął w dniu 31 grudnia 2015 r., co oznacza, że agencja płatnicza — (...) powinna rzeczywiście wypłacić pomoc do tej daty. Jednak z uwagi na uregulowania prawne w zakresie baraku możliwości wypłaty środków finansowych w dacie wydania niniejszej decyzji zasadne było, po uchyleniu decyzji nr (...) umorzenie postępowania. Pismem z dnia 22 września 2017 r. powód reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika wezwał pozwaną do zapłaty kwoty 100 000 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, w związku z nieuzyskaniem przez P. K. (1) środków pochodzących z pomocy w ramach działania programu „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W odpowiedzi na powyższe pozwana odmówiła uznaniu roszczeń wskazując, że brak jest jakiegokolwiek prawomocnego orzeczenia zobowiązującego (...) do wypłaty środków finansowych, na które powołuje się powód w wezwaniu.

Sąd Okręgowy ustalił również, iż aktualnie powód prowadzi działalność rolniczą. Przy wykonywaniu prac polowych korzysta z pomocy innych rolników, którzy wypożyczają mu sprzęt rolniczy i pomagają orać pole w okresach wiosennym i jesiennym. Sporadycznie powód korzysta także z usług firmy (...) z B..

W tak ustalonych okolicznościach faktycznych Sąd Okręgowy uznał zgłoszone powództwo za niezasadne.

W pierwszej kolejności zwrócono uwagę, iż powód dochodził zasądzenia od pozwanej Agencji (...) w W. na swoją rzecz odszkodowania w wysokości 100 000 zł, wskazując jako podstawę prawną żądania art. 417 i nast. k. c. Zdarzeniem powodującym szkodę miało być przede wszystkim wydanie przez pozwaną wadliwej decyzji administracyjnej, która na skutek zaskarżenia została następnie uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W.. Powód wskazywał także pozostałe decyzje wydane przez pozwaną w związku z wnioskiem powoda o przyznanie pomocy w ramach programu „Ułatwiania startu młodym rolnikom”, wskazując ogólnie, że zostały one wydane na skutek niewłaściwej interpretacji przepisów przez pozwaną stanowiąc jej niewłaściwe działanie. Zgodnie z treścią art. 417 § 1 k. c. za szkodę wyrządzoną

przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (§ 2). Dalej Sąd Okręgowy zważył, iż odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego określa natomiast art. 417<sup>1</sup> § 1 k. c. Uzależnia on możliwość dochodzenia w drodze postępowania cywilnego, naprawienia poniesionej przez poszkodowanego szkody, od stwierdzenia w innym postępowaniu niezgodności dokonanej czynności konwencjonalnej z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Przedsąd polega na ustaleniu w odrębnym postępowaniu, że ma miejsce niezgodność normy lub norm wyrażonych w zaskarżonym akcie normatywnym z normą lub normami wyrażonymi w akcie normatywnym usytuowanym wyżej w hierarchii źródeł prawa. Przesłanką wystąpienia z roszczeniem przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie aktu prawnego jest uzyskanie prejudykatu w postaci „stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Zgodnie z art. 188 Konstytucji, do wydania takiego prejudykatu uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż zgodnie z 417<sup>(1)</sup> § 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. Odnosi się to także do sytuacji, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Ustawodawca w art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c. także uzależnił od przedsądu odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem aktu indywidualnego o charakterze władczym (prawomocne orzeczenie, ostateczna decyzja), w tym także, gdy wydanie aktu indywidualnego nastąpiło na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z prawem. Chodzi więc o przypadki, gdy wadliwy jest akt indywidualny (niezgodny z normami prawnymi) albo bezprawny jest akt normatywny, stanowiący podstawę wydania aktu indywidualnego. Następnie Sąd I instancji zauważył, iż art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c. ma charakter szczególnie wobec art. 417 k. c., jednak również dla tych przypadków odpowiedzialności deliktowej znajdują zastosowanie ogólne przesłanki i zasady odpowiedzialności określone w art. 417 k. c. oraz oznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za szkodę. Dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>(1)</sup> k. c., obok zdarzenia sprawczego, konieczne jest ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego. Zastosowanie w tym przypadku znajdują ogólne reguły dotyczące kompensaty szkody w mieniu (majątkowej) oraz koncepcji związku przyczynowego – w szczególności ujęte w przepisach art. 361 – 363 k. c. W takiej sytuacji znaczenie regulacji prawnej objętej art. 417<sup>(1)</sup> k. c. polega na wprowadzeniu pewnych ograniczeń dla poszkodowanych dokonaniem lub zaniechaniem dokonania czynności konwencjonalnej. Sprowadzają się one do konieczności uzyskania w odrębnym postępowaniu prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem zachowania władzy publicznej (art. 417<sup>(1)</sup> § 1 – 3), przy jednoczesnym wąskim definiowaniu owej niezgodności. W dalszej kolejności Sąd Okręgowy odwołał się do poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2015 r., III CSK 456/14, w którym wskazano, iż postępowanie przed sądem administracyjnym jest "właściwym postępowaniem" w rozumieniu art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c. zaś orzeczenie sądu administracyjnego objęte art. 287 pkt 1 p. p. s. a. jest orzeczeniem wstępnym orzekającym o niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (prejudykatem), o którym mowa w art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c., otwierającym poszkodowanemu drogę do dochodzenia naprawienia szkody od Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c. W wyroku tym wskazano ponadto, że naprawienia szkody wyrządzonej innym niż ostateczna decyzja administracyjna, władczym aktem z zakresu administracji publicznej, poszkodowany może dochodzić na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 § 1 k. c. Zważając na te okoliczności, jak również na treść pozwu i dołączonych do niego dokumentów Sąd ten stwierdził, że żądanie powoda należało rozpatrywać w świetle 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c., w tym świetle oceniając także prejudykat wskazany przez powoda, który w jego ocenie otwierał powodowi drogę do dochodzenia naprawienia szkody od pozwanej tj. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., wydany w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 59/16, w dniu 20 stycznia

