

Niniejszy dokument nie stanowi doręczenia w trybie art. 15 zzs⁹ ust. 2 ustawy COVID-19 (Dz.U.2021, poz. 1842)

Sygn. akt I ACa 825/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Marek Boniecki (spr.)
Sędziowie:	SSA Anna Kowacz-Braun SSA Regina Kurek

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2022 r. w Krakowie na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa A. B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 30 marca 2021 r. sygn. akt I C 1401/15

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 2. w ten sposób, że oddala powództwo także o zapłatę kwoty 488.858 zł wraz z odsetkami oraz

w punkcie 4., któremu nadaje treść: „4. nie obciąża powoda kosztami procesu;”;

II. oddala apelację w pozostałym zakresie;

III. nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego.

SSA Anna Kowacz-Braun SSA Marek Boniecki SSA Regina Kurek

Sygn. akt I ACa 825/21

Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z 31 maja 2022 r.

Powód A. B. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 743.057,83 zł z ustawowymi odsetkami od 27 września 2012 r. tytułem odszkodowania za szkodę, jaką miał ponieść przez to, że Wojewoda nie wydał w odpowiednim czasie decyzji stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z 13

października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, prawa własności zajętych pod drogi publiczne nieruchomości, których powód był współwłaścicielem, co w konsekwencji pozbawiło powoda należytego odszkodowania na podst. art. 73 ust. 4 ww. ustawy. Jako podstawę prawną zgłoszonego roszczenia powód wskazał art. 154 §4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 3 grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił powództwo.

Wyrokiem z 10 czerwca 2015 r. Sąd Apelacyjny w K. w uwzględnieniu apelacji powoda uchylił ww. wyrok i sprawę przekazał Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Sąd odwoławczy za nieprawidłową uznał ocenę Sądu Okręgowego

o przedwczesności roszczenia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, to sąd powszechny, rozpoznając żądanie przyznania odszkodowania na podstawie art. 154 §4 w zw. z §5 ustawy Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest uprawniony do samodzielnego ustalenia wysokości poniesionego uszczerbku i nie jest zobligowany oczekiwać na zakończenie postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest ustalenie wysokości odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 i 5 w zw. z art. 73 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. W ocenie Sądu Apelacyjnego istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zwłoką Wojewody (...) a doznaną przez powoda szkodą, uwzględniając okoliczność, że akt administracyjny stwierdzający przejście prawa własności do nich na rzecz Skarbu Państwa jest warunkiem koniecznym dla skutecznego ubiegania się o przyznanie na drodze administracyjnej odszkodowania za utracone prawo na warunkach wskazanych w ust. 4 i 5 art. 73 ustawy. Według Sądu Apelacyjnego, przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd I instancji powinien uwzględnić wyrażone oceny prawne i w oparciu o dowody wskazane w ramach inicjatywy stron ocenić, czy powód zdołał wykazać poniesiony uszczerbek, za wyrównanie którego miałby odpowiadać Skarb Państwa, w takiej jego postaci, jaką opisuje konsekwentnie w podstawie faktycznej powództwa oraz określa w ramach dotychczas prowadzonego postępowania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z 30 marca 2021 r.: I. umorzył postępowanie co do kwoty 254.199,83 zł (wobec skutecznego cofnięcia pozwu w tym zakresie); II. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 488.858 zł

z ustawowymi odsetkami do 31 grudnia 2015 r. i dalszymi odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty - od kwoty: 275.872 zł, począwszy od 29 września 2012 r. i od kwoty 212.986 zł, począwszy od 15 października 2014 r.; III. oddalił powództwo w pozostałej części; IV. zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu oraz orzekł o nieuiszczonych kosztach sądowych (pkt V).

Sąd Okręgowy ustalił stan faktyczny szczegółowo zaprezentowany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, z którego to uzasadnienia wynika, że w konkretnie wymienionych księgach wieczystych prowadzonych dla położonych w K. nieruchomości zajętych pod ulice, wpisany jest jako współwłaściciel powód. Wobec zajęcia nieruchomości pod drogi publiczne, w dniu 18 sierpnia 2004 r. powód złożył do Wojewody (...) wniosek

z żądaniem wypłaty odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 i 5 w zw. ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną,

a 23 maja 2005 r. wniósł do Wojewody (...) o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie własności ww. nieruchomości przez Skarb Państwa lub Gminę (...) K.. Wobec niewydawania przez organ administracyjny decyzji stwierdzającej przejście prawa własności do tych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, która warunkowała możliwość wydania decyzji o przyznaniu odszkodowania, przez okres pięciu lat, powód złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. skargę na bezczynność organu, zarzucając przewlekłość postępowania. Wyrokiem z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt(...), WSA wK. zobowiązał Wojewodę (...) do wydania w terminie miesiąca aktu administracyjnego w sprawie znak: PN.I. (...) (...), dotyczącej nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, w trybie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Z uwagi na niedochowanie przez Wojewodę (...) wyznaczonego terminu zakończenia sprawy, powód wystąpił do WSA o nałożenie na organ prowadzący postępowanie grzywny. Prawomocnym wyrokiem

z 8 maja 2012 r., sygn. akt (...), WSA w Krakowie nałożył na Wojewodę (...) grzywnę, jednocześnie stwierdzając, że bezczynność organu miała miejsce

z rażącym naruszeniem prawa. Powód w dniu 27 września 2012 r. wezwał Wojewodę (...) do zapłaty odszkodowania w kwocie 858.000 zł, w terminie do 31 października 2012 r. Postępowