



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

19 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska

SSN Krzysztof Wesołowski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 19 października 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z 5 listopada 2020 r., I ACa 857/19,
w sprawie z powództwa M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta K.
o zapłatę,

- 1. oddała skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

[SOP]

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 7 czerwca 2019 r. Sąd Okręgowy w Katowicach zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta K. na rzecz powoda kwotę 1 416

596,47 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 9 września 2015 roku do dnia zapłaty oraz oddalił powództwo w pozostałej części w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa oraz w całości w stosunku do pozwanego Miasta K. i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Wyrokiem z 5 listopada 2020 r., wydanym na skutek apelacji powoda i pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta K., Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo oraz zasądził od powoda koszty procesu, a także oddalił apelację powoda i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

Ustalenia stanu faktycznego dokonane przez Sąd pierwszej instancji i zaaprobowane przez Sąd odwoławczy w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej były następujące:

Prezydent Miasta K. decyzją nr [...] z 6 października 2011 r., działając na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, wywłaszczył nieruchomości powoda w postaci działek o numerach [...], [...]1 oraz [...]2. Po tej dacie podejmowane były czynności w celu ustalenia należnego powodowi odszkodowania (wyłonienie biegłego do wyceny nieruchomości, sporządzenie wyceny, uzyskanie ekspertyzy technicznej). W trakcie postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania strony prowadziły też rozmowy dotyczące możliwej formy zapłaty za wywłaszczone działki. Powód występował bowiem z propozycjami, których realizacja miała być powiązana z zapłatą odszkodowania.

Postanowieniem z 5 września 2014 r. Wojewoda, na skutek zażalenia pełnomocnika powoda, wyznaczył 30-dniowy termin na załatwienie sprawy dotyczącej ustalenia i wypłaty odszkodowania. W postanowieniu Wojewody stwierdzono, że 30-dniowy termin załatwienia sprawy przez organ pierwszej instancji, wynikający z art. 12 ust. 4b ww. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r., rozpoczął bieg 7 grudnia 2011 r., tj. w dniu uostatecznienia decyzji Prezydenta Miasta K. z 6 października 2011 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczącej przebudowy strefy [...] (dalej: „decyzja zrid”). Dopiero po 16 miesiącach od uostatecznienia tej decyzji, zawiadomieniem z 19 kwietnia 2013 r. organ wszczął postępowanie odszkodowawcze w tej sprawie i uzyskał główny dowód w postaci

operatu szacunkowego. Pomimo upływu 2 lat od uostatecznienia decyzji zrid, Prezydent Miasta K. nie wyznaczył w trybie art. 36 k.p.a. terminu zakończenia postępowania oraz nie wskazał okoliczności mających stanowić przyczynę zwłoki w postępowaniu. Ponadto organ nie podejmował skutecznych działań mających przyczynić się do usunięcia przyczyny zwłoki. Pomimo upływu 31 miesięcy od dnia, w którym decyzja zrid stała się ostateczna, Prezydent Miasta K. nie rozstrzygnął sprawy co do istoty.

Prezydent Miasta K. decyzją z 10 października 2014 r. (dalej: „decyzja odszkodowawcza”) ustalił odszkodowanie w kwocie 4 071 000 zł i wypłacił je. W związku z tym, że wydanie decyzji odszkodowawczej nastąpiło blisko trzy lata po ustawowym terminie, powód wzywał Prezydenta Miasta K. do zapłaty na jego rzecz 1 549 991,42 zł z tytułu odsetek naliczonych do 9 grudnia 2014 roku. Wezwania nie odniosły skutku.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zakwalifikował żądanie powoda jako odszkodowawcze, wynikające z niezgodnego z prawem zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, polegającego na zwłoce w wydaniu decyzji odszkodowawczej w związku z wywłaszczeniem działek należących do powoda.

Sąd Okręgowy ustalił, że organem, który obowiązany był wydać decyzję odszkodowawczą, był Skarb Państwa - Prezydent Miasta K. (a nie Miasto K.).

W ocenie Sądu Okręgowego czynności zmierzające do ustalenia wysokości odszkodowania, przy zachowaniu należytej staranności powinny zająć pozwanemu Skarbowi Państwa po 7 stycznia 2012 r. maksymalnie 3 miesiące, a nie jak to miało miejsce - 3 lata. Zdaniem tego Sądu, gdyby w postępowaniu administracyjnym w stosunku do wywłaszczonej działki zapadła decyzja o ustaleniu odszkodowania w prawidłowym terminie oraz odszkodowanie nie zostałoby wypłacone powodowi po upływie 14 dni, to wówczas przysługiwałoby mu żądanie o zapłatę odsetek ustawowych za zwłokę, co wynika wprost z przepisu prawa. Zapłata odszkodowania winna nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Stosownie zaś do art. 132 § 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, w tym art. 481 k.c., który stanowi o odsetkach za opóźnienie. Roszczenie o ich zapłatę nie jest

zależne od wystąpienia szkody (spowodowanej opóźnieniem w zapłacie) i nie zależy od przyczyny opóźnienia.

Sąd pierwszej instancji uznał, że pozwany Skarb Państwa - Prezydent Miasta K. pozostawał w zwłoce z wydaniem decyzji odszkodowawczej, co potwierdza orzeczenie Wojewody [...], stwierdzające przewlekłość postępowania w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania należnego powodowi. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wobec zwłoki w wydaniu decyzji odszkodowawczej, powód został pozbawiony możliwości domagania się odsetek za zwłokę w trybie administracyjnym, które w normalnym toku sprawy by się mu należały. Ich kwota stanowi szkodę pozostającą w związku przyczynowym z beczynnością organu w postępowaniu administracyjnym.

Zdaniem Sądu Okręgowego z postanowienia Wojewody wynika jednoznacznie, że organ reprezentujący Skarb Państwa działał przewlekłe do 19 kwietnia 2013 r., faktycznie pozostając beczynny. Po tej zaś dacie, w ślad za Wojewodą [...], Sąd pierwszej instancji uznał, że organ podejmował czynności nieskutecznie. Na tym etapie sprawy Prezydent Miasta K. powinien bowiem wziąć pod uwagę zgłoszone zastrzeżenia, dokonać ich oceny i wydać decyzję.

Sąd Okręgowy nie znalazł też podstaw do uznania, że na czas trwania postępowania w przedmiocie ustalenia należnego powodowi odszkodowania wpływ miał fakt, że pozwany prowadził z powodem rozmowy, co do możliwej formy zapłaty za wywłaszczone działki. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, prowadzenie tych rozmów nie miało żadnego wpływu na postępowanie w przedmiocie ustalenia odszkodowania.

Wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony przez powoda (w zakresie, w jaki Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo) i przez pozwany Skarb Państwa (w zakresie w jakim zasądzone zostało powodowi odszkodowanie).

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł powód, wskazując zarówno na naruszenie przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego, a to:

- art. 378 § 1 k.p.c. przez rozpoznanie przez Sąd drugiej instancji sprawy poza granicami apelacji (zakwestionowanie przez Sąd odwoławczy zasady przewlekłości/beczynności organu oraz przez rozpoznanie sprawy ponad niesporny

stan faktyczny między stronami);

- art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a także określoną w Konstytucji RP ideę podziału władz (art. 10) w zw. z art. 37 k.p.a. poprzez czynienie ustaleń wbrew wiążącemu postanowieniu Wojewody;
- naruszenie art. 417¹ § 3 k.c. poprzez jego niezastosowanie;
- art. 1 i 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 1 i 2 k.p.a. i w zw. z art. 12 ust. 4g specustawy drogowej przez bezrefleksyjne pomieszanie cywilnoprocesowej konstrukcji pojęcia instrukcyjności terminu z konstrukcją tego pojęcia w systemie Kodeksu postępowania administracyjnego;
- art. 229 i 230 k.p.c. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. w zw. z art. 6 k.c. przez ich niezastosowanie i pominięcie faktu, że niesporny brak poinformowania strony przez organ o przyczynach zwłoki według art. 36 k.p.a. w sposób oczywisty dowodzi nieistnienia przyczyn zwłoki;
- art. 321 §1 k.p.c. poprzez jego niestosowanie i oddalenie powództwa o odsetki (art. 481 k.c.), które nie było przedmiotem rozpoznania;
- art. 227 w zw. z art. 278 § 1 i 235 § 1 k.p.c. przez nieuzasadnione pominięcie dowodu z opinii biegłego wnioskowanego przez powoda na fakt wysokości szkody, przy jednoczesnym ustaleniu niewykazania wysokości roszczenia;
- art. 322 k.p.c. poprzez „niezmiarkowanie” odszkodowania;
- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej poprzez ich niezastosowanie;
- art. 229 w zw. z art 378 § 1 w zw. z 386 § 1 w zw. z art. 1 i 2 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 1 i 2 k.p.a. w zw. z 37 i 36 § 1 k.p.a. oraz w zw. z postanowieniem Wojewody [...] z 5 września 2014 r. przez nierozpoznanie istoty sprawy (prowadzenie postępowania apelacyjnego tylko w zakresie ponownego ustalania bezczynności i zwłoki, która została już wcześniej wiążąco ustalona w postępowaniu administracyjnym, przy jednoczesnym całkowitym pominięciu kwestii ustalenia wysokości, stwierdzonej już co do zasady i co więcej niespornej co do zasady pomiędzy stronami – szkody);
- art. 211 ust. 1-4 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1-10 i ust. 2 pkt 1-2 w zw. z art. 42 ust. 5 i 44 ust. 1 pkt 1-3, ust. 2, ust. 3 pkt 1-3 oraz ust. 4 (a zwłaszcza art. 44 ust. 3 pkt 2)

i art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez ich niezastosowanie i pominięcie ustawowych zasad dyscypliny finansów publicznych, w tym pominięcie obowiązku organu do znacznie wcześniejszego ustalenia wysokości należnego powodowi odszkodowania i zabezpieczenia jego kwoty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Kolejność oceny zawartych w niej zarzutów musi uwzględniać główny argument przemawiający za oddaleniem powództwa, a mianowicie nieudowodnienie przez powoda szkody wynikającej z niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej. Sąd Apelacyjny podważył bowiem sposób skonstruowania przez powoda roszczenia odszkodowawczego, które oparte zostało na założeniu, że gdyby decyzja odszkodowawcza została wydana w ustawowym terminie, to zapłata odszkodowania i tak nastąpiłaby w grudniu 2014 r., a zatem z trzyletnim opóźnieniem w stosunku do daty wydania decyzji odszkodowawczej. Sąd Apelacyjny podkreślił, że takie założenie nie zostało przez powoda udowodnione.

Pozostałe argumenty, do których odwołał się w swoim uzasadnieniu Sąd Apelacyjny, miały w ocenie Sądu Najwyższego, niezależnie od kolejności ich powołania, charakter uzupełniający. Odnosi się to w szczególności do szczegółowych ustaleń co do przyczyn i okresu zwłoki organu oraz argumentu o instrukcyjnym charakterze 30-dniowego terminu z art. 12 ust. 4b ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przewidzianego dla wydania decyzji odszkodowawczej.

