



Sygn. akt V CSK 519/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa S. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Komendantowi Powiatowemu Policji w S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 7 listopada 2013 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 10 lipca 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka S. P. prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą M. S. P. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Komendanta Policji w S. kwoty 120 011,40 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu.

Wyrokiem z dnia 29 marca 2012 r., Sąd Okręgowy w O. powództwo oddalił. Ustalił, że w drugiej połowie lipca 2010 r. syn powódki znalazł w internecie na a. samochód BMW X 5 rok produkcji 2007 r. i pokazał rodzicom. Od dłuższego czasu powódka szukała auta z homologacją ciężarową oraz możliwością wystawienia przez właściciela na pojazd „pełnej” faktury VAT. Auto to odpowiadało tym wymaganiom.

Mąż powódki zadzwonił pod podany numer telefonu i umówił się na oględziny samochodu. Sprzedawca przyjechał w umówione miejsce, małżonkowie obejrżeli samochód. Oferent pokazał wszystkie dokumenty, które otrzymuje się przy zakupie nowego auta w salonie, książkę serwisową z wszystkimi przeglądami. Mąż powódki sprawdził datę ostatniej wymiany oleju w książce serwisowej z datą z kartki serwisowej z obudowy silnika i dane te zgadzały się. Następnie wykonał jazdę próbną.

Małżonkowie P. byli zainteresowani kupnem tego samochodu, umówili się ze sprzedającym, że przyjedzie tym samochodem do O., gdzie miał być sprawdzony w zaprzyjaźnionym serwisie BMW, w oparciu o podany przez sprzedającego nr VIN auta; sprawdzona została też historia serwisowa auta. Powódka sprawdzała także firmę, która sprzedawała samochód. M. P. zadzwonił też do Komisariatu Policji w S. i poprosił, aby funkcjonariusz sprawdził numer VIN w policyjnym systemie. Policjant odmówił, twierdząc że musi on sam być obecny podczas sprawdzania samochodu lub samochód musi być odpowiednio zabezpieczony.

Wtedy M. P. skontaktował się ze znajomym funkcjonariuszem policji W. T. i poprosił go aby razem z nim pojechał w umówiony dzień do warsztatu samochodowego, gdzie samochód będzie unieruchomiony i był obecny przy sprawdzaniu samochodu po numerze VIN. Początkowo W. T. wyraził zgodę, ale okazało się, że w tym dniu ma służbę, więc przełożono sprawdzanie.

W dniu 27 lipca 2010 r. wystawiona została na rzecz firmy powódki faktura VAT nr [...] przez P. Sp. z .o.o. w L. - jako sprzedającego, na samochód ciężarowy BMW X 5 nr VIN [...] i nr rej. [...]. Cena za samochód wynosiła z podatkiem VAT 120.011,40 zł. Cena uiszczona została przez kupującą gotówką.

W dniu 29.07.2010 r. gdy samochód był unieruchomiony na podnośniku w warsztacie w O., M. P. ponownie wtedy zadzwonił do W. T., który udał się do dyżurnego Komendy Policji w S., gdzie służbę pełnił – M. K. z prośbą o sprawdzenie auta przez nr VIN w informacyjnym systemie policji. Dyżurny oświadczył, że nie sprawdzi auta, ponieważ nie ma go do dyspozycji; poradził zwrócić się do pobliskiej jednostki policji. Poinformował także W. T., że może jedynie sprawdzić samochód w systemie OPIS , który jest systemem pomocniczym.

M. K. sprawdził samochód BMW X 5 o nr VIN [...] w systemie KSIP, o czym poinformował W. T. W. T. był przekonany, że M. K. sprawdza ten samochód także w systemie SIS, tak miał od niego usłyszeć, a ponieważ nie było żadnych zapisów dotyczących tego samochodu, przekazał M. P., że samochód jest „czysty”. Samochód został zarejestrowany na powódkę w Starostwie Powiatowym w S., czasowo w dniu 30 lipca 2010 r., natomiast w dniu 28 września 2010 r. nastąpiła definitywna rejestracja samochodu.