2017 roku, uchylający decyzję Prezesa (...) nr 300/15 z dnia 16 listopada 2015 r. Po uchyleniu przepisu art. 287 p. p. s. a. z dniem 14 lipca 2017 r., wyłączną i wystarczającą podstawę odpowiedzialności za decyzje administracyjne stanowi art. art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c., co Sąd I instancji uzasadnił również treścią projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w którym podkreślono, iż art. 287 p. p. s. a., w myśl ugruntowanego orzecznictwa sądowego, nigdy nie stanowił samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych oraz, że wprowadzony ustawą z dnia 27 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw art. 4171 § 2 k.c. stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności za decyzje (inne akty) administracyjne, uznając tym samym art. 287 p. p. s. a. za zbędny. W takiej sytuacji powód, dysponując wskazanym prejudykatem, co do zasady mógł żądać od pozwanej naprawienia szkody wyrządzonej mu na skutek wydania przez pozwaną decyzji niezgodnej z prawem, na podstawie art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k. c. Niezbędne przy tym do uwzględnienia żądania zasądzenia od pozwanej odszkodowania było wykazanie przez niego pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej pozwanej, a więc szkody i związku przyczynowego pomiędzy wydaną decyzją a szkodą, ujętych w szczególności w przepisach art. 361 – 363 k. c.

Kontynuując powyższe rozważania Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż w doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że szkoda polega na naruszeniu prawnie chronionych dóbr i interesów, zaś jej skutkiem jest zmniejszenie majątku poszkodowanego. To zmniejszenie majątku określane jest mianem uszczerbku. Za szkodę uznaje się więc uszczerbek jakiego doznał poszkodowany we wszelkiego rodzaju dobrach chronionych przez prawo. Uszczerbek dotyczący poszkodowanego może wystąpić w dwóch postaciach: straty, którą poniósł w wyniku zdarzenia szkodzącego (damnum emergens) oraz nieuzyskanych przez niego korzyściach (lucrum cessans). Sąd I instancji zwrócił tu uwagę, iż najczęściej spotykanym sposobem ustalenia wysokości szkody jest sposób różnicowy lub dyferencyjny sprowadzający się do badania stanu majątkowego dla wykrycia różnicy, jaka istnieje w majątku poszkodowanego przed i po zaistnieniu zjawiska, które wywołało szkodę. Polskie prawo cywilne przyjmuje rozwiązanie, zgodnie z którym zobowiązany ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa swego działania lub zaniechania. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się obecnie konsekwentnie, że kryterium normalności odpowiada teorii adekwatnego związku przyczynowego. Teoria ta zakłada, że związek przyczynowy zachodzi tylko wtedy, gdy w grupie wszystkich przyczyn i skutków mamy do czynienia jedynie z takimi przyczynami, które normalnie powodują określone skutki. Nie wystarczy więc stwierdzić istnienie związku przyczynowego jako takiego, lecz należy stwierdzić, że chodzi o następstwa normalne (a nie niezwykle, nadzwyczajne).

Stosownie do treści art. 361 k. c. naprawienie szkody obejmuje – w granicach normalnego związku przyczynowego – nie tylko straty, które poszkodowany poniósł, ale i korzyści które mógłby osiągnąć gdyby mu szkody nie wyrządono. Analizując kwestię domagania się zwrotu utraconych korzyści Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż prawo polskie przewiduje obowiązek zwrotu utraconych korzyści, ale nie zawiera definicji tego pojęcia. Dla ich określenia należy kierować się zasadą doświadczenia życiowego. Ustalenie jakie korzyści osiągnąłby poszkodowany, musi opierać się jednak przede wszystkim na ocenie indywidualnej sytuacji poszkodowanego. Nie wystarczy tu powołanie się na ogólną możliwość uzyskania korzyści - poszkodowany winien wykazać, że była ona realna w konkretnej indywidualnej sytuacji. Ustalenie szkody w postaci utraconych korzyści ma zawsze charakter hipotetyczny, polega bowiem na przyjęciu – na podstawie okoliczności, które wystąpiły po okresie spodziewanych korzyści, że korzyść w okresie poprzednim zostałaby osiągnięta. Jednakże utrata korzyści musi być przez żądającego odszkodowania udowodniona (art. 6 k. c.). W prawdzie nie w sensie wykazania co do tego pewności, ale z tak dużym prawdopodobieństwem, że praktycznie można w świetle doświadczenia życiowego przyjąć, że utrata korzyści rzeczywiście miała miejsce. Szkoda w postaci utraconych korzyści z reguły występuje obok rzeczywiście poniesionej straty, i nie powstaje równocześnie ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę, lecz jest jego późniejszym następstwem.

Na tle tych rozważań zwrócono uwagę, iż w niniejszej sprawie powód utożsamia zaistnienie szkody i jej wysokość z wysokością pomocy jaką uzyskalby, gdyby nie kolejne błędne decyzje pozwanej. W tym miejscu jeszcze raz podkreślić należy, że powód dysponuje jedynie prejudykatem w postaci wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., wydanego w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 59/16, w dniu 20 stycznia 2017 roku, uchylającego decyzję Prezesa (...) nr 300/15 z dnia 16 listopada 2015 r. Zatem możliwość dochodzenia przez powoda zapłaty odszkodowania