Ponieważ jednak skarżący sformułował zarzuty naruszenia przepisów proceduralnych, które w jego przekonaniu spowodowały nieuwzględnienie przez Sąd Apelacyjny także innych postaci szkody (utraconych odsetek z lokat, utraconych dochodów z inwestycji w nieruchomości), do zarzutów tych odnieść się należy w pierwszej kolejności. Należy przy tym zauważyć, że zarzuty te zostały sformułowane wadliwie, bowiem wskazane w nich przepisy postępowania odnoszą się do postępowania przed sądem pierwszej instancji. Tymczasem w postępowaniu kasacyjnym kontroli podlega prawidłowość wykładni i zastosowania przepisów prawa

materialnego lub procesowego przez sąd drugiej instancji. Zarzuty naruszenia prawa procesowego mogą więc dotyczyć przepisów postępowania mających zastosowanie w postępowaniu apelacyjnym. Powołane przez powoda w sformułowanych zarzutach kasacyjnych przepisy postępowania mają wprowadzić także zastosowanie w postępowaniu apelacyjnym, ale tylko „odpowiednio” na mocy art. 391 § 1 k.p.c., którego jednak nie powołano w tych zarzutach, co już czyni je nieskutecznymi (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2016 r., II CSK 128/15, oraz wyroki Sądu Najwyższego z 29 listopada 2016 r., II PK 242/15 i z 31 sierpnia 2018 r., I CSK 556/17).

Niezależnie jednak od powyższego, zarzuty te są niezasadne także z innych przyczyn. I tak, uzasadniając zarzut naruszenia art. 227 w zw. z art. 278 § 1 i 235 § 1 k.p.c. przez nieuzasadnione pominięcie dowodu z opinii biegłego wnioskowanego przez powoda na fakt wysokości szkody przy jednoczesnym uznaniu przez Sąd niewykazania wysokości roszczenia, skarżący wskazuje, że wnosił w końcowej części pozwu o ewentualne oparcie kalkulacji szkody o stopę oprocentowania lokat bankowych, na którą to kalkulację złożył w następnym piśmie (replike na odpowiedź na pozew) wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego. W uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego wniosek ten został całkowicie pominięty. Skarżący także wskazał, że Prezes Zarządu powoda przesłuchiwany na rozprawie 25 maja 2019 r. wskazał, iż otrzymane we właściwym czasie odszkodowanie zainwestowałby w nieruchomości w W. z zyskiem 50-120%, której to inwestycji szczegóły mógł i chciał podać biegłemu. Powód zaznaczył przy tym, że „oczywiście niezrealizowane jeszcze, a intratne inwestycje w grunty w W., o których mowa, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa Powoda, jednak Prezes w zeznaniu wyraźnie wskazuje, iż przy zachowaniu poufności biegłemu je poda”.

Dokonując oceny tego zarzutu, należy przyznać, że rzeczywiście w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego brak jest odniesienia do złożonego wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego, co stanowi pewien niedostatek tego uzasadnienia. Skarżący nie sformułował jednak zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów proceduralnych odnoszących się do uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Natomiast co do rzekomego naruszenia art. 227 w zw. z art. 278 § 1 i 235 § 1 k.p.c. zauważyć należy, że w świetle utrwalonego

orzecznictwa, dowód z opinii biegłego sądowego ma charakter szczególny, gdyż zasadniczo nie służy ustalaniu okoliczności faktycznych, lecz ich ocenie przez pryzmat wiadomości specjalnych. To strona powinna wykazywać fakty, z których wywodzi skutki prawne, a zadaniem biegłego jest naświetlenie wyjaśnianych okoliczności z punktu widzenia wiadomości specjalnych przy uwzględnieniu zebranego w toku procesu i udostępnionego materiału dowodowego (por. wyroki Sądu Najwyższego z 11 lipca 1969 r., I CR 140/69, OSNCP 1970, nr 5, poz. 85 oraz z 20 stycznia 2015 r., V CSK 254/14). Tymczasem powód nie naprowadził żadnych dowodów na okoliczność wysokości szkody, które mogłyby podlegać weryfikacji dokonanej przez biegłego. Ograniczył się jedynie do przedstawienia potencjalnie możliwego sposobu zagospodarowania środków uzyskanych z odszkodowania w postaci lokat bankowych. Wyliczenie odsetek z lokat bankowych nie wymagałoby zresztą wiadomości specjalnych. Sąd orzekający mógłby dokonać weryfikacji wyliczenia samodzielnie, o ile powód przedstawiłby takowe wyliczenie, oparte o zebrane dowody (np. informacje z banków), co jednak nie miało miejsca. W tej sytuacji brak było materiału dowodowego, który mógłby być przedmiotem oceny dokonanej przez biegłego z wykorzystaniem wiadomości specjalnych. Ponadto, zeznania Prezesa Zarządu powoda, na które powołuje się on w skardze kasacyjnej, dotyczące zamiaru zainwestowania uzyskanej kwoty odszkodowania w bliżej nieokreślone nieruchomości w W., niezależnie od ich gołosłowności (nie zostały poparte żadnymi innymi dowodami wskazującymi na zamiar poczynienia takich inwestycji) w istocie zaprzeczyły powoływanej w replice na odpowiedź na pozew koncepcji szkody polegającej na utracie odsetek z lokat.