Na początku stycznia 2011 r. powódka uzyskała informację, że osobie zamieszkałej w S., która kupiła samochód z tej samej firmy co powódka, auto zatrzymano jako kradzione. Powódka wraz z mężem ponownie postanowili sprawdzić swój samochód. Udali się do Komendy Policji w Z., gdzie dyżurny sprawdził ich samochód. Auto zostało od razu zatrzymane przez policję, bowiem było odnotowane w systemie SIS jako samochód pochodzący z kradzieży.

Postanowieniem z dnia 7.02.2011 r. Prokuratura Rejonowa w J. uznała samochód zakupiony przez powódkę za dowód rzeczowy w sprawie karnej i polecono przechowywać samochód na wskazanym parkingu do czasu wydania go osobie uprawnionej. Na postanowienie powódka złożyła zażalenie do Sądu Rejonowego w J., który po rozpoznaniu zażalenia postanowieniem z dnia 19 maja 2011 r., postanowił zażalenia nie uwzględnić i utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie.

Postanowieniem z dnia 25 maja 2011 r. Prokuratura Rejonowa w J. postanowiła wydać uprawnionemu tj. Europejskiemu Rejestrowi Pojazdów K. M. uznany za dowód rzeczowy samochód BMW X 5 o nr VIN [...].

Na podstawie tych ustaleń faktycznych, Sąd pierwszej instancji ocenił, że powództwo jest nieuzasadnione, gdyż powódka nie wykazała, aby doznała szkody na skutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania strony pozwanej w związku z wykonywaniem władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Wyraził pogląd, że aby postawić organom władzy publicznej zarzut bezprawnego działania lub zaniechania, należy wskazać normę prawną, regulującą dany stosunek, którą organ władzy publicznej naruszył, czego powódka nie dokonała.

Wskazał, że kwestia sprawdzania samochodów osobowych na wniosek osób fizycznych nie jest uregulowana. Nie normuje jej wprost ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jedn. tekst: Dz. . z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm., dalej: „u.p.”), ani też z ustawa z dnia 24.08.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, (Dz. U. Nr 165, poz. 1170. ze zm., dalej „ustawa”) jak również z Decyzja nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19.03.2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnego zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji. Ogólne zaś cele i działania Policji, na które powoływała się powódka, nie mogą stanowić podstaw odpowiedzialności strony pozwanej, w przypadku nie naruszenia przez nią żadnej konkretnej normy prawnej.

Sąd Okręgowy zwrócił też uwagę na to, że strona pozwana powołała się na pismo Sztabu Głównego Policji, przesłane do wszystkich Komend w kraju z dnia 25 lipca 2008 roku, L.dz. GS–d-1449/1328/08, w którym określono tryb postępowania w przypadku sprawdzenia pojazdu mechanicznego na rzecz osoby fizycznej w systemie SIS. Podniósł, że nie zostały spełnione te wymagania, skoro samochód nie znajdował się w chwili sprawdzenia w systemie KSPI przed Komendą Policji w S.

Wskazując na rozbieżność w zeznaniach świadków W. T. i M. K. zwrócił uwagę na to, że dostępne wydruki z logowania do systemu otrzymane z Komendy Głównej Policji potwierdziły, że pełniący w dniu 29 lipca 2010 r. dyżurny logował się

jedynie co do systemu KSIOIP, gdzie sprawdzał przedmiotowy samochód BMW X 5 o nr VIN [...], co potwierdziło treść jego zeznań.

Dodatkowo Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powódka nie wykazała, aby istniał adekwatny związek przyczynowy pomiędzy działaniem Policji a szkodą, której naprawy się domaga. Powódka nabyła bowiem sporny pojazd w dniu 27.07.2010 r., zaś sprawdzenie jego nr VIN dokonała w dniu 29.07.2010 r. Tym samym wynik tego sprawdzenia nie miał już wpływu na jej decyzję odnośnie zakupu pojazdu.

Apelację powódki Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2012 r. oddalił. Podzielił ustalenia faktyczne, niemniej dodatkowo ustalił na podstawie pisma Sztabu Głównego Policji, przesłanego do wszystkich Komend w kraju z dnia 25 lipca 2008 roku, L.dz. GS–d-1449/1328/08, że w celu sprawdzenia na rzecz osoby fizycznej, czy pojazd jest zarejestrowany jako poszukiwany policjant obowiązany jest do: ustalenia tożsamości osoby pytającej, upewnienia się, że sprawdzany pojazd znajduje się przed jednostką Policji, wpisania do „Rejestru sprawdzeń” danych osoby pytającej i sprawdzanego pojazdu, sprawdzenia pojazdu w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) w zakładce System Poszukiwawczy Policji (SPP), odpytując bazę Krajowego Systemu Informatycznego Policji oraz systemu Informacyjnego Schengen (SIS), uzyskania podpisu osoby pytającej poświadczającego sprawdzenie w rejestrze sprawdzeń, ustnego poinformowania osoby pytającej, że sprawdzany pojazd na dany dzień i godzinę nie figuruje jako utracony w wyniku przestępstwa w Bazie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji; w przypadku stwierdzenia, że pojazd jest zarejestrowany w bazie KSIP lub SIS należy podjąć odpowiednie czynności służbowe.

Co do wniosków dowodowych podniesionych w apelacji na wykazanie, że nabycie przez powodów spornego samochodu miało miejsce w dniu 29 lipca 2010 r., wskazał, że ostateczna okoliczność ta nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art 417 § 1 k.c. w zw. z art. 1 ust. 2 u.p. podniósł, że powódka wiąże odpowiedzialność pozwanego po pierwsze z zaniechaniem podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających

uprawnionemu realizację jego praw podmiotowych, a po wtóre z nie uchwaleniem odpowiednich aktów regulujących procedury dotyczące sprawdzenia pojazdu mechanicznego na rzecz osoby fizycznej, uznając w tym zakresie pismo Sztabu Głównego Policji z dnia 25 lipca 2008 r. za niewystarczające.

Odwołując się do literatury wskazał, że zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną działań jest bezprawne wtedy, gdy narusza skonkretyzowany w przepisach prawa (a nie ogólny) obowiązek, którego wykonanie wyłączyłoby powstanie szkody. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu zaniechania uzależniona jest od stwierdzenia niedopełnienia konkretnego (a nie ogólnego) obowiązku działania przez *statio fisci* (wyr. SN z 28 kwietnia 2005 r., III CSK 367/04, BSN 2005, nr 7, s. 14). Strona pozwana nie zaniechała wykonania obowiązku, który wynikałby z konkretnego przepisu prawa, który to przepis obligowałby ją do podjęcia określonego, sprecyzowanego działania.

Odnosząc się do zarzutu niewydania przez stronę pozwaną odpowiednich aktów regulujących procedury dotyczące sprawdzenia pojazdu mechanicznego na rzecz osoby fizycznej zwrócił uwagę, że odpowiedzialność ta mogłaby być konstruowana na podstawie art 417¹ § 3 i 4 k.c., a w tym wypadku przesłanką tej odpowiedzialności musiałoby być uzyskanie przez stronę stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji, czy aktu normatywnego, a powódka takiego orzeczenia nie uzyskała.

Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że wykonywanie władzy publicznej polega na wykonywaniu przez jej podmioty kompetencji władczych, związanych z możliwością stosowania wobec podległych im jednostek (obywateli) odpowiednich środków przymusu. Funkcjonariusze Policji mając ustawowo przyznane uprawnienia do stosowania wobec innych jednostek (obywateli) w określonych wypadkach, właściwych środków przymusu, realizują przyznane im kompetencje władcze w zakresie wykonywania władzy publicznej. Władza publiczna wykonywana jest zgodnie z prawem wtedy, gdy jej realizacja następuje nie tylko w zgodzie z treścią określonej normy prawnej, ale w granicach posiadanych przez organ kompetencji.