na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. została ograniczona do żądania naprawienia szkody powstałej wyłącznie na skutek wydania decyzji z dnia 16 listopada 2015 roku. W przypadku bowiem pozostałych indywidualnych ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących powoda, nie przedstawił on prejudykatu, co wyłączało możliwość uwzględnienia powództwa z uwagi na ich niezgodność z prawem. Założenie powoda dotyczące przyjęcia co stanowi jego szkodę w ustalonym stanie faktycznym sprawy jest błędne i nie znajduje uzasadnienia materialnoprawnego. Pomijało ono konieczność ustalenia rozmiaru szkody według art. 361 § 2 k. c., a zatem biorąc pod uwagę całość adekwatnych następstw zdarzenia szkodzącego w majątku poszkodowanego i opierało się na bezpodstawnym przyjęciu, że gdyby nie błędne decyzje pozwanej, w tym decyzja uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., majątek powoda zostałby zwiększony o kwotę 100 000 zł, a zatem kwota ta stanowi szkodę powoda. Założenie to całkowicie pomijało okoliczność, że kwota ta miała zostać wypłacona powodowi nie w celu zwiększenia jego aktywów, ale z przeznaczeniem na konkretne cele wskazane w biznesplanie, stanowiącym załącznik do decyzji o przyznaniu powodowi pomocy finansowej z dnia 20 sierpnia 2015 r. nr (...). Skutkiem obowiązku przeznaczenia kwoty pomocy na określone w decyzji cele była także możliwość żądania jej zwrotu przez pozwaną w przypadku braku przeznaczenia na ustalone cele. Proste przyjęcie za powodem, że wysokość szkody jest równa kwocie jaką miał otrzymać tytułem pomocy prowadziło do nieuzasadnionego stanowiska, że niewypłacona, a przyznana kwota jest równa korzyściom jakie utracił powód. Twierdzenie to pomija istotę, założenia i warunki, na których kwota ta miała zostać przekazana powodowi z zastrzeżeniem możliwości zwrotu. Ponadto brak wypłaty określonej decyzją kwoty pomocy nie mieści się w definicji szkody. Ewentualne utracone korzyści powoda, w świetle powołanego przepisu, stanowić mogłyby ewentualnie kwota dochodów z prowadzenia gospodarstwa rolnego, których powód nie uzyskał na skutek braku rozwoju gospodarstwa i zakupu sprzętu na który miała zostać przeznaczona kwota pomocy. Okoliczności takiej jednak powód nie podnosił, a tym bardziej jej nie wykazał. W tak ustalonym stanie faktycznym w ocenie Sądu I instancji powód dochodząc od pozwanej zapłaty odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c., musiałby wykazać jakie środki z własnego majątku przeznaczył na realizację celów wskazanych w załączniku do decyzji o przyznaniu pomocy, która na skutek wydania decyzji niezgodnej z prawem, co do której powód dysponuje prejudykatem, nie została ostatecznie wypłacona. Powinien zatem udowodnić wysokość środków własnych, które na skutek błędnej decyzji (zamiast środków uzyskanych z pomocy) był zmuszony przeznaczyć na realizację celów określonych w decyzji o przyznaniu pomocy. Obowiązek powyższy ciążył na powodzie z uwagi na to, że w ocenie Sądu jego szkodę, w okolicznościach niniejszej sprawy, mógł stanowić wyłącznie uszczerbek majątkowy jakiego doznał równy wysokości środków jakie przeznaczył na realizację biznesplanu, zamiast środków, które przeznaczyłby na te cele z uzyskanej pomocy w ramach programu „Ułatwiania startu młodym rolnikom”. Powód nie sprostował powyższemu obowiązkowi spoczywającemu na nim na podstawie art. 6 k. c. - nie przedstawił żadnych dowodów, które potwierdzałyby, że zaciągnął kredyt na rozwój gospodarstwa, a jego zeznania były niewystarczające dla ustalenia tej okoliczności, a także stwierdzenia, że w istocie kredyt ten został zaciągnięty na realizację celów określonych w biznesplanie. Nie wykazał także wysokości wydatków, jakie poniósł z uwagi na konieczność korzystania z pomocy osób trzecich przy pracach w gospodarstwie, ani że pomoc ta (określone usługi za które zapłacił konkretne kwoty) byłaby zbędna w przypadku zakupu sprzętu przewidzianego w decyzji. Odnośnie zaś zakupu sprzętu do pracy w gospodarstwie powód przyznał ponadto, że kupił inny sprzęt niż przewidywał biznesplan, a poza tym jego ogólnikowe zeznania były niewystarczające dla poczynienia ustaleń jaki sprzęt i za jakie kwoty zakupił. W takiej sytuacji w ocenie Sądu Okręgowego stwierdzić należało, że powód nie wykazał, aby na skutek wydania przez Prezesa (...) decyzji nr (...) z dnia 16 listopada 2015 r. doznał szkody w określonej wysokości, a tym bardziej szkody w kwocie dochodzonej pozwem.

Dodatkowo Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż powód nie wykazał także aby pomiędzy szkodą, której naprawienia się domagał a powyższą decyzją istniał adekwatny związek przyczynowy, tj. aby wydanie decyzji z dnia 16 listopada 2015 roku skutkowało brakiem wypłaty przyznanej powodowi na podstawie decyzji z dnia 20 sierpnia 2015 r. kwoty. Decyzją z dnia 16 listopada 2015 r. Prezes (...) utrzymał bowiem jedynie w mocy decyzję organu I instancji tj. decyzję z dnia 5 października 2015 r. nr (...) Dyrektora Oddziału odmawiającą wyrażenia zgody na zmianę założeń biznesplanu, w oparciu o wnioski powoda z dnia 24 września 2015 r. W ocenie Sądu I instancji adekwatny związek przyczynowy mógłby ewentualnie zachodzić pomiędzy decyzją Prezesa (...) z dnia 13 stycznia 2016 r. o numerze (...) utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Oddziału (...) (...) w O. z dnia 16 grudnia 2015 r. o numerze (...)

stwierdzając wygaśnięcie decyzji o przyznaniu powodowi pomocy z zastrzeżeniem dopełnienia warunków z tytułu „Ułatwiania startu młodym rolnikom” a szkodą rozumianą przez powoda jako utracone korzyści w kwocie 100 000 zł na skutek braku wypłacenia przez pozwaną kwoty pomocy w tej wysokości przyznanej na podstawie decyzji z dnia 20 sierpnia 2015 roku, albowiem odwołując się do poglądu zaprezentowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 §1 k.c. zachodzi wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez szczególnego zbiegu okoliczności, szkoda jest typowym następstwem tego rodzaju zdarzeń. Dodatkowo powód nie dysponował prejudykatem dotyczącym ostatecznej decyzji z dnia 13 stycznia 2016 roku, a zatem żądanie uwzględnienia powództwa oparte na niezgodności z prawem tej decyzji, nawet przy wykazaniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności pozwanej, niezbędnych w świetle art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., co nie nastąpiło, także podlegało oddaleniu. W świetle podanych przez powoda okoliczności faktycznych i ogólnikowym wskazaniu, że źródła szkody należy dopatrywać się w błędnej wykładni przepisów materialnych wydanych w celu realizacji unijnych uregulowań związanych z działaniem „Ułatwiania startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013 Sąd I instancji nie znalazł innej, niż wskazana wyżej, podstawy prawnej żądania, w świetle której należało rozpatrywać zasadność powództwa. Błędna wykładnia przepisów sama w sobie nie stanowiła źródła szkody, gdyż ewentualnie dopiero indywidualne decyzje dotyczące powoda wydane na skutek jej zastosowania jako niezgodne z prawem mogły je stanowić, co skutkowało obowiązkiem oceny zasadności powództwa w świetle art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. Nawet przyjmując iż powód dochodził naprawienia szkody wyrządzonej innym niż ostateczna decyzja administracyjna, władczym aktem z zakresu administracji publicznej, to i tak nie wykazał przesłanek odpowiedzialności pozwanej na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 § 1 k. c.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd Okręgowy uznał, iż wobec braku wykazania przez powoda poniesienia szkody, jej wysokości a także związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji z dnia 16 listopada 2015 roku a szkodą i brakiem prejudykatu w stosunku do ostatecznej decyzji z dnia z dnia 13 stycznia 2016 roku i innych powołanych w uzasadnieniu pozwu decyzji, poza decyzją z dnia 16 listopada 2015 roku, powództwo, na podstawie powołanych wyżej przepisów.

