



Sygn. akt I CSK 707/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Monika Koba (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa A. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prokuratorowi Generalnemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 14 października 2016 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 27 marca 2015 r.,

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

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 27 marca 2015 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda A. K. od wyroku Sądu Okręgowego w W. oddalającego powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Prokuratorowi Generalnemu o zapłatę kwoty 3.500.000 zł tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia oraz nakazania podjęcia czynności szczegółowo określonych w pozwie.

Rozstrzygnięcie to oparte zostało na podzielonych i uznanych za własne przez Sąd Apelacyjny ustaleniach faktycznych Sądu Okręgowego. Z ustaleń tych wynika, iż powód w dniu 19 listopada 2011 r. złożył wniosek do Prokuratora Generalnego o uchylenie decyzji Prokuratury Rejonowej [...] z dnia 27 lipca 2011 r. o umorzeniu postępowania w sprawie I Ds. .../11. Zwracał się również do pozwanego ze skargami na działania prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze w sprawach zainicjowanych przez powoda. Pismem z dnia 14 listopada 2012 r. poinformował, iż Prokurator Okręgowy R. R. oraz Prokurator Apelacyjny D. K. dopuścili się „przestępstw” wyliczonych w treści zawiadomienia. Skargą z dnia 22 kwietnia 2013 r. wskazał na nietrafność odpowiedzi udzielonej przez zastępcę Prokuratora Generalnego oraz jej niezgodność z obowiązującymi przepisami. Z kolei skargą z dnia 24 sierpnia 2013 r. domagał się zobowiązania podległych Prokuratorowi Generalnemu prokuratorów do wskazania podstaw prawnych nagannych i niewyjaśnionych działań w sprawach o sygnaturach [...], mimo ujawnienia błędów i mankamentów wymienionych w treści wyszczególnionych w skardze pism. Pozwany każdorazowo udzielał odpowiedzi na wnioski i skargi powoda.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Apelacyjny, podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, iż powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa wynikających z art. 417 § 1 k.c. czyli niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego między tymi zdarzeniami. Powód mógł wprowadzić zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu prowadzonym lub nadzorowanym przez

prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1259 - dalej: „u.s.n.p.”) dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania, co do istoty, ale nie wykazał, by w sprawach objętych pozwem doszło do przewlekłości, a żadna ze skarg powoda nie została uwzględniona. Zaakceptował stanowisko Sądu Okręgowego, iż pozw dotyczył czynności podejmowanych przez pozwanego na skutek kierowanych przez powoda skarg i wniosków dotyczących jednostek organizacyjnych podległych Prokuratorowi Generalnemu już po zakończeniu postępowań przygotowawczych. Skargi powoda zostały rozpoznane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury (Dz.U. Nr 49, poz. 96). Natomiast przedstawiony przez powoda opis wyszczególnionych w treści pozwu spraw i sposobu ich prowadzenia przez pozwanego stanowił jedynie subiektywny obraz rzeczywistości. Zaakceptował również stanowisko Sądu Okręgowego, iż powód nie wykazał poniesienia szkody, która byłaby w jakikolwiek sposób związana z działalnością pozwanego. Przychylił się również do poglądu Sądu Okręgowego w kwestii przedawnienia dochodzonego żądania wskazując, iż wobec treści art. 442¹ § 1 k.c. i złożenia przez powoda pozwu 9 września 2013 r. wszystkie roszczenia dotyczące czynów Skarbu Państwa mających miejsce przed 9 września 2010 r. uległy przedawnieniu.