Wskazał, że do zadań Policji, a tym samym jej funkcjonariuszy, należy organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców, a także gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 1 ust. 2 pkt 3, 4 i 8 u.p.). Jego zdaniem żaden przepis ustawy, czy innego aktu prawnego, nie daje obywatelom bezpośredniej i konkretnej podstawy do żądania od jednostek Policji udzielenia im informacji figurujących w dostępnych im rejestrach, w tym również informacji dotyczących pojazdów mechanicznych. Zauważył jednak, że brak też jest normy wprost zakazującej udzielania przez Policję takich informacji obywatelom. W związku z tym wyraził zapatrywanie, że w sytuacji, gdy udostępnienie tych informacji przyczynić się może do wykrycia, czy zapobieżenia przestępstwu, jak również do ujęcia jego sprawców, to nie ma przeszkód aby Policja informacje takie obywatelom przekazywała. Stwierdził, że w praktyce Policja niektóre z posiadanych w dostępnych jej rejestrach informacji przekazuje osobom fizycznym, mającym interes w ich pozyskaniu, w szczególności dotyczy to informacji o pojazdach mechanicznych, przy czym udziela ich osobom fizycznym w oparciu o procedury określone w piśmie Sztabu Głównego Policji z dnia 25 lipca 2008 r.

Sąd Apelacyjny podniósł, że w sytuacji gdyby powódka, czy też jej mąż, udali się na pozwaną Komendę Policji osobiście, a tam funkcjonariusz Policji błędnie poinformowałby ich o danych zamieszczonych w dostępnych mu systemach informacji kryminalnej dotyczących pojazdu, który zamierzali nabyć, czego następstwem byłoby dokonanie zakupu tego pojazdu, to niewątpliwie strona pozwana ponosiłaby odpowiedzialność za takie działanie. Jeśli bowiem jednostka Policji podejmuje się wykonywania określonych czynności w ramach przyznanego jej władztwa publicznego, w ramach stosunków publicznoprawnych, to czynności te winna wykonywać należycie i rzetelnie, a za ich nieprawidłowe, błędne wykonanie, ponosi odpowiedzialność.

Ocenił, że taka sytuacja nie miała jednak w sprawie miejsca. Wskazał, że zarówno W. T., jak i M. K. dokonując czynności sprawdzających nie działali w ramach stosunków, relacji publicznoprawnych przy wykonywaniu władzy publicznej, ale przy okazji wykonywania władzy publicznej. Celem ich działania było jego zdaniem wyświadczenie koleżeńskiej przysługi na rzecz męża powódki. Relacje

tych osób, jak i sposób ich działania, opierały się na bazie stosunków prywatnych i nie pozostawały w związku z wykonywaniem władzy publicznej (stosunkami publicznoprawnymi). Za błędy w uzyskanych tą drogą (opartą na relacjach i stosunkach prywatnych) informacjach, otrzymanych jedynie przy wykorzystaniu urzędów, systemów, służących wykonywaniu władzy publicznej, zdaniem Sądu drugiej instancji, Skarb Państwa odpowiedzialności nie ponosi.

Podniósł przy tym, że zarówno judykatura, jak i doktryna odróżnia szkodę wyrządzoną „przy wykonywaniu” władzy publicznej od wyrządzonej „przy okazji” wykonywania władzy publicznej, jednocześnie wskazując, że zakres zastosowania art. 417 § 1 k.c. nie obejmuje przypadków wyrządzenia szkody jedynie przy okazji wykonywania władzy publicznej.

Reasumując, stwierdził, że informacje udzielone przez M. K.- W. T., a następnie przez W. T. mężowi powódki i powódce, zostały przekazane w oparciu o stosunki prywatne łączące te osoby, w ramach koleżeńskiej przysługi, a zatem zrealizowane zostały poza ramami stosunków publicznoprawnych (wykonywaniem władzy publicznej). W takim wypadku osoby te nie działały, tj. nie dokonywały czynności, przy wykonywaniu władzy publicznej, a jedynie przy sposobności dostępu do systemów służących wykonywaniu władzy publicznej. Podkreślił, że kryterium rozróżnienia działania przy wykonywaniu władzy publicznej i przy okazji wykonywania władzy publicznej, jest cel, jakim kierowała się osoba wykonująca tę władzę (uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33 /70, OSNC 1971, nr 4 poz. 59).

