



Sygn. akt II CSKP 73/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk (sprawozdawca)

SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa P. [...] sp. z o.o. w K.

przeciwko Powiatowi J.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 lutego 2022 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 1 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka P. [...] spółka z o.o. w K. wniosła o zasądzenie od pozwanego Powiatu J. kwoty 103 118 860 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 3 października 2012 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania

za szkodę poniesioną przez spółkę, a wynikającą z konieczności zaprzestania prowadzenia przez spółkę kopalni skalenia położonej w miejscowości K. i sprzedaży nieruchomości, na której znajduje się kopalnia na skutek bezprawnego wprowadzenia przez Starostę J. w sierpniu 2009 r. ograniczeń w ruchu na drogach publicznych Powiatu J. poprzez wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów o masie całkowitej przekraczającej 12 ton oraz bezprawnej odmowie przez Starostę J. wykonania aktu nadzoru Wojewody [...] z dnia 17 listopada 2009 r. nakazującego bezzwłoczne przywrócenie poprzedniej organizacji ruchu. Wprowadzone ograniczenia w ruchu drogowym, zdaniem powódki, doprowadziły do zamknięcia kopalni, a następnie jej sprzedaży w celu zminimalizowania poniesionych przez spółkę strat.

W dniu 16 marca 2018 r. Sąd Okręgowy w J. wydał wyrok wstępny, w którym uznał za usprawiedliwione co do zasady roszczenie strony powodowej wobec strony pozwanej o naprawienie szkody wyrządzonej na skutek wprowadzenia na drogach gminnych i powiatowych organizacji ruchu drogowego przewidzianej w projekcie organizacji ruchu drogowego zatwierdzonej przez Starostę J. zatwierdzeniem nr [...] z 25 sierpnia 2009 r.

Sąd ten ustalił, że strona powodowa posiadała koncesję na wydobywanie surowca skaleniowego ze złoża „K.” położonego w K. na terenie gminy M., na podstawie której prowadziła wydobywanie skalenia a surowiec wydobywany w kopalni był wykorzystywany m.in. do produkcji płytek sanitarnych oraz armatury sanitarnej. Transport realizowany był samochodami o ładowności do 27 ton i masie całkowitej do 40 ton przez podmioty wykonujące transport na podstawie zleceń odbiorców skalenia. Pojazdy o mniejszej ładowności wykorzystywane były tylko przez lokalnych odbiorców kruszywa. Z czasem prowadzenie kopalni oraz transport skalenia napotykał na sprzeciw części mieszkańców K., gminy M. oraz sąsiadującej z nią gminy J., a także Wójta Gminy J. i Dyrektora Przedszkola [...] w J., którzy powoływali się na niebezpieczeństwo związane z transportem surowca samochodami wielkotonażowymi, nieprzystosowanie dróg gminnych oraz powiatowych do ruchu takiego typu pojazdów, degradację dróg na skutek ruchu pojazdów wielkotonażowych, negatywny wpływ prowadzenia kopalni na walory krajobrazowe K. miejscowości ościennych oraz środowisko naturalne, w tym tzw.

aleję lipową wpisaną do rejestru zabytków (decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w W. z dnia 22 sierpnia 2008 r.) i znajdującą się na jednej z dróg, którymi realizowany był transport skalenia.

W dniu 18 lipca 2008 r. odbyło się spotkanie z udziałem m.in. Starosty J., prezesa zarządu powodowej spółki, wójtów gmin M. i J., dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w J. w sprawie organizacji ruchu drogowego na terenie gmin Powiatu J. w związku ze zgłaszanymi uciążliwościami wynikającymi z transportu pojazdami wielkotonażowymi. Podczas spotkania przedstawiono uciążliwości związane z transportem pojazdami wielkotonażowymi oraz zgłoszono propozycje ograniczenia tych uciążliwości.

W dniu 25 sierpnia 2009 r. Starosta J. wydał zatwierdzenie nr [...], zatwierdzając przygotowany przez Zarząd Dróg Powiatowych w J. projekt organizacji ruchu drogowego na drogach powiatowych nr [X-1], [X-2], [X-3], [X-4] oraz drogach gminnych w ciągu ulic T. i S. w miejscowości K., który przewidywał zakaz poruszania się ulicami S. i T. przez pojazdy o masie całkowitej powyżej 12 ton oraz miejscowe zakazy poruszania się na drogach powiatowych pojazdów o masie całkowitej powyżej 16 ton. Wprowadzone ograniczenia uniemożliwiły przejazd samochodów wielkotonażowych z surowcem skaleniowym z kopalni w K. dwoma wykorzystywanymi do tej pory trasami, tj. przez W. do drogi krajowej [Y.] oraz przez J. i R. do drogi krajowej [Y.]. Jedyłą, zgodną z przepisami, trasą dla samochodów wielkotonażowych pozostała trasa przez J., M., X., K. do drogi krajowej [Y.].