Z analogicznych powodów niezasadny jest zarzut naruszenia art. 322 k.p.c. poprzez „niezmiarkowanie” odszkodowania. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że strona powołująca się na naruszenie tego przepisu powinna, zgodnie z obciążającym ją ciężarem dowodu, przedstawić dowody także na okoliczność wysokości szkody i wykazać, że ścisłe udowodnienie żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 2 października 2015 r., II CSK 662/14, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 13 września 2022 r., II PSK 331/21). Sytuacja taka nie miała miejsca. Skarżący nie podjął próby udowodnienia wysokości poniesionej szkody, oczekując, że uczyni to za niego Sąd. Ponadto nie

jest jasne, którą ze wskazywanych szkód Sąd miałby szacować – wynikającą z utraconych odsetek od lokat (co do której dowód nie powinien sprawiać większych trudności), czy też z utraty dochodów z inwestycji w bliżej nieokreślone nieruchomości w Warszawie.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej poprzez ich niezastosowanie. Sąd Apelacyjny nie zakwestionował tego, że odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości powinno być wypłacone we właściwym terminie. Nie zakwestionował także prawa powoda do odszkodowania za szkodę wynikającą ze zwłoki w wydaniu decyzji odszkodowawczej. Sąd drugiej instancji wskazał jednak na nieudowodnienie faktu poniesienia szkody wynikającej z takiej zwłoki i wysokości tej szkody. Wskazane przez skarżącego w zarzucie przepisy nie zwalniają z obowiązku udowodnienia szkody w przypadku naruszenia przez organ władzy publicznej „właściwego terminu” na wypłatę odszkodowania.

Bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. w postaci rozpoznania przez Sąd drugiej instancji sprawy poza granicami apelacji (zakwestionowanie przez Sąd Apelacyjny przewlekłości/bezczynności organu; ingerencja Sądu w niesporny między stronami stan faktyczny). Po pierwsze, Sąd odwoławczy, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie zakwestionował samej przewlekłości postępowania w sprawie wydania decyzji odszkodowawczej. Wręcz przeciwnie – podkreślił, że „bezdyskusyjny pozostaje fakt beczynności organu oraz podejmowanie w późniejszym okresie czynności nieskutecznych”. Kwestią odrębną jest jednak dokładne wyliczenie okresu zwłoki, co jak sam skarżący przyznaje – było pomiędzy stronami sporne, także na etapie postępowania apelacyjnego. Po drugie, formułując taką podstawę skargi kasacyjnej, skarżący zdaje się też nie zauważać, że zarzuty apelacji wniesionej przez pozwany Skarb Państwa obejmowały m.in. naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 417 §1 w zw. z art. 361 §1 w zw. z art. 6 k.c. m.in. przez przyjęcie, „że powód poniósł szkodę w postaci utraconych korzyści oraz, że pomiędzy beczynnością w wydaniu przez Prezydenta Miasta K. w dniu 10 października 2014 r. decyzji odszkodowawczej a utratą przez powoda korzyści występuje adekwatny związek przyczynowy, podczas gdy powodowa spółka nie