Wyraził pogląd, że brak jest podstaw do konstruowania odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c., w sytuacji gdy strona nie korzysta z oficjalnych procedur, funkcjonujących w ramach relacji publicznoprawnej (wykonywania władzy publicznej przez Skarb Państwa) w celu uzyskania potrzebnych jej informacji, lecz chce je uzyskać, wykorzystując do tego posiadane znajomości i relacje prywatne z osobami, które z racji pełnionych funkcji, czy wykonywanych obowiązków mają dostęp do tych informacji. W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w treści danych uzyskanych przez strony drogą stosunków i relacji prywatnych (nie zaś stosunków publicznoprawnych) żądanie

od Skarbu Państwa naprawienia szkody z tego tytułu wynikającej jest nieuzasadnione.

Na marginesie, wskazał, że świadek M. K., którego zeznania uznał za wiarygodne, konsekwentnie twierdził, co ma potwierdzenie w rejestracji logowań do systemów kryminalnych, iż przedmiotowy pojazd sprawdzał tylko w systemie KSIP (OPIS), służącym do rejestracji pojazdów będących przedmiotem przestępstwa na terenie Polski. Nie identyfikował zaś tego pojazdu w systemie SIS obejmującym strefę Schengen, gdyż pojazd ten nie znajdował się na parkingu przed jednostką, a on nie chciał narażać się na związaną z tym odpowiedzialność, o czym poinformował W. T.

Od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła powódka opierając ją na zarzucie naruszenia prawa materialnego, tj. art. 417 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że czynności dokonywane przez funkcjonariuszy policji pełniących służbę na terenie Komendy Policji, posługujących się sprzętem oraz oprogramowaniem informatycznym należącym do Policji, które to czynności wchodzą w zakres ich obowiązków służbowych i mają na celu wykrycie lub zapobieżenie popełnieniu przestępstwa, mogą być traktowane jako „czynności przy okazji wykonywania władzy publicznej” w zależności od relacji, które łączą funkcjonariuszy policji z osobą, która domaga się podjęcia tych czynności.

W konkluzji wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania we wszystkich instancjach.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Osobom fizycznym nie przysługuje uprawnienie do dostępu bezpośredniego ani pośredniego do danych z Systemu Informatycznego Schengen (por. art. 4 ustawy). Zadaniem Systemu Informacyjnego Schengen (SIZ) jest wymiana informacji o osobach i przedmiotach pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, ochronę granic i wydawanie wiz. Wskazane ograniczenie jest ustanowione w interesie obywateli, gdyż zapobiega łatwemu dostępowi do tych danych złodziejom samochodów, którzy wiedząc, że skradziony pojazd nie został

jeszcze umieszczony w systemie, do tego dnia mogliby swobodnie, bez większej obawy zatrzymania pojazdu i sprawcy, dokonywać ich zbycia.

Policjant sprawdza, czy pojazd nie figuruje w bazie danych policyjnych jako skradziony na potrzeby postępowania karnego i jego skutków. Dlatego w określonej w piśmie Sztabu Głównego Policji z dnia 25 lipca 2008 r. procedurze sprawdzania pojazdu wskazano niezbędne czynności aby - jeżeli pojazd figuruje jako utracony - mógł zostać zatrzymany, jako dowód rzeczowy w sprawie kradzieży tego samochodu. Procedura zatem sprawdzania określona w piśmie Sztabu Głównego Policji z dnia 25 lipca 2008 r. stanowi realizację zasad wynikających z powołanych w nim aktów prawnych.

Do zadań Policji, a tym samym jej funkcjonariuszy, należy organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców, a także gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 1 ust. 2 pkt 3, 4 i 8 u.p.). W skardze kasacyjnej sama skarżąca wyraziła stanowisko, że żaden przepis ustawy, czy innego aktu prawnego, nie daje obywatelom bezpośredniej i konkretnej podstawy do żądania od Policji informacji figurujących w dostępnych jej rejestrach gromadzonych w celu zwalczania przestępczości, w tym także dotyczących pojazdów mechanicznych.