W skardze kasacyjnej powód, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację, zarzucił naruszenie: art. 378 § 1, 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 i 382 k.p.c. oraz art. 417 § 1, 448 w związku z art. 24 § 1 k.c., a także art. 442¹ § 1 k.c. Formułując te zarzuty skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w części oddalającej apelację powoda (punkt 1) i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W aktualnie obowiązującym modelu postępowania apelacyjnego sąd drugiej instancji, wskutek zaskarżenia apelacją wyroku sądu pierwszej instancji, rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia. Zarzut naruszenia art. 382 k.p.c.

może wypełniać podstawę kasacyjną przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. tylko w wypadku pominięcia przez sąd drugiej instancji części zebranego w sprawie materiału, w związku, z czym strona powołująca się na naruszenie tego przepisu powinna wskazać materiał dowodowy, który został przez sąd drugiej instancji pominięty przy wydaniu wyroku, i wykazać, że popełnione uchybienie mogło mieć wpływ na wynik sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2015 r., III CSK 180/14, nie publ. i orzeczenia powołane w jego uzasadnieniu). Natomiast ustanowiony w art. 378 § 1 k.p.c. obowiązek rozpoznania sprawy w granicach apelacji oznacza zarówno zakaz wykraczania poza te granice jak i nakaz rozważenia wszystkich zarzutów i wniosków podniesionych w apelacji (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55). Z obowiązku tego nie wynika konieczność osobnego omówienia przez sąd w uzasadnieniu wyroku każdego argumentu podniesionego w apelacji. Za wystarczające należy uznać odniesienie się do sformułowanych w apelacji zarzutów i wniosków w sposób wskazujący na to, że zostały one przez sąd drugiej instancji w całości rozważone, przed wydaniem orzeczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2010 r., V CSK 296/09, M. Pr. Bank. 2012, nr 4, s. 19; z dnia 26 kwietnia 2012 r., III CSK 300/11, OSNC 2012 r., nr 12, poz. 144 i z dnia 4 września 2014 r., II CSK 478/13, OSNC-ZD 2015 r., nr D, poz. 64). W rozpoznawanym przypadku wymogi te nie zostały zrealizowane. Sąd Apelacyjny wbrew treści art. 378 § 1 k.p.c. oraz 382 k.p.c. nie przeprowadził w wymaganym zakresie kontroli prawidłowości zaskarżonego orzeczenia, nie zbadał zasadności zarzutów apelacji i nie usunął błędów popełnionych przez Sąd pierwszej instancji, który to cel miało w zamierzeniu realizować dwuinstancyjne postępowanie sądowe.

Zarówno z uzasadnienia pozwu jak i pism składanych przez powoda w toku postępowania pierwszoinstancyjnego wynika, iż roszczenia odszkodowawcze wywodził nie tylko ze sposobu procedowania w postępowaniu skargowym, ale również z wadliwego i przewlekłego prowadzenia postępowań przez Prokuraturę Rejonową [...] w sprawach [...]. Ustalenia Sądu Okręgowego, zaaprobowane przez Sąd Apelacyjny odnoszą się jedynie do składania przez powoda skarg i wniosków po zakończeniu postępowań przygotowawczych, a poza