Projekt nowej organizacji ruchu drogowego w dniu 25 sierpnia 2009 r. w zakresie dróg gminnych został pozytywnie zaopiniowany przez Wójta Gminy M.. Część znaków przewidzianych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu została postawiona już 28 sierpnia 2009 r. Zarząd Dróg Powiatowych w J., wprowadzający nową organizację ruchu, nie zawiadomił o jej wprowadzeniu właściwego Komendanta Policji oraz zarządu dróg gminnych.

O podstawach wprowadzenia nowego oznakowania prezes zarządu powodowej spółki dowiedział się w dniu 2 października 2009 r. podczas spotkania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa [...], w którym uczestniczył m.in. Starosta J. i który przekazał M. K. m.in. projekt nowej organizacji ruchu drogowego.

Wojewoda [...], pismem z 17 listopada 2009 r., wskazując na uchybienia zaistniałe przy wprowadzeniu nowej stałej organizacji ruchu na drogach gminnych w ciągu ulic T. i S. w miejscowości K. oraz na drogach powiatowych nr [X-1], [X-2], [X-3], [X-4], na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym nakazał Staroście [...] bezzwłocznie przywrócić poprzednią organizację ruchu. Wojewoda wskazał, że do projektu organizacji ruchu nie zostały dołączone: opinia Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w W., opinia Komendanta Wojewódzkiego Policji w W. oraz opinia Komendanta Miejskiego Policji w J.. W piśmie Wojewody zwrócono także uwagę na to, że Zarząd Dróg Powiatowych w J. jako jednostka wprowadzająca organizację ruchu o wprowadzeniu nowej organizacji ruchu powiadomił tylko Starostwo Powiatowe w J.. W odpowiedzi na czynność Wojewody [...] Starosta J. uzupełnił dokumentację organizacji ruchu o brakujące opinie Komendanta Wojewódzkiego Policji we W. i Komendanta Miejskiego Policji w J.. Dostosował, w opinii Wojewody [...], projekt do opinii GDDKiA Oddział w W.. Wojewoda [...] w związku z tym odstąpił od wyegzekwowania wydanego nakazu. Starosta J. nie przywrócił poprzedniej organizacji ruchu.

Faktyczna możliwość realizacji transportu samochodami wielkotonażowymi na trasie przez J., M., X. i K. do drogi krajowej [Y-1] była w okresie zimowym istotnie ograniczona m.in. z uwagi na strome podjazdy oraz stan utrzymania dróg. Przejazd tą trasą oznaczał m.in. przejazd przez most oraz pod wiaduktem kolejowym położonymi w miejscowości M.. Wiosną 2010 r. na moście wprowadzono zakaz przejazdu dla pojazdów o masie całkowitej powyżej 16 ton, a przed wiaduktem postawiono zakaz ruchu pod wiaduktem dla samochodów o wysokości ponad 2.9 m. Ograniczenia te wykluczały możliwość przejazdu samochodów wielkotonażowych, które były wykorzystywane do przewozu skalenia z kopalni K..

Czynność Starosty J. z dnia 25 sierpnia 2009 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu organizacji ruchu drogowego na drogach powiatowych nr [X-1], [X-2], [X-3], [X-4] i drogach gminnych w ciągu ulic T. i S. w K. została zaskarżona przez spółkę skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], który wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2010 r., wydanym w sprawie III SA/X. [...], oddalił skargę. W uzasadnieniu wyroku wskazał m.in. że projekt organizacji ruchu jest aktem o charakterze

wewnętrznym, skierowanym do organu administracji publicznej w zakresie właściwości którego leży realizacja tego planu. Skardze do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 – dalej: „p.p.s.a.”) podlegają natomiast wyłącznie te czynności, które mieszczą się w zakresie zadań administracji publicznej i dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a czynności te muszą mieć charakter zewnętrzny i być skierowane do indywidualnego podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie organowi.

Z uwagi na wprowadzenie ograniczeń w ruchu pojazdów powódka podjęła działania mające na celu transport surowca transportem kolejowym z bocznicą na stacji kolejowej w J.. W dniu 5 stycznia 2011 r. spółka sprzedała nieruchomość, na której znajduje się kopalnia oraz złoża skalenia, za kwotę 2 202 760 zł.