Trafnie też w skardze podniesiono, że niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art 87-94 Konstytucji RP), tj. jako sprzeczność wyłącznie z przepisami prawa, nie zaś z normami moralnymi, czy obyczajowymi określanymi terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256). Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie bowiem przesądził, że niezgodność z prawem na gruncie art. 77 Konstytucji RP należy rozumieć jako naruszenie zakazów lub nakazów wynikających z normy prawnej, oraz że pojęcie to jest węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności w prawie cywilnym, które poza naruszeniem przepisów prawa obejmuje również naruszenie „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”.

Wskazany w skardze kasacyjnej jako naruszony art. 417 § 1 k.c. obowiązujący w obecnym brzmieniu od dnia 1 września 2004 r. stanowi, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W judykaturze dominuje pogląd, który należy podzielić, że pojęcie to trzeba rozumieć jako naruszenie nakazu czy zakazu wynikającego tylko z normy prawnej, a nie zasad współżycia społecznego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSNC 2002, I CKN 2002, nr 10, poz. 128, z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 332/03, niepublikowany, z dnia 7 maja 2010 r., III CSK 243/09, LEX nr 852665).

Za tym ujęciem przemawia argument, że nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.) z założenia miała na celu dostosowanie rozwiązań kodeksowych do norm konstytucyjnych, zwłaszcza art. 77 Konstytucji RP. Po wtóre, w judykaturze i w literaturze przyjmuje się, że wykładnia ustaw powinna być zgodna z rozwiązaniami konstytucyjnymi, a w tym wypadku w pierwszej kolejności jest to art. 77 Konstytucji RP. Po trzecie ustawodawca nie posłużył się pojęciem bezprawności lecz wzorcem konstytucyjnym „niezgodności z prawem”, a więc za przyjętym rozumieniem tego wyrażenia przemawia wykładnia językowa. Po czwarte przeciwko szerokiemu ujmowaniu przesłanki niezgodności z prawem, tj. uznaniu za niezgodne z prawem zachowania naruszającego zasady współżycia społecznego przemawia publicznoprawny charakter stosunku prawnego, z którego wynika odpowiedzialność odszkodowawcza. Choć bowiem zobowiązanie do naprawienia szkody ma charakter prywatnoprawny, powstaje ono w wyniku niezgodnego z prawem działania państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w sferze imperium, a zatem stosunków publicznoprawnych. Prawo publiczne nie przewiduje obowiązku powinnego zachowania się władzy publicznej w oparciu o samodzielnie stosowane pozaprawne reguły postępowania, np. zasady współżycia społecznego.

Z ustaleń wynika, że mąż powódki wcześniej wiedział, iż aby doszło do oficjalnego policyjnego sprawdzenia pojazdu, on sam powinien być obecny przy tej czynności na Policji lub samochód musi być odpowiednio zabezpieczony.

Zamiast „sprawdzić” samochód w oficjalny sposób, wykorzystał ku temu prywatne kontakty i znajomości, co nie zasługuje na aprobatę. Sprawdzając pojazd w dniu 29 lipca 2010 r. w systemie KSIP policjant M. K., nie powinien wejść i nie wszedł do systemu SIS, skoro na policji nie było wtedy ani pytającego M.P., ani pojazdu BMW X5 nr VIN [...] i Nr rej. [...]. Nie dokonano jednak ustaleń jaka jest praktyka sprawdzania pojazdów tylko w systemie KSIP i czy będący na służbie policjant sprawdzając pojazd w tym systemie postąpił zgodnie z tą praktyką oraz ewentualnie zgodnie z instrukcją służbową.

Podnieść także należy, że nie każde naruszenie prawa stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1 k.c., ale jedynie takie, które stanowiło warunek konieczny powstania uszczerbku poszkodowanego i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie tej szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2010 r., III CSK 243/09, LEX nr 852665). Nie budzi wątpliwości pogląd, że to na powódzie dochodzącym odszkodowania spoczywa ciężar wykazania wszystkich przesłanek tej odpowiedzialności, w tym związku przyczynowego pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem, czy zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej a powstałą szkodą. Gdyby przyjąć, że działania policjantów w dniu 29 lipca 2010 r., stanowiły wykonywanie władzy publicznej i były także niezgodne z prawem, to powódka powinna wykazać, że pomiędzy nimi a szkodą istniał adekwatny związek przyczynowy. Należałoby stwierdzić, że w dniu 29 lipca 2010 r., nabyty przez powódkę samochód BMW X 5 rzeczywiście figurował w bazie policyjnej SIS jako pojazd utracony. Tymczasem w tej bazie, w tym terminie mógł jeszcze nie być umieszczony, skoro został zarejestrowany bez przeszkód na powódkę w Starostwie Powiatowym w S. czasowo w dniu 30 lipca 2010 r. i definitywnie w dniu 28 września 2010 r.