O kosztach postępowania pierwszoinstancyjnego Sąd Okręgowy rozstrzygnął zgodnie z zasadą wskazaną w art. 102 § 1 k. p. c., ważąc, iż w niniejszej sprawie powód zdecydował się na wytoczenie powództwa, gdyż był subiektywnie przekonany o słuszności swojego żądania, opartego na przekonaniu o wyrządzeniu mu szkody przez instytucję państwową – (...) której organy wydając błędne decyzje doprowadziły do utraty przez powoda dofinansowania ze środków UE w kwocie 100 000 zł. Powód uzyskał korzystne dla siebie rozstrzygnięcie na podstawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że organ orzekający oparł swe rozstrzygnięcie na błędnej interpretacji krajowych przepisów prawa materialnego. W tych okolicznościach, miał on prawo do subiektywnego przekonania, że poniósł szkodę w postaci utraconych korzyści – pomocy finansowej ze środków publicznych.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 października 2018 r. wniósł powód K. K., zaskarżając go w części – co do punktu I. (w którym oddalono powództwo) oraz co do punktu II. (w którym zawarto rozstrzygnięcie o kosztach postępowania). Tak zaskarżonemu wyrokowi apelujący zarzucił:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego:

a) art. 6 k. c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k. c. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie przez Sąd I instancji, że powód nie sprostał obowiązkowi dowodowemu i nie udowodnił wystąpienia szkody oraz związku przyczynowego, co skutkowało nierozpoznanie istoty sprawy oraz niezasadnym oddaleniem powództwa, podczas gdy powód udowodnił wystąpienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności pozwanego z tytułu utraconych korzyści;

b) art. 415 k. c. poprzez niezastosowanie tego przepisu w stanie faktycznym sprawy i w konsekwencji błędne przyjęcie, iż pozwana nic ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej a powód nic wykazał szkody w postaci utraconych korzyści oraz związku przyczynowego pomiędzy błędnymi decyzjami pozwanej a brakiem przyznania pomocy finansowej z tytułu „Ułatwiania startu młodym rolnikom”, podczas gdy powód wykazał, że spodziewana korzyść była realna a środki

przyznane (co zostało potwierdzone m. in. przez samego pozwanego w decyzji nr (...).2/17 z dnia 7 sierpnia 2017 r.) a pomiędzy błędnymi decyzjami pozwanego (błędna wykładnia przepisów materialnych wydanych w celu realizacji unijnych uregulowań) a powstaniem szkody zachodzi adekwatny związek przyczynowy;

c) art. 417 § 1 k. c. poprzez jego niezastosowanie w staniu faktycznym sprawy oraz uznanie, że powód nic wykazał przesłanek odpowiedzialności na podstawie tego przepisu, podczas gdy powód wykazał przesłanki odpowiedzialności w postaci szkody, faktu jej wyrządzenia przez niezgodne z prawem działanie oraz łączący te zdarzenia związek przyczynowy a dodatkowo należy podkreślić, że oprócz błędnej interpretacji przepisów unijnych skutkujących brakiem zgody na zmianę założeń biznesplanu, niezgodne z prawem działanie polegało także na naruszeniu zasady zaufania i pewności prawa (art. 8 k. p. a.), które spowodowało przerzucenie na powoda skutków popełnionych przez organy państwowe błędów;

d) art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. poprzez uznanie przez Sąd I instancji, że możliwość dochodzenia przez powoda zapłaty odszkodowania na podstawie tego przepisu została ograniczona do żądania naprawienia szkody powstałej wyłącznie na skutek wydania decyzji z dnia 16 listopada 2015 r., bowiem w pozostałych indywidualnych ostatecznych decyzjach administracyjnych nie przedstawił on prejudykatu, co wyłączało możliwość uwzględnienia powództwa z uwagi na ich niezgodność z prawem, podczas gdy decyzją powodującą szkodę była decyzja z dnia 5 października 2015 r. utrzymana decyzją z dnia 16 listopada 2015 r., zaś kolejne decyzje były jedynie konsekwencją wydania wcześniejszej wadliwej decyzji o odmowie zmiany założeń biznesplanu (wskutek błędnej interpretacji zapisów unijnych) a dodatkowo powód wskazywał również na inne podstawy odpowiedzialności pozwanej;

II. dokonanie błędnych ustaleń faktycznych poprzez uznanie, że:

a) bezpośrednim skutkiem braku uzyskania pomocy finansowej z tytułu „Ułatwiania startu młodym rolnikom” było zaciągnięcie kredytu bankowego przez powoda, podczas gdy kredyt bankowy został zaciągnięty w celu wdrożenia przez powoda planowanych zmian i modernizacji gospodarstwa rolnego powoda pomimo odmowy wsparcia finansowego i nic był bezpośrednim skutkiem braku uzyskania dofinansowania przez powoda, gdyż nic został przeznaczony na cele objęte dofinansowaniem;

b) bezpośrednim skutkiem i szkodą w rozumieniu Sądu I instancji było zaciągnięcie kredytu bankowego przez powoda oraz wydatkowanie środków na zapłatę za usługi świadczone przez osoby trzecie przy wykonywaniu prac rolniczych, podczas gdy powyższe elementy nie miały wpływu na wysokość „utraconych korzyści” w świetle art. 361 § 2 k. c. i nie zostały podjęte w celu udowodnienia wysokości rzeczywiście odniesionej szkody;

III. naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku, mianowicie:

a) art. 233 § 1 k. p. c. w zw. z art. 6 k. c. poprzez niewłaściwe zastosowanie a nadto dowolną a nie swobodną ocenę materiału dowodowego i uznanie przez Sąd I instancji, że:

- powód nie przedstawił żadnych dowodów, które potwierdzałyby, że zaciągnął kredyt na rozwój gospodarstwa (na realizację celów określonych w biznesplanie), podczas gdy przedstawienie takiego dowodu byłoby niezasadne w ramach roszczenia o utracone korzyści a stanowiłoby o dowodzeniu straty rzeczywistej (damnum emergens), bowiem zaciągnięcie kredytu bankowego świadczyłoby o rzeczywistej zmianie stanu majątkowego poszkodowanego (jednocześnie kredyt musiałby zostać zaciągnięty w kwocie 100 000 zł i wydatkowany zgodnie z założeniem wynikającym z biznesplanu);

- powód nie udowodnił wysokości środków własnych, które na skutek błędnej decyzji był zmuszony przeznaczyć na realizację celów określonych w decyzji o przyznaniu pomocy, co sugeruje, że Sąd I instancji bezpodstawnie przyjmuje powstanie szkody tylko w ramach straty rzeczywistej, podczas gdy szkodą w przypadku powoda była utrata korzyści (lucrum cessans), która polegała na niepowiększeniu się czynnych pozycji majątku poszkodowanego w wartości 100 000 zł, które pojawiłyby się w tym majątku, gdyby nie zdarzenie wyrządzające szkodę a powód wskazywał na te okoliczności w celu zobrazowania okoliczności braku uzyskania środków finansowych i niemożności zakupu własnego



sprzętu rolniczego, a nadto na okoliczność dalszego prowadzenia i modernizowania gospodarstwa rolnego co było założeniem przyznanego dofinansowania;

- powód nie wykazał wysokości wydatków, jakie poniósł z uwagi na konieczność korzystania z pomocy osób trzecich przy pracach w gospodarstwie, ani że pomoc ta byłaby zbędna w przypadku zakupu sprzętu przewidzianego w decyzji, podczas gdy nie można utożsamiać szkody w przypadku powoda li tylko z rzeczywistymi kosztami poniesionymi m.in. na pomoc osób trzecich a określenie, że pomoc ta byłaby zbędna w przypadku zakupu sprzętu jest niezgodna z zasadami logiki i doświadczenia życiowego;

- powód nie wykazał doznania szkody w wysokości wskazanej w pozwie, podczas gdy ustalenie istnienia i rozmiarów szkody w postaci *lucrum cessans* nawiązuje do określonych stanów prawdopodobieństwa wystąpienia określonych zdarzeń a nawiązanie do kategorii prawdopodobieństwa w omawianym zakresie może prowadzić do konkluzji, że ściśle udowodnienie wysokości szkody jest niemożliwe lub nader utrudnione a szkoda poniesiona przez powoda ma postać bezpowrotnej utraty prawa do pomocy finansowej w kwocie 100 000 zł w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”;

- powód nie wykazał związku przyczynowo - skutkowego, podczas gdy na podstawie przedłożonych w sprawie dokumentów (decyzji pozwanej) należy wywieść wniosek, że niewłaściwe działanie organu (błędna interpretacja przepisów materialnych) doprowadziła do sytuacji, że pomimo spełnienia wszystkich warunków w terminie przewidzianym w decyzji o przyznaniu pomocy finansowej w kwocie 100 000 zł (co samo w sobie aktualizowało obowiązek wypłaty dofinansowania) pomoc finansowa nie mogła być wypłacona z uwagi na zakończenie (...) 2007 - 2013 (końcowy termin kwalifikowalności wydatków upłynął w dniu 31 grudnia 2015r.) co skutkowało bezpowrotną utratą tych środków;

b) art. 233 § 1 k. p. c. w zw. z art. 361 k. c. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie przez Sąd I instancji, że:

- założenie powoda dotyczące oceny co w jego przypadku stanowi szkodę jest błędne z uwagi na fakt, że pomija konieczność ustalenia szkody biorąc pod uwagę całość adekwatnych następstw zdarzenia szkodzącego w majątku poszkodowanego, podczas gdy niniejszym postępowaniem bezspornie zostało wykazane, że powód w terminie wskazanym w decyzji z dnia 20 sierpnia 2015 r. nr (...) Dyrektora (...) wypełnił wszystkie warunki wskazane w treści decyzji do uzyskania pomocy finansowej, co umożliwiłoby zrealizowanie celów określonych w biznesplanie a tym samym powód wykazał, że uzyskanie korzyści było ze wszech miar realne i osiągalne w konkretnej sytuacji (co zostało jednoznacznie potwierdzone przez pozwaną w decyzji nr (...).2/17 z dnia 7 sierpnia 2017 r.);

- ewentualne utracone korzyści powoda stanowić mogłaby ewentualnie kwota dochodów z prowadzenia gospodarstwa rolnego, których powód nie uzyskał na skutek braku rozwoju gospodarstwa i zakupu sprzętu, na który miała zostać przeznaczona kwota pomocy, podczas gdy utrata korzyści (*lucrum cessans*) polega na niepowiększeniu się czynnych pozycji majątku poszkodowanego, które pojawiłyby się w tym majątku, gdyby nie zdarzenie wyrządzające szkodę tj. niepojawienie się w majątku powoda m. in. pługu obrotowego i agregatu uprawowego siewnego o wartości 100 000 zł;

- ustalenie, że powód nie wykazał, aby uzyskanie korzyści było realne a jedynie powołał się na ogólną możliwość uzyskania korzyści, podczas gdy powód dysponował decyzją przyznającą pomoc finansowa, a nadto decyzją Prezesa (...) nr (...) z dnia 7 sierpnia 2017 r., w której wskazano m. in. że Pan P. K. (1) bezspornie stał się kierującym gospodarstwem rolnym w wyniku czego Beneficjent wypełnił warunki, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013 a przyczyną braku wypłaty na obecnym etapie środków finansowych jest fakt, że końcowy termin kwalifikowalności wydatków upłynął w dniu 31 grudnia 2015 r. (co oznacza, że agencja płatnicza — (...) powinna rzeczywiście wypłacić pomoc do tej daty), a tym samym powód wykazał szkodę z tak dużym prawdopodobieństwem, aby uzasadniała ona w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła;

- ustalenie przez Sąd I instancji, że powód wychodzi z założenia, że wypłacona kwota miała zostać przeznaczona na zwiększenia jego aktywów, a dodatkowo powód powinien liczyć się z możliwością zwrotu tej kwoty, podczas gdy powód wielokrotnie podkreślał, że bezsprzecznie byłby w stanie zrealizować w pełni założenia biznesplanu w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego zgodnie z określoną strukturą produkcji rolnej, spełnienia wymagań w zakresie ochrony środowiska, higieny i utrzymania zwierząt oraz innych wskazanych w decyzji o przyznaniu pomocy finansowej;

- ustalenie przez Sąd I instancji, że powód nie wykazał, aby pomiędzy szkodą a decyzją z dnia 16 listopada 2015 r. istniał adekwatny związek przyczynowy, tj. aby wydanie decyzji z dnia 16 listopada 2015 r. skutkowało brakiem wypłaty przyznanej powodowi na podstawie tej decyzji kwoty, podczas gdy powód wskazywał wielokrotnie, że decyzja z dnia 16 listopada 2015 r. była źródłem szkody, bowiem błędna wykładnia przepisów materialnych wydanych w celu realizacji unijnych uregulowań związanych z działaniem „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, spowodowała wydanie decyzji o niewyrażeniu zgody na zmianę założeń biznesplanu a to pociągnęło za sobą konieczność uzyskania korzystnego dla powoda orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego potwierdzającego prawo powoda a w konsekwencji spowodowało wyrażenie zgody na zmianę założeń biznesplanu oraz doprowadziło do wydania decyzji nr (...).2/17 z dnia 7 sierpnia 2017 r. Prezesa (...), w której uchylił on decyzję nr (...) wydaną przez Prezesa (...) w dniu 13 stycznia 2016 r. oraz uchylił decyzję (...) o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy z zastrzeżeniem dopełnienia warunków z tytułu „U. startu młodym rolnikom” wydaną w dniu 16 grudnia 2015 r. przez Dyrektora (...) (...) oraz umorzył postępowanie, przyznając jednocześnie, że powód spełnił warunki wskazane w decyzji i bezsprzecznie powinna zostać przyznana mu pomoc w wysokości 100 000 zł, jednakże nie może ona zostać wypłacona bowiem upłynął termin kwalifikowalności wydatków;

- ustalenie przez Sąd I instancji, że adekwatny związek przyczynowy mógłby ewentualnie zachodzić pomiędzy decyzją Prezesa (...) z dnia 13 stycznia 2016 r. o numerze (...) utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Oddziału (...) (...) w O. z dnia 16 grudnia 2015 r. o numerze (...) stwierdzającą wygaśnięcie decyzji o przyznaniu powodowi pomocy z zastrzeżeniem dopełnienia warunków z tytułu „Ułatwiania startu młodym rolnikom” a szkodą rozumianą przez powoda jako utracone korzyści w kwocie 100 000 zł na skutek braku wypłacenia przez pozwaną kwoty pomocy w tej wysokości przyznanej na podstawie decyzji z dnia 20 sierpnia 2015 roku, a powód nie dysponuje prejudykatem dotyczącym ostatecznej decyzji z dnia 13 stycznia 2016 r., podczas gdy decyzją powodującą szkodę była decyzja z dnia 5 października 2015 r. utrzymana decyzją z dnia 16 listopada 2015 r., zaś decyzja z dnia 13 stycznia 2016 r. była konsekwencją - jak później zostało orzeczone - wydania wcześniejszej wadliwej decyzji o odmowie zmiany założeń biznesplanu (wskutek błędnej interpretacji zapisów unijnych);

c) art. 328 § 2 k. p. c. poprzez jego niewłaściwie zastosowanie objawiające się brakiem odniesienia się przez Sąd I instancji i wyjaśnienia w uzasadnieniu niezastosowania przez Sąd innej alternatywnej podstawy prawnej rozstrzygnięcia, w tym ogólnych zasad odpowiedzialności pozwanej.

II. nierozpoznanie istoty sprawy polegające na rozpatrzeniu przez Sąd wyłącznie podstaw prawnych odpowiedzialności pozwanego wynikających z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., podczas gdy kwalifikacja materialnoprawna okoliczności faktycznych przytoczonych dla uzasadnienia zgłoszonego w pozwie żądania należy do Sądu. Dodatkowo należy wskazać, że powód wskazywał również na ogólne przepisy podstawy cywilnej odpowiedzialności deliktowej (art. 415 i następane k. c.).

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wnosil o zmianę zaskarżonego wyroku w punkcie 1. poprzez uwzględnienie powództwa P. K. (1) i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 100 000 zł wraz z należnymi odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 2 października 2017 r. do dnia zapłaty, zmianę zaskarżonego wyroku w punkcie II poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych za I instancję; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji i pozostawienie temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za obie instancje.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja powoda nie była zasadna, albowiem podniesione w niej zarzuty okazały się być nietrafne.

Dokonując w pierwszej kolejności podniesionych w apelacji zarzutów naruszenia prawa materialnego – zaś spośród nich art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. ponownie zwrócić należało uwagę, iż zgodnie z tym uregulowaniem 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; odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W pierwszej kolejności zwrócić należało uwagę, iż powód wskazując ramy faktyczne dochodzonego roszczenia powoływał się na decyzję organu II instancji (Prezesa (...)) z dnia 16 listopada 2015 r. uchyloną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 stycznia 2017 r. Zauważyć tu należy, iż niewątpliwie decyzja, na wadliwość której powołuje się powód miała walor decyzji ostatecznej. W tym zakresie zwrócić należy uwagę, iż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego rozróżniają ostateczne decyzje administracyjne (takie, od których nie służy już odwołanie na zasadach określonych w uregulowaniach Kodeksu postępowania administracyjnego – por. art. 16 § 1 k. p. a.), od decyzji prawomocnych (które w ogóle nie mogą być wzruszone w drodze służących stronie środków prawnych – art. 16 § 3 k. p. a.). Na tym tle decyzja z dnia 16 listopada 2015 r. była decyzją ostateczną, w rozumieniu art. 16 § 1 k. p. a.