podstawą faktyczną rozstrzygnięcia znalazł się przebieg tych postępowań. Nie można wykluczyć, iż u podstaw stanowiska Sądów, leżał zawarty w petitum pozwu zapis „żądam naprawienia szkody powstałej z przewlekłości postępowania i beczynności organu prokuratorskiego, po prawomocnym zakończeniu postępowania, co do istoty sprawy” (k. 55). Sformułowanie to nie może być jednak wykładane w sposób wyrwany z kontekstu, skoro z uzasadnienia pozwu i stanowiska powoda prezentowanego w toku postępowania przed sądami obu instancji wynika ewidentnie, iż podstawa faktyczna pozwu odnosiła się do całokształtu działań i zaniechań jednostek nadzorowanych przez pozwanego, zarówno w toku jak i po zakończeniu postępowań przygotowawczych. Powód wskazał wadliwości mające mieć miejsce w konkretnych postępowaniach przygotowawczych, polegające przede wszystkim na zaniechaniu terminowego podjęcia szeregu czynności procesowych i zaniedbaniach w zakresie realizacji obowiązku pouczeń, co miało skutkować kilkuletnią przewlekłością postępowań przygotowawczych oraz naruszeniem praw skarżącego. Jednak Sąd Apelacyjny wbrew spoczywającemu na nim z mocy art. 382 k.p.c. obowiązkowi, nie poczynił dodatkowych ustaleń faktycznych i z naruszeniem art. 378 § 1 k.p.c. nie poddał tych zarzutów ocenie. Ponadto stanowisko Sądu Apelacyjnego jest w tym zakresie niekonsekwentne, z jednej, bowiem strony zaakceptował zawężenie ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji wyłącznie do postępowań skargowych, nie znajdując podstaw do uzupełnienia postępowania dowodowego (k. 349), a jednocześnie zaaprobował stanowisko tego Sądu jakoby powód nie wykazał, że którekolwiek ze wskazanych przez niego postępowań przygotowawczych było prowadzone przewlekłe (k. 187 i k. 349, 351-352). Skoro Sądy obu instancji nie czyniły żadnych ustaleń w tym przedmiocie, nie było żadnych przesłanek do dokonywania takiej oceny. Powód w apelacji wyraźnie wskazywał, iż stanowisko Sądu Okręgowego jakoby nie wykazał przewlekłości postępowań przygotowawczych pozostaje w ewidentnej sprzeczności z przedstawionymi przez niego dowodami, w których Prokuratura wielokrotnie przyznawała, iż w toku postępowań wystąpił szereg nieprawidłowości i z różnych przyczyn były one nadmiernie wydłużone (k. 203-210 i k. 97-105, 113-124, 135-136). Sąd Apelacyjny nie poczynił jednak żadnych ustaleń w tym przedmiocie, pominął w ślad za Sądem

Okręgowym materiał dowodowy przedstawiony przez powoda oraz nie odniósł się do zarzutów apelacji i towarzyszącej jej argumentacji. Nie sposób w tych okolicznościach odmówić racji skarżącemu, iż poza przedmiotem rozpoznania sądów obu instancji pozostały czynności jednostek prokuratury podejmowane w trakcie prowadzenia czynności przygotowawczych.

Trafnie również zarzuca skarżący, iż warstwa motywacyjna zaskarżonego wyroku dowodzi naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i to w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Uzasadnienie jedynie pobieżnie i ogólnikowo, opierając się na szczątkowych ustaleniach faktycznych poczynionych przez Sąd Okręgowy, odnosi się do problemów będących przedmiotem rozstrzygnięcia. Nie zawiera natomiast odniesienia do znacznej części zarzutów apelacji oraz przedstawionego przez powoda materiału dowodowego, nie poddając się z wyłożonych wyżej przyczyn pełnej kontroli kasacyjnej. W motywach rozstrzygnięcia brak również jakiegokolwiek odniesienia do zgłoszonego przez powoda żądania zadośćuczynienia za naruszenie jego dóbr osobistych i analizy odpowiedzialności pozwanego z perspektywy tej podstawy, mimo jej przytoczenia w pozwie (k. 56 verte).

Skarżący w apelacji kwestionował uznanie roszczenia pozwu za przedawnione, wskazując, że część postępowań przygotowawczych objętych pozwem toczyła się przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia (k. 208). Sąd Apelacyjny nie odniósł się do tego zarzutu, ogólnikowo jedynie stwierdzając, iż delikty Skarbu Państwa sprecyzowane w art. 417 § 1 k.c. przedawniają się z upływem trzyletniego terminu określonego w art. 442¹ § 1 k.c. Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym podlegają przedawnieniu według zasad ogólnych, jednak z odmiennosćmi dotyczącymi początku biegu i sposobu liczenia terminu przedawnienia. Zasadniczy, trzyletni termin przedawnienia liczony jest od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się zarówno o szkodzie, jak i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia (art. 442¹ § 1 k.c.). Rację ma skarżący, iż nie poczynienie ustaleń faktycznych dotyczących terminu wszczęcia i zakończenia konkretnych postępowań, z którymi powód wiąże odpowiedzialność pozwanego oraz daty, w której powód dowiedział się o szkodzie czyni ocenę podniesionego przez

pozwanego zarzutu przedawnienia wadliwą.

Zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Związanie to oznacza, że ocena zarzutów naruszenia prawa materialnego, podniesionych w skardze kasacyjnej, może dokonywać się wyłącznie w odniesieniu do dokonanych przez sąd drugiej instancji ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia, których Sąd Najwyższy nie może uzupełnić nowymi okolicznościami nie wynikającymi z podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, zawartej w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. W judykaturze utrwalone jest stanowisko, że ocena czy właściwie zastosowano przepisy prawa materialnego jest możliwa jedynie w przypadku, gdy dokonano niezbędnych w tym zakresie ustaleń faktycznych. Brak ustaleń faktycznych stanowi sytuację uniemożliwiającą ocenę prawidłowości wykładni i zastosowania przez sąd drugiej instancji prawa materialnego, a więc przytoczonych w skardze zarzutów naruszenia art. 417 § 1, 448 w związku z art. 24 § 1 k.c. Braki w zakresie podstawy faktycznej orzeczenia nie pozwalają przesądzić czy zarzuty naruszenia prawa materialnego są usprawiedliwione (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2015 r., V CSK 133/14, nie publ. i orzeczenia przywołane w jego uzasadnieniu). Powyższe uchybienia uzasadniają uwzględnienie skargi kasacyjnej i uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

Ubocznie jedynie zauważenia wymaga, iż odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa łączy się wyłącznie z takim działaniem lub zaniechaniem organów władzy publicznej, które są niezgodne z prawem. Nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może przybrać postać naruszeń konstytucyjnych praw i wolności, konstytucyjnych zasad funkcjonowania władzy publicznej, uchybień określonych w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych jak i uchybień normom pozaprawnym, w różny sposób powiązanych z normami prawnymi. W konsekwencji działania organów ścigania związane z wykonywaniem ich obowiązków ustawowych nie mają charakteru działań niezgodnych z prawem, a prowadzenie postępowania przygotowawczego nie zawsze może prowadzić do uzyskania satysfakcjonującego poszkodowanego rezultatu. Przy ocenie przesłanki bezprawności niezbędne jest, zatem odróżnienie czynności

podejmowanych w wykonaniu ustawowych obowiązków od zachowań będących ich naruszeniem. Ponadto nie każde naruszenie prawa będzie stanowiło podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1 k.c., a jedynie takie, które stanowiło warunek konieczny powstania uszczerbku poszkodowanego i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., IV CSK 290/10, nie publ., z dnia 5 października 2012 r., IV CSK 165/12, nie publ., z dnia 31 marca 2016 r., IV CSK 343/15, nie publ., z dnia 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12, nie publ.). Natomiast wynikający z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 417 k.c. obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej obejmuje także szkodę niemajątkową (krzywdę) w ujęciu art. 448 k.c. (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011r., III CZP 25/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 15 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2015r., II CSK 218/14, nie publ.). Jednak art. 16 u.s.n.p. nie stanowi źródła roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, a ich źródłem może być w szczególności art. 417 § 1, 445 lub 448 k.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2008 r., OSNC 2009, nr 9, poz. 127, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 640/09, OSNC-ZD 2011, nr 1, poz. 4). Natomiast prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie nie jest dobrem osobistym, ale może prowadzić do naruszenia dobra osobistego określonego w art. 23 k.c. i dopiero naruszenie tego dobra może podlegać kompensacie na podstawie art. 417, 445 i 448 w związku z art. 24 k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 640/09, OSNC-ZD 2011, nr 1, poz. 4 oraz z dnia 24 września 2015 r., V CSK 741/14, OSNC 2016, nr 7-8, poz. 95).

Z przytoczonych względów, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ § 1 i 108 § 2 w zw. z 391 § 1 k.p.c.). Uchylenie wyroku w zakresie orzeczenia, co do istoty sprawy skutkowało uchynieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego (punkt 2) mimo, nie objęcia ich formalnie zakresem zaskarżenia, jako akcesoryjnych w stosunku do rozstrzygnięcia o żądaniu pozwu i uzależnionych

od ostatecznego wyniku procesu.

jw

kc