Organ rejestrujący ma bezpośredni dostęp do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) w celu wglądu do danych Systemu Informatycznego Schengen (SIS), co może wskazywać (zależy to od praktyki organu rejestrującego pojazd), że jeszcze w czasie rejestracji samochód nabyty przez powódkę nie figurował w tym systemie jako pojazd utracony (por. art. 4 ust. 2 i 3 ustawy).

Nie można jednak odeprzeć zarzutu obrazy art. 417 § 1 k.c., gdyż Sąd Apelacyjny bez dostatecznych podstaw przyjął, że działania policjantów były podjęte tylko przy okazji wykonywania władzy publicznej. Jak wynika z powyższych uwag działania policjantów były wykonywane w ramach realizacji zadania Policji polegającego na organizowaniu działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykrywaniu przestępstw oraz ściganiu ich sprawców.

Pod pojęciem wykonywania władzy publicznej mieści się jednostronne władcze kształtowanie pozycji prawnej podmiotów prawa cywilnego. Ukształtowana w piśmie z dnia 25 lipca 2008 r., Sztabu Głównego Policji procedura sprawdzania pojazdu mechanicznego na rzecz osoby fizycznej, skoro została określona w sposób jednostronny oraz w zakresie działania i kompetencji Policji, to czynny policjantów w ramach wykonywania tej procedury, należało zaliczyć do wykonywania władzy publicznej.

Pojęcie władzy publicznej ma szerszy zakres niż wykonywanie władzy państwowej. Wykonywanie władzy publicznej obejmuje także działania o charakterze organizatorskim, kontrolnym, nadzorczym czy porządkowym. W omawianym wypadku sprawdzanie pojazdu, nawet tylko w systemie pomocniczym było wykonywaniem władzy publicznej, gdyż źródłem tej czynności podjętej przez policjantów było jej powierzenie przez Sztab Główny Policji. Powierzenie wykonania czynności może wynikać nie tylko z polecenia dokonania konkretnej czynności, lecz również z charakteru pełnionej przez funkcjonariusza funkcji i rodzaju zajmowanego stanowiska. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości pogląd, że wykonywanie przez policjanta powierzonych mu czynności odbywa się także w czasie, kiedy nie pełni formalnie swej służby (por. uchwałę Izby Cywilnej Sadu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 59).

O tym czy szkoda została wyrządzona przez policjanta przy wykonywaniu władzy publicznej, czy tylko przy okazji jej wykonywania decyduje rzeczywiście cel jego działania. Sąd Najwyższy był związany podstawą faktyczną zaskarżonego wyroku (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), a zatem nie mógł brać pod uwagę odmiennych zeznań świadka W. T., skoro uznane zostały za wiarygodne zeznania świadka M.

K. Oczywiście na aprobatę nie zasługuje sprawdzenie pojazdu nawet w systemie pomocniczym przez policjantów w ramach znajomości z mężem powódki, co miałoby jednak w sprawie znaczenie przede wszystkim, gdyby odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. była oparta na zasadzie winy. Dokonane ustalenia nie dają jednak podstawy do wniosku jakoby pełniący służbę M. K., który sprawdził pojazd w pomocniczym systemie (bez wejścia do systemu SIS), a nawet policjant W. T. działali aby osiągnąć jakiś cel osobisty, a nie w celu służbowym, tj. wykrycia czy samochód, nabyty przez małżonkę znajomego jednego z nich nie jest kradziony. Realizowali zatem zadanie Policji polegające na wykrywaniu przestępstw, a zatem działali w ramach wykonywania władzy publicznej.

Ze wskazanych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.

jw