W dalszej kolejności zauważyć należy, iż z wyżej przytoczonych uregulowań wynika, iż konieczną przesłanką dla uzyskania przez zainteresowanego odszkodowania, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem - o ile przepisy nie stanowią inaczej. Mając na uwadze, iż przedmiotem takiej analizy jest decyzja administracyjna organu II instancji z dnia 16 listopada 2016 r., zauważyć należało, iż uregulowania Kodeksu postępowania administracyjnego zawierają również przepisy, przy pomocy których strona może domagać się stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji – jest to tryb wskazany w art. 156 k. p. a. umożliwiający stronie uzyskanie orzeczenia stwierdzającego nieważność decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa, a tym samym uzyskanie prejudykatu, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k. p. c. Nie wdając się w tym zakresie w dalsze rozważania – w tym również to, czy odszkodowania takiego domagać może się strona, która doprowadziła do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 k. p. a. – na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszego sporu należało zauważyć, iż powód tego rodzaju działań nie podjął, a tym samym nie dysponuje w tym zakresie stosownym prejudykatem. Spostrzeżenie to w istocie wyklucza możliwość domagania się przez powoda odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> k. c. Zwrócić bowiem należy uwagę, iż ochrona, o której mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. nie służy tak długo, jak długo strona, wskutek przyznanych jej przez prawodawcę zwykłych środków działania (w tym możliwości poddania niekorzystnego dla niej indywidualnego aktu prawnego kontroli instancyjnej, w tym również sądowej) może swym działaniem doprowadzić do wyeliminowania niezgodnego z prawem orzeczenia. Ta uwaga prowadzi do wniosku, iż w tym trybie nie są kompensowane szkody powstałe niejako w okresie pomiędzy wydaniem orzeczenia (decyzji administracyjnej, orzeczenia sądowego), a uchyceniem lub zmianą takiego orzeczenia w toku instancji. Na tle tych rozważań powód nie mógł skutecznie domagać się odszkodowania w związku z uchyceniem wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 20 stycznia 2017 r. decyzji Prezesa (...) z 16 listopada 2015 r.

Niezależnie od powyższych spostrzeżeń należało zwrócić uwagę, iż w tamtym okresie obowiązywał (do dnia 14 lipca 2017 r.) art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). Zgodnie z tym uregulowaniem w przypadku gdy sąd w orzeczeniu: 1) uchylił zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzył postępowanie, 2) stwierdził nieważność aktu albo ustalił przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Uznając, iż uregulowanie zawarte w art. 287 ustawy stanowi dodatkową – obok art. 417<sup>1</sup> k. c. przesłankę, w oparciu o którą strona może domagać się odszkodowania, zwrócić należało uwagę, iż hipoteza tej normy nie została zrealizowana w realiach faktycznych niniejszej sprawy – w szczególności nie doszło tu do umorzenia postępowania przy ponownym rozpoznaniu sprawy, przeciwnie – decyzją

z dnia 28 kwietnia 2017 r. Prezesa (...) uchylono zaskarżoną decyzję Dyrektora (...) i wyrażono zgodę na zmianę założeń biznesplanu.

Niezależnie od powyższych okoliczności zwrócić należy uwagę, iż powód swoje roszczenie wywodzi z wyeliminowania decyzji administracyjnej odmawiającej zmian w biznesplanie. Jeżeli źródłem szkody powoda miałyby być niewypłacenie pomocy przyznanej przez Agencję, to brak wypłaty wynikał nie z braku dokonania zmian w biznesplanie, a w związku z wydaniem przez Prezesa (...) decyzji o umorzeniu postępowania z dnia 7 sierpnia 2017 r. Dopiero bowiem wydanie tej decyzji administracyjnej definitywnie pozbawiło powoda możliwości uzyskania pomocy. Ponownie podkreślić należy, iż pomocy takiej nie pozbawiła powoda decyzja w przedmiocie odmowy zatwierdzenia zmian w biznesplanie. W takiej sytuacji – chcąc skutecznie dochodzić odszkodowania – powód powinien dysponować stosownym prejudykatem co do decyzji umarzającej postępowanie, tymczasem w realiach faktycznych sprawy niniejszej takiego prejudykatu brak. Uzyskania takiego prejudykatu nie pozbawia powoda to, iż środki za okres, za który pierwotnie przyznano pomoc, nie mogą być obecnie wykorzystane z uwagi na upływ czasu. W takiej sytuacji brak jest przeszkód, aby powód uzyskał orzeczenie o wydaniu decyzji z dnia 7 sierpnia 2017 r. z naruszeniem prawa. Jak już wskazano, powód nie podjął tego rodzaju działań, zaś ocena tego, czy decyzja z dnia 7 sierpnia 2017 r. jest prawidłowa przekracza uprawnienia sądu powszechnego – jak zasadnie zwrócił na to uwagę Sąd Okręgowy, niezgodność z prawem decyzji administracyjnej powinna być ustalana we właściwym postępowaniu, zaś postępowaniem takim nie jest postępowanie przed sądem powszechnym.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż brak było możliwości przyznania na rzecz powoda odszkodowania w związku z treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2017 r. Okoliczność ta prowadzi do wniosku, iż zawarty w apelacji zarzut naruszenia art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. nie mógł być uznany za zasadny.

We wniesionym środku zaskarżenia powód podnosi również zarzuty naruszenia art. 415 i 417 § 1 k. c. oraz art. 6 w zw. z art. 361 § 1 i 2 tego Kodeksu. Domagając się przyznania odszkodowania na zasadach ogólnych, powód powinien wykazać zaistnienie wszystkich okoliczności uzasadniających zaistnienie odpowiedzialności Agencji – odpowiedzialność taka nie ma bowiem charakteru obiektywnego, a uzależniona jest od bezprawności działania pracownika organu. W ocenie Sądu Apelacyjnego odpowiedzialność taka może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych – w przypadku rażącego i oczywistego błędu pracownika organu. Przyjęcie odmiennej wykładni prawnej, aniżeli nastąpiło to finalnie w orzeczeniu organu II instancji, czy też sądu administracyjnego, o ile nie nosi cech rażącej i oczywistej wadliwości w ramach dokonanej wykładni, nie może rodzić odpowiedzialności odszkodowawczej. Spostrzeżenie to wynika z jednej strony z braku w naszym systemie prawnym jednolitych zasad wykładni i stosowania prawa, zaś z drugiej strony – przyznanej każdemu organowi stosującemu prawo (zarówno sądowemu, jak i pozasądowemu) pewnej swobody zarówno w dokonywaniu ustaleń faktycznych na potrzeby rozstrzygnięcia, jak i stosownej subsumpcji, jak wreszcie swobody w dokonywaniu wykładni przepisów prawa.