wykazała, by poniosła taką szkodę, nie wykazała, by przewlekłość organu obejmowała cały okres po 7 kwietnia 2012 r. lub 7 maja 2012 r. do daty wypłaty odszkodowania oraz nie udowodniła adekwatnego związku przyczynowego między bezczynnością a rzekomą szkodą powoda” oraz naruszenie art. 361 § 2 w zw. z art. 6 k.c. m.in. „przez przyjęcie, że powodowa spółka poniosła szkodę w postaci utraconych korzyści w postaci sumy odsetek od przyznanej kwoty odszkodowania, podczas gdy powodowa spółka nie wykazała, aby utraciła korzyści w wysokości równej sumie odsetek za okres od dnia 7 kwietnia 2012 r. do dnia wypłaty odszkodowania”. Z treści tych zarzutów wynika zatem jednoznacznie, że także na etapie postępowania apelacyjnego spór dotyczył zarówno samego faktu poniesienia przez powoda szkody prawnie relewantnej, jak i rozmiaru zwłoki i w konsekwencji – rozmiaru ewentualnej szkody. Nie może być zatem mowy o wykroczeniu poza zarzuty apelacji.

W kontekście powyższych uwag bezzasadny jest zarzut „naruszenia art. 229 w zw. z art. 378 § 1 w zw. z 386 § 1 w zw. z art. 1 i 2 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 1 i 2 k.p.a. w zw. z 37 i 36 § 1 k.p.a. oraz w zw. z postanowieniem Wojewody z 5 września 2014 r. przez nierozpoznanie istoty sprawy („prowadzenie postępowania apelacyjnego tylko w zakresie ponownego ustalania zasady bezczynności i zwłoki, która została już wcześniej wiążąco ustalona w postępowaniu administracyjnym, przy jednoczesnym całkowitym pominięciu kwestii ustalenia wysokości, stwierdzonej już co do zasady i co więcej niespornej co do zasady pomiędzy stronami – szkody”). Wbrew treści zarzutu Sąd Apelacyjny nie ograniczył swoich rozważań do kwestii bezczynności czy zwłoki organu, ale odniósł się także do samej szkody, oceniając, że nie została ona udowodniona. Jeszcze raz należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom skarżącego co do bezsporności szkody, zarówno kwestia wystąpienia szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym ze zwłoką, jak i wysokość tej szkody były przedmiotem sporu także na etapie postępowania apelacyjnego.

Także zarzut naruszenia art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. oraz art. 10 Konstytucji w zw. z art. 37 k.p.a. nie może być uznany za zasadny. Sąd Apelacyjny nie dokonał żadnych ustaleń pozostających w sprzeczności z treścią postanowienia Wojewody. Ustalenia co do okresu, jakiego

dotyczy postanowienie Wojewody, oraz okresów, które z mocy prawa nie mogą być traktowane jako objęte zwłoką, w żadnej mierze nie naruszyły zasady podziału władz, ani też wiążącego charakteru tego postanowienia. Sąd odwoławczy wbrew zarzutom skargi kasacyjnej nie wszedł w kompetencje organu administracji. Niezależnie od tego, wobec braku udowodnionej szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym ze zwłoką organu administracji publicznej, zasadność omawianego zarzutu pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 417¹ § 3 k.c. poprzez jego niezastosowanie. Okoliczność wydania postanowienia stwierdzającego wystąpienie przewlekłości czy beczynności organu administracji publicznej, stanowiącego prejudykat w postępowaniu odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa, w żadnej mierze nie przesądza kwestii szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy faktem stwierdzonej zwłoki a tą szkodą. A – jak już podkreślono – brak spełnienia (udowodnienia przez powoda) tych ostatnich przesłanek spowodował oddalenie powództwa.

Nie ma też podstaw do aprobaty zarzutu naruszenia art. 1 i 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 1 i 2 k.p.a. i w zw. z art. 12 ust. 4g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (określanej w skardze jako specustawa). Również kwestia, jak należy rozumieć instrukcyjny charakter tego przepisu, pozostaje bez znaczenia wobec przyjętej przez Sąd Apelacyjny koncepcji rozstrzygnięcia. Dlatego na marginesie jedynie zauważyć należy, że sposób rozumienia tego pojęcia, forsowany przez skarżącego, sprowadzający się do „braku rygoru nieważności” decyzji wydanej po terminie określonym ustawą, nie zasługuje na aprobatę.

Nie ma także uzasadnienia zarzut naruszenia art. 229 i 230 k.p.c. z art. 36 § 1 k.p.a. w zw. z art. 6 k.c. „przez ich niezastosowanie i pominięcie faktu, iż niesporny brak poinformowania strony przez organ o przyczynach zwłoki wg obowiązku z art. 36 k.p.a. w sposób oczywisty dowodzi nieistnienia przyczyn zwłoki, czego dalszym dowodem jest, iż podczas całego postępowania dowodowego pozwani również nigdy nie podali dni lub okresów, w który ich zdaniem Organ miał prawo być beczynny lub w zwłoce wbrew obowiązkowi z art. 36 § 1 k.p.a. (podczas postępowania administracyjnego) i art. 6 k.c. (podczas postępowania sądowego)”. Pomijając

nieprawidłowy sposób sformułowania tego zarzutu, stanowiącego w istocie niedopuszczalną na etapie postępowania kasacyjnego polemikę z ustalonym stanem faktycznym, raz jeszcze należy podkreślić, że wobec nieudowodnienia przez powoda szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym ze zwłoką organu administracji publicznej w wydaniu decyzji odszkodowawczej, kwestia przyczyn i zakresu zwłoki nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 321 § 1 k.p.c. poprzez jego niestosowanie i oddalenie powództwa o odsetki (art. 481 k.c.), które nie było przedmiotem rozpoznania. W świetle uzasadnienia Sądu Apelacyjnego nie może być wątpliwości, że Sąd ten żądanie powoda rozpatrywał jako roszczenie odszkodowawcze, a nie odsetkowe.

Podobnie niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 211 ust. 1-4 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1-10 i ust. 2 pkt 1-2 w zw. z art. 42 ust. 5 i 44 ust. 1 pkt 1-3, ust. 2, ust. 3 pkt 1-3 oraz ust. 4 (a zwłaszcza art. 44 ust. 3 pkt 2) i art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez ich niezastosowanie i pominięcie ustawowych zasad dyscypliny finansów publicznych, w tym pominięcie obowiązku organu do znacznie wcześniejszego ustalenia wysokości należnego powodowi odszkodowania i zabezpieczenia jego kwoty. Jest oczywiste, że obie wymienione w zarzucie ustawy nie zawierają norm o charakterze cywilnoprawnym, które stosowane byłyby przez sądy cywilne (co oczywiście nie oznacza możliwości ich nieuwzględniania przez te sądy). Formułując taki zarzut, skarżący w istocie jednak dąży do niedopuszczalnej na etapie postępowania kasacyjnego zmiany ustaleń faktycznych, chcąc uzasadnić lansowaną przez siebie tezę o zwłoce organu w wydaniu decyzji odszkodowawczej ze względu na niezabezpieczenie środków na wypłatę odszkodowania. Tymczasem Sąd Apelacyjny w sposób jednoznaczny stwierdził, że w okolicznościach sprawy nie wykazano, aby wydanie konkretnej decyzji odszkodowawczej było możliwe w określonej dacie, a zostało wstrzymane z chęci uniknięcia zapłaty odsetek za opóźnienie w wypłacie odszkodowania.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie

art. 98 § 1 k.p.c.

M.L.

[a!]