W dniu 2 października 2012 r. spółka wystąpiła przeciwko Powiatowi J. z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, której przedmiotem było roszczenie spółki o zapłatę odszkodowania w kwocie 105 321 620 zł z tytułu bezprawnego wprowadzenia ograniczeń w ruchu na drogach gminnych i powiatowych oraz bezprawnej odmowy wykonania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody [...] z dnia 17 listopada 2009 r. skutkujących zamknięciem kopalni położonej w K..

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo co do zasady jest uzasadnione. Strona powodowa swoje roszczenie wywodziła z art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym 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. Pozwany posiada legitymację bierną. Zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 – dalej: „u.d.p.”) drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Stosownie natomiast do art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (jedn. tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 – dalej: „p.r.d.”) starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Zgodnie z art. 2 ust. 2

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 – dalej: „u.s.p.”) powiat ma osobowość prawną, a stosownie do przepisu art. 34 ust. 1 ustawy starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Skoro drogi powiatowe są własnością powiatu, a starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych i reprezentuje on powiat na zewnątrz to, zdaniem Sądu zasadne jest przyjęcie, że odpowiedzialność za jego bezprawne działania lub zaniechania w zakresie zarządu ruchem na drogach powiatowych i gminnych ponosi powiat.

Sąd pierwszej instancji za bezprawne uznał czynności służb Powiatu J. polegające na wprowadzeniu na drogach gminnych i powiatowych organizacji ruchu przewidzianej w projekcie organizacji ruchu drogowego zatwierdzonej przez Starostę J. zatwierdzeniem z dnia 25 sierpnia 2009 r., tj. czynności polegające na ustawieniu i pozostawieniu znaków drogowych przewidzianych w organizacji ruchu zatwierdzonej wyżej wskazanym zatwierdzeniem, bowiem zatwierdzona organizacja ruchu utraciła ważność, stosownie do § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. Nr 177, poz. 1729 – dalej: „rozporządzenie z dnia 23 września 2003 r.”). Wobec takiej oceny w zasadzie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy było niewykonanie przez Starostę J. aktu nadzoru Wojewody [...], który w piśmie z dnia 17 listopada 2009 r., na podstawie art. 10 ust. 10 p.r.d. polecił Staroście J. przywrócić dotychczasową organizację ruchu. Gdyby jednak Starosta zastosował się do aktu nadzoru Wojewody doprowadziłby do usunięcia znaków drogowych, których postawienie, wobec utraty ważności nowej organizacji ruchu, było bezprawne. Z uwagi na utratę ważności organizacji ruchu drogowego bez znaczenia pozostaje to, że Wojewoda [...], unikając zajęcia jednoznacznego stanowiska co do uchylecia bądź utrzymania swojego aktu nadzoru, faktycznie odstąpił od wyegzekwowania wykonania swojego aktu nadzoru. Czynności Wojewody nie miały bowiem wpływu na utratę ważności nowej organizacji ruchu.

Przeszkodą do przyjęcia bezprawności zachowania polegającego na wprowadzeniu nowej organizacji ruchu drogowego przewidzianej w projekcie

organizacji ruchu zatwierdzonym 25 sierpnia 2009 r. nie było oddalenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] skargi wniesionej przez powodową spółkę na zarządzenie Starosty J.. Z uzasadnienia tego wyroku wynika bowiem, że powodem oddalenia skargi było przyjęcie, iż zatwierdzenie projektu ruchu drogowego jest aktem wewnętrznym skierowanym do organu administracji publicznej, w zakresie właściwości którego leży realizacja tego planu. Zdaniem Sądu, skardze na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. podlegają natomiast wyłącznie te czynności, które mieszczą się w zakresie zadań administracji publicznej i dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a czynności te muszą mieć charakter zewnętrzny i być skierowane do indywidualnego podmiotu niepodporządkowanemu organizacyjnie organowi. Zgodność samego zatwierdzenia projektu organizacji ruchu drogowego z obowiązującymi przepisami nie była więc oceniana w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. Sąd Okręgowy ubocznie zauważył, że w czasie orzekania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] istniała rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych co do charakteru prawnego czynności polegającej na zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu i czy podstawą skargi na tę czynność jest przepis art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czy też art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Dopiero w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., I OSP 14/13 uznano, że zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Wprowadzone ograniczenia w ruchu pojazdów wielkotonażowych na drogach gminnych i powiatowych miały negatywny wpływ na funkcjonowanie kopalni K., a ostatecznie doprowadziły do podjęcia przez właściciela kopalni decyzji o jej zamknięciu. Po wprowadzeniu ograniczeń odbiór skalenia przez dotychczasowych kontrahentów początkowo był ograniczony w związku z utrudnionym transportem pojazdami wielkotonażowymi na trasie przez M., M. i K., a następnie niemożliwy po wprowadzeniu ograniczeń także na tej trasie. Wyeliminowanie możliwości transportu surowca pojazdami wielkotonażowymi doprowadziło do rezygnacji z jego odbioru przez głównych kontrahentów spółki.