Na tym tle zwrócić należało uwagę na w pełni podzielany przez Sąd Apelacyjny w tym składzie pogląd zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II CK 27/05), w myśl którego: 1. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia oparta jest na ogólnej podstawie zawartej w art. 417 k. c., a przesłanką tej odpowiedzialności jest wina sędziego. 2. Do przyjęcia winy sędziego za błąd orzekania nie wystarcza rażące naruszenie prawa, lecz musi ono nosić także znamiona "oczywistości". Istotą bowiem sprawowania urzędu sędziowskiego jest wykładnia i stosowanie prawa, co ze swej natury obciążone jest ryzykiem błędu. 3. Nietrafność orzeczenia i jego wzruszenie w toku instancji nie oznacza winy tego wykonawcy władzy sądowniczej. Pogląd ten należy odpowiednio zastosować również do działań podejmowanych przez pracownika organu administracji. Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2017 r. przyczyną uchylenia zaskarżonej decyzji Prezesa (...) była odmienna interpretacja uregulowań wyżej przytaczanego rozporządzenia. W tym zakresie Sąd ten uznał, iż jakkolwiek argumentacja byłaby uzasadniona jedynie bez odniesienia się do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie rozwoju wsparcia obszarów wiejskich przez (...) na rzecz (...) O. (...), jednakże prawo krajowe winno być interpretowane w zgodzie z tym rozporządzeniem Rady (WE). W ocenie Sądu Apelacyjnego takie naruszenie prawa nie ma waloru oczywistości, nie jest również

rażące, zaś sama nietrafność rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej nie przesądza o winie organu i jego pracowników. Również zatem z tej przyczyny zarzuty naruszenia art. 415 i 417 k. c. nie mogły być uznane za trafne.

Powyższe okoliczności niejako dezaktualizują pozostałe zarzuty zawarte w apelacji – zarzuty błędnych ustaleń faktycznych oraz naruszenia art. 233 § 1 k. p. c. Ogólnie jednak wskazać należy, iż zarzuty te nie były trafne, zaś rozważania Sądu Okręgowego co do braku wykazania wysokości szkody należało uznać za zasadne. Kwestie te – co zresztą prawidłowo ocenił Sąd I instancji – niezależnie od innych okoliczności i tak prowadziłyby samodzielnie do oddalenia zgłoszonego w niniejszym postępowaniu powództwa. Podzielić tu należy wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oraz w odpowiedzi na apelację pogląd, zgodnie z którym pomoc nie miała być wypłacona na zwiększenie aktywów powoda, lecz na realizację określonych w biznesplanie celów. Co więcej – przepisy rozporządzenia nakładały na beneficjenta takiej pomocy szereg obowiązków (np. obowiązek wydatkowania 70% pomocy w ciągu trzech lat na wskazane cele). Tym samym nie sposób uznać, iż kwota 100 000 zł stanowi prostą szkodę poniesioną przez powoda. Jak trafnie zauważył to Sąd Okręgowy, szkoda taka w istocie powinna wyrażać się różnicą pomiędzy kwotą pomocy lub nawet kosztami poniesionymi przez powoda, aby kwotę taką pozyskać z innych źródeł, a niejako zaoszczędzonymi w wyniku braku konieczności terminowej realizacji zasad udzielonej pomocy. Na podstawie zaoferowanego przez powoda materiału procesowego szkody tej nie sposób ocenić. Jeżeli w związku z brakiem uzyskania pomocy powód zobowiązany był do zaciągnięcia kredytu bankowego, to szkodą taką byłaby różnica pomiędzy kosztami kredytu (odsetki, prowizje), a tym, co powód niejako „zaoszczędził” nie będąc zobowiązany do kwalifikowania wydatków zgodnie z zasadami pomocy, którą miał uzyskać. Koniecznym byłoby również wykluczenie zaistnienia przesłanek, które skutkowałyby obowiązkiem zwrotu pomocy (jak już wskazano pomoc miała być przeznaczona nie tylko na realizację określonych w biznesplanie celów, ale także cele te miały być realizowane w określonych ramach czasowych). Jeżeli zaś w związku z brakiem pomocy powód zaniechał określonych prac modernizacyjnych – jego szkodą w praktyce wyrażać się będzie brakiem dochodów, które powód mógłby uzyskać w wyniku tych prac, pomniejszona o wyżej wskazane już koszty związane z „obsługą” pomocy, która ewentualnie mogłaby zostać powodowi udzielona przez Agencję. W każdym razie szkoda ta z pewnością nie może być utożsamiana z kwotą przyznanej pomocy. Jak się wydaje w takiej sytuacji koniecznym byłoby tu zaoferowanie dowodu z opinii biegłego, jako kwestii wymagającej wiadomości specjalnych z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym. Jak już jednak wskazano rozważania te przedstawiane są niejako ubocznie, albowiem roszczenie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie z wyżej wskazanych - w ramach oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego – przyczyn.

Za niezasadny należało uznać również ostatni z zarzutów naruszenia prawa procesowego – zarzut naruszenia art. 328 § 2 k. p. c. Zwrócić tu należało uwagę, iż zarzut naruszenia prawa procesowego, aby mógł być uznany za zasadny, winien wskazywać wpływ tak wskazanego uchybienia na treść rozstrzygnięcia. Mając na względzie, iż uzasadnienie rozstrzygnięcia sporządzane jest już po jego ogłoszeniu, wpływ taki mógłby być uznany co najwyżej za względny. W praktyce zarzut naruszenia art. 328 § 2 k. p. c. może być uznany za trafny jedynie wówczas, gdy uzasadnienia orzeczenia zostało sporządzone w sposób, który wyklucza możliwość dokonania jego kontroli instancyjnej. Tego rodzaju sytuacja w realiach niniejszej sprawy jednak niewątpliwie nie zachodzi.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 391 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Na koszty te złożyły się koszty zastępstwa procesowego ustalone zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265).

Z tych przyczyn orzeczono jak w sentencji.