Transport tego typu surowca mniejszymi pojazdami nie jest ekonomicznie uzasadniony.

Uwzględniając ustalone w sprawie okoliczności takie jak: prowadzenie przez spółkę działalności górniczej zgodnie z posiadaną koncesją, popyt na pozyskiwany skałę, współpracę powódki z wiodącymi w Polsce producentami ceramiki użytkowej, Sąd Okręgowy uznał, że powodowa spółka poniosła szkodę na skutek wprowadzenia na drogach gminnych i powiatowych organizacji ruchu przewidzianego w projekcie organizacji ruchu zatwierdzonym zatwierdzeniem nr [...] z dnia 25 sierpnia 2009 r. niezależnie od oceny, jaki jest zakres szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z bezprawnym działaniem służb Powiatu J. i zaniechaniem przez Starostę usunięcia skutków tych działań.

Ustalenie wysokości szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym (art. 361 k.c.) z bezprawnym wprowadzeniem nowej organizacji ruchu jest ściśle zależne od ustalenia i oceny, czy Starosta mógł zgodnie z obowiązującymi przepisami (nie tylko ustawy o Prawo o ruchu drogowym i wydanych na jej podstawie rozporządzeń) dokonać zmiany organizacji ruchu drogowego w taki sposób, aby wyjazd z kopalni pojazdami wielkotonażowymi był niemożliwy lub utrudniony w sposób negatywnie wpływający na funkcjonowanie kopalni i osiągnięte z jej prowadzenia przychody. Negatywna odpowiedź na to pytanie oznacza, że szkoda obejmowałaby utracone korzyści, jakich spółka mogłaby oczekiwać w związku z prowadzeniem kopalni przez cały okres obowiązywania koncesji lub do wyczerpania złoża. Szkoda obejmowałaby w takim przypadku także straty wynikające z przedwczesnego zamknięcia kopalni. Przy pozytywnej natomiast odpowiedzi szkoda spółki polega na utracie korzyści związanych prowadzeniem kopalni co najmniej w okresie, w jakim starosta lub podległe mu służby po utracie ważności organizacji ruchu zatwierdzonej zatwierdzeniem z 25 sierpnia 2009 r., mogłyby przygotować nowy projekt organizacji ruchu drogowego, przeprowadzić procedurę jego opiniowania, a następnie po zatwierdzeniu projektu wprowadzić nową organizację ruchu.

Z tych względów Sąd pierwszej instancji uznał, że bezprawne wprowadzenie organizacji ruchu przewidzianej w projekcie organizacji ruchu zatwierdzonej zatwierdzeniem nr [...] z dnia 25 sierpnia 2009 r. spowodowało u strony powodowej

szkodę, której wysokość będzie podlegać ustaleniu, w oparciu o zaoferowane przez strony dowody, na dalszym etapie postępowania. Za bezzasadny został przy tym uznany zarzut przedawnienia dochodzonego roszczenia podniesiony przez stronę pozwaną,

Od wyroku Sądu Okręgowego apelację wniosła strona pozwana. W wyniku jej rozpoznania Sąd Apelacyjny w [...], wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2019 r., zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w J. z dnia 16 marca 2018 r. w ten sposób, że oddalił powództwo i zasądził od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 14 400 zł kosztów procesu (pkt 1); zasądził od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 18 750 zł kosztów postępowania apelacyjnego (pkt 2) oraz nakazał stronie powodowej uiszczyć na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w J. kwotę 100 000 zł opłaty sądowej od apelacji, od uiszczenia której strona pozwana została zwolniona (pkt 3).

Powódka dochodziła odszkodowania za szkodę poniesioną przez spółkę, a wynikającą z konieczności zaprzestania prowadzenia przez spółkę kopalni skalenia położonej w miejscowości K. i sprzedaży nieruchomości, na skutek bezprawnego wprowadzenia przez Starostę J. w sierpniu 2009 r. ograniczeń w ruchu na drogach publicznych Powiatu J. poprzez wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów o masie całkowitej przekraczającej 12 ton oraz bezprawnej i odmowie przez Starostę J. wykonania aktu nadzoru Wojewody [...] z dnia 17 listopada 2009 r. nakazującego bezzwłoczne przywrócenie poprzedniej organizacji ruchu. Przy tak określonej podstawie powództwa strona pozwana trafnie zarzuciła, że Powiat J. nie posiada legitymacji biernej w procesie. Zatwierdzenie zmiany organizacji ruchu na drodze powiatowej (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r.) nie jest aktem organu samorządu powiatowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6. Jest to czynność z zakresu administracji publicznej. Przy tym, starosta nie wykonuje tu kompetencji własnych, jako organ samorządu terytorialnego, reprezentujący zarząd powiatu jako zarządcę drogi powiatowej (art. 19 ust. 2 pkt 5 u.d.p.), lecz jako samodzielny organ administracji publicznej zarządzający ruchem na określonych drogach publicznych na mocy art. 10 ust. 5 z zastrzeżeniem ust. 6 p.r.d. Czynność ta dotyczy obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa. Nie jest to zatem ani akt, ani czynność prawna lub faktyczna,

o jakich mowa w art. 87 ust. 1 i art. 88 u.s.p. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na określonych drogach publicznych, w tym na drogach powiatowych oraz jego uprawnienia w tym względzie w stosunku do starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach tej kategorii uregulowany jest odrębnie w art. 10 ust. 2 pkt 2 i ust. 10 p.r.d., § 2 ust. 1 pkt 1 lit. h i ust. 2 oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 12 p.r.d. Do tego nadzoru nie mają więc zastosowania przepisy rozdziału 8 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczące nadzoru wojewody nad działalnością organów powiatu, co potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 492/12. Brak legitymacji biernej Powiatu J. skutkowało oddaleniem powództwa przeciwko niemu.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] zaskarżyła w całości powódka skargą kasacyjną. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła naruszenie: art. 417 § 1 k.c., art. 33 k.c., art. 2 ust. 2 oraz art. 2 ust. 1 u.s.p., art. 38 k.c., art. 10 ust. 5 i 12 p.r.d. w zw. z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d) rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. w zw. art. 34 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p. w zw. z art. 2a ust. 2 p.r.d. przez ich błędną wykładnię, polegającą na bezpodstawnym przyjęciu przez Sąd drugiej instancji, że: 1) starosta zatwierdzając zmianę organizacji ruchu nie wykonuje kompetencji własnych jako organ samorządu terytorialnego, lecz działa jako „samodzielny organ administracji publicznej”, 2) zatwierdzenie organizacji ruchu nie jest aktem organu samorządu powiatowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., 3) Powiat J. nie posiada legitymacji biernej w niniejszej sprawie, które to uchybienie doprowadziło Sąd Apelacyjny w [...] do wydania zaskarżonego wyroku i bezpodstawnej zmiany wyroku wstępnego Sądu Okręgowego w J. przez oddalenie powództwa, podczas, gdy za każdą szkodę wyrządzoną przez bezprawne wprowadzenie organizacji ruchu na drogach wojewódzkich, powiatowych lub gminnych przez organ danej jednostki samorządu terytorialnego (tu: Starostę J.) odpowiada dana jednostka samorządu terytorialnego (w niniejszej sprawie Powiat J.). Podnosząc te zarzuty, powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez Sąd Najwyższy poprzez oddalenie apelacji strony pozwanej - Powiatu J. od wyroku wstępnego Sądu Okręgowego w J. oraz zasądzenie od strony pozwanej na rzecz

strony powodowej kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, jak również kosztów postępowania przed Sądem pierwszej i drugiej instancji wraz z kosztami zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych albowiem podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania oraz pozostawienie temu Sądowi do rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym, wnosząc o ich zasądzenie od strony pozwanej na rzecz strony powodowej wraz z kosztami zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powódka dochodziła zapłaty przez pozwanego Powiatu J. (jednostki samorządu terytorialnego) kwoty określonej w pozwie tytułem odszkodowania za szkodę doznaną w wyniku bezprawnego działania Starosty J.. Przy tak skonstruowanym żądaniu obowiązkiem sądów *meriti* było ustalenie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia – w ramach podstawy faktycznej przytoczonej w pozwie dla uzasadnienia dochodzonego przez powódkę powództwa - oraz ocena ustalonej podstawy faktycznej przez pryzmat właściwych norm prawa materialnego regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do czynów (zaniechań), z którymi powód wiązał doznanie szkody. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji uzasadnia wniosek, że Sąd Apelacyjny w istocie zaniechał przedstawienia pełnej oceny prawnej dochodzonego żądania z uwzględnieniem przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu czynów niedozwolonych mających zastosowanie do jednostki samorządu powiatowego, jakim jest pozwany Powiat. Za taką pełną ocenę nie może być bowiem uznana wyłącznie konkluzja tego Sądu, abstrahująca w ogóle od analizy norm prawa materialnego regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą za czyny niedozwolone, że po stronie pozwanego Powiatu zachodzi brak legitymacji biernej z tej tylko przyczyny, że zatwierdzenie zmiany organizacji ruchu na drodze powiatowej nie jest aktem organu samorządu powiatowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 (p.p.s.a., jak można domniemywać z pozostałego kontekstu oceny prawnej Sądu Apelacyjnego). Sąd Apelacyjny dokonał oceny prawnej ustalonego przez siebie stanu faktycznego,

w tym wyżej wskazanej czynności Starosty J., ograniczonej do jej kwalifikacji prawnej jedynie z perspektywy przepisów prawa administracyjnego, w których jest ona unormowana oraz przepisów ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wyprowadzonych z tej kwalifikacji prawnej wniosków w żaden sposób nie odniósł do norm prawa cywilnego regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą za czyny niedozwolone. Z tak szczątkowej oceny prawnej nie wynika więc według jakiego przepisu kodeksu cywilnego powinna podlegać ocena podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej, czy sąd powszechny mógł badać niezgodność z prawem czynności Starosty J. polegającej na zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu, a jeśli tak, jaki podmiot mógłby ewentualnie podnosić odpowiedzialność odszkodowawczą w razie uznania, że czynność Starosty J. była niezgodna z prawem w sytuacji, w której Starosta nie jest podmiotem posiadającym osobowość prawną mogącym ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą. Jedynie w sferze domysłów pozostaje wniosek, że powyższa ocena prawna Sądu Apelacyjnego odnosiła się do art. 417 § 1 k.c., gdyż ten przepis wskazał Sąd pierwszej instancji jako podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Powiatu.

Mimo powyższego braku Sąd drugiej instancji dość jasno wyraził jednoznaczne stanowisko co do kwalifikacji prawnej czynności zatwierdzenia przez Starostę J. zmiany organizacji ruchu. Zdaniem tego Sądu jest to czynność z zakresu administracji publicznej. Przy tym, starosta nie wykonuje tu kompetencji własnych, jako organ samorządu terytorialnego, reprezentujący zarząd powiatu jako zarządcę drogi powiatowej, lecz jako samodzielny organ administracji publicznej zarządzający ruchem na określonych drogach publicznych na mocy art. 10 ust. 5 z zastrzeżeniem ust. 6 p.r.d. Czynność ta dotyczy obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa. Nie jest to zatem ani akt, ani czynność prawna lub faktyczna, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 i art. 88 u.s.p. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na określonych drogach publicznych, w tym na drogach powiatowych oraz jego uprawnienia w tym względzie w stosunku do starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach tej kategorii uregulowany jest odrębnie, a do tego nadzoru nie mają zastosowania przepisy rozdziału 8 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczące nadzoru wojewody nad

działalnością organów powiatu. Sąd Apelacyjny dokonał oceny charakteru prawnego czynności polegającej na zatwierdzeniu zmiany organizacji ruchu na drodze powiatowej odwołując się ogólnie do uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2003 r., OPS 4/03 oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 492/12. Jak zauważył to Sąd pierwszej instancji, w orzecznictwie sądów administracyjnych kwestia ta budziła wątpliwości, czego wyrazem było ukształtowanie się dwóch stanowisk co do oceny prawnej tej czynności. Według jednego z nich – przyjętego przez Sąd Apelacyjny – zatwierdzenie organizacji ruchu jest czynnością materialno-techniczną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 492/12, nie publ. z odwołaniem się do stanowiska zawartego w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2003 r., OPS 4/03 dotyczącego charakteru prawnego znaku drogowego i jego umieszczenia na drodze w kontekście obowiązującego wówczas art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.). Ma ono charakter nie tylko generalny, lecz także konkretny, bo dotyczy uprawnień i obowiązków każdego uczestnika ruchu drogowego. Jest to czynność o charakterze władczym, z zakresu administracji publicznej. Przy tym, starosta nie wykonuje tu kompetencji własnych, jako organ samorządu terytorialnego, reprezentujący zarząd powiatu jako zarządcę drogi powiatowej (art. 19 ust. 2 pkt 5 u.d.p.), lecz jako samodzielny organ administracji publicznej zarządzający ruchem na określonych drogach publicznych na mocy art. 10 ust. 5 z zastrzeżeniem ust. 6 p.r.d. Czynność ta dotyczy obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa, a mianowicie z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Nie jest to zatem ani akt, ani czynność prawna lub faktyczna, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 i art. 88 u.s.p. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na określonych drogach publicznych, w tym na drogach powiatowych oraz jego uprawnienia w tym względzie w stosunku do starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach tej kategorii, uregulowany jest odrębnie w art. 10 ust. 2 pkt 2 i ust. 10 p.r.d., § 2 ust. 1 pkt 1 lit. h i ust. 2 oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia wydanego na podstawie

upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 12 p.r.d. Do tego nadzoru nie mają więc zastosowania przepisy rozdziału 8 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczące nadzoru wojewody nad działalnością organów powiatu.

Drugie stanowisko, które znalazło wyraz m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2012 r., I OSK 306/11, I OSK 368/11 i I OSK 1993/11 (nie publ.), przyjmuje, że zarządzenie w przedmiocie zatwierdzenia projektu organizacji ruchu jest aktem jednostki samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawie z zakresu administracji publicznej należącym do kategorii aktów z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., podlegającym zatem zaskarżeniu na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (w przypadku wydania go przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta) bądź na podstawie art. 88 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (w przypadku wydania go przez starostę), bądź wreszcie na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (w przypadku wydania go przez marszałka województwa). Zatwierdzenie organizacji ruchu nie dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ten nurt orzecznictwa został też zaaprobowany w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13 (ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 2) – powołanej przez Sąd Okręgowy, a do której w ogóle nie odniósł się Sąd Apelacyjny - zgodnie z którą zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729), jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.). W uzasadnieniu tej uchwały – podjętej w związku z występującą rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych - wskazano, że zatwierdzenie organizacji ruchu, wprowadzone przez przepisy rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r., wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 10 ust. 12 p.r.d. należy do materii publicznoprawnej, nie następuje

w drodze decyzji, postanowienia ani aktu prawa miejscowego, ma ponadto charakter władczy. Dlatego też argumentacja przemawiająca za uznaniem zatwierdzenia organizacji ruchu jako aktu z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. jest bardziej przekonująca. Zatwierdzenie organizacji ruchu prowadzi do powstania sytuacji prawnej przez ustanowienie nowych zasad organizacji ruchu o charakterze powszechnym i ogólnym, a więc nie ogranicza się do zakresu organizacyjno-technicznego, nie jest ponadto czynnością jednorazową. Jest to swoista działalność organu samorządu terytorialnego. Nie ma przy tym obaw wynikających z formalnego niezaliczenia starosty czy marszałka województwa do kręgu organów właściwych jednostek samorządowych, bo w tym zakresie zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w piśmiennictwie jest formułowany pogląd niezależny od literalnego brzmienia tych przepisów właściwych ustaw samorządowych, który akcentuje katalog uprawnień i zadań starosty oraz marszałka, które sytuują ich jako organy samorządowe faktycznie działające jako takie mimo braku wyraźnej regulacji w tej materii. Również na gruncie analizowanych w tej sprawie przepisów taka konkluzja jest uprawniona, skoro im powierzono wykonywanie zadań w takim charakterze. Pogląd ten wzmacnia regulacja art. 32 p.p.s.a., przyznająca status strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym organowi, którym - jak wiadomo - w praktyce są również starosta i marszałek, choćby z racji upoważnienia ich do działania jako organy decyzyjne. Prawo zatem do zaskarżenia zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego wynika odpowiednio z przepisów: art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz z art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przy czym przyjmuje się, że przepis art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym upoważnia do zaskarżenia również zarządzeń starosty. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można też pominąć regulacji zawartej w przepisach ustawy o drogach publicznych. W art. 2a ust. 2 tej ustawy stanowi się, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność samorządu województwa, powiatu i gminy. Działalność na gruncie ustawy o drogach publicznych podejmują organy tych jednostek samorządowych (art. 19 ust. 1 i 2), przy czym one też niewątpliwie wpływają na sposób zachowania uczestników ruchu drogowego, podobnie jak

zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu. Organ samorządowy nie występuje tu więc jako organ odrębny od organów wykonujących zadania przypisane samorządom, lecz jako organ należący do tego systemu, wykonujący zadania powierzone mu przez państwo z zakresu administracji drogowej. Zaliczenie takiego organu do tej kategorii nie zmienia jego istoty i charakteru, gdyż nadal jest on organem samorządowym wykonującym funkcje administracyjne poprzez akty władztwa publicznego o charakterze generalnym. Wzmacnia to pogląd o takim charakterze działania tych organów również na gruncie przepisów z zakresu ruchu drogowego. Stanowisko wyrażone w wyżej powołanej uchwale znalazło odzwierciedlenie w późniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych, które zaaprobowало zajęte w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r., I OSK 573/16, nie publ. oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Op 491/17, nie publ., w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 363/19, nie publ. i w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r., III SA/Łd 633/19, nie publ.).

Wyżej przedstawiona ocena prawna nie jest wiążąca dla Sądu Najwyższego, ale nie może być zignorowany argument, że jest ona konsekwentnie stosowana obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ocenę tę podziela także Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną. Zatwierdzenie zmiany organizacji ruchu, wbrew ocenie Sądu Apelacyjnego, mimo że jest podejmowane m.in. przez starostę powiatowego na podstawie odrębnych przepisów przewidujących jego kompetencje do wydawania zarządzeń wprowadzających zmiany organizacji ruchu należy zaliczyć do aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., innych niż określone w pkt 5, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Taka kwalifikacja tej czynności podejmowanej przez starostę powiatowego w odniesieniu do organizacji ruchu, a którą należy zakwalifikować jako działalność jednostki samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej, skutkuje uznaniem za uzasadnionych zarzutów skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego przez przyjęcie, że starosta, zatwierdzając zmianę organizacji ruchu, nie wykonuje kompetencji własnych jako organ samorządu terytorialnego,

lecz działa jako samodzielny organ administracji publicznej oraz że zatwierdzenie organizacji ruchu nie jest aktem organu samorządu powiatowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., co skutkowało bezzasadnym uznaniem przez Sąd Apelacyjny z tej tylko przyczyny braku legitymacji biernej pozwanego Powiatu. Pozwala ta na uznanie, że za tego rodzaju akty starosty niezgodne z prawem może odpowiadać sam powiat na podstawie art. 417 k.c., podobnie jak to przyjęto w orzecznictwie Sądu Najwyższego w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej powiatu na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. za decyzję starosty obejmującą zatwierdzenie projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę podejmowaną w ramach administracji administracyjno-architektonicznej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 85/12, nie publ. oraz z dnia 25 czerwca 2015 r., III CSK 384/14, nie publ.).

W skardze kasacyjnej trafnie też zarzucono brak odniesienia się Sądu drugiej instancji do znaczenia okoliczności, z którą powód wiązał także odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego Powiatu, a mianowicie wprowadzeniu nowego oznakowania dróg mimo braku do tego odpowiedniej podstawy. Dotyczy to również zaniechania oceny prawnej znaczenia niepodjęcia przez Starostę pozwanego Powiatu czynności zmierzających do wykonania zarządzenia nadzorczego Wojewody [...] z dnia 17 listopada 2009 r. nakazującego Staroście J. bezzwłoczne przywrócenie poprzedniej organizacji ruchu. Sąd pierwszej instancji odstąpił od oceny tego aspektu sprawy tylko dlatego, że przyjął za bezprawne i skutkujące odpowiedzialnością odszkodowawczą pozwanego Powiatu samo wprowadzenie zmiany organizacji ruchu. Wobec utraty ważności organizacji ruchu drogowego przyjął, że bez znaczenia pozostaje to, że Wojewoda [...], unikając zajęcia jednoznacznego stanowiska co do uchylenia bądź utrzymania swojego aktu nadzoru, faktycznie odstąpił od wyegzekwowania wykonania swojego aktu nadzoru. Odmienna ocena Sądu Apelacyjnego charakteru prawnego czynności Starosty J. polegającej na zatwierdzeniu projektu zmiany organizacji ruchu aktualizowała konieczność odniesienia się również do tej okoliczności.

Stwierdzone wyżej uchybienia przepisom prawa materialnego skutkowały koniecznością uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu na podstawie art. 398¹⁵

§ 1 k.p.c. Nie było przy tym podstaw do uwzględnienia wniosku zawartego w skardze kasacyjnej o wydanie wyroku reformatoryjnego. Uznanie przez Sąd Apelacyjny, że po stronie pozwanego Powiatu zachodzi brak legitymacji biernej spowodowało, że pozostały nierozpoznane w postępowaniu apelacyjnym pozostałe zarzuty apelacji wniesionej przez pozwanego od zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji, kwestionujące ziszczenie się przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Powiatu. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i 398²¹ k.p.c.

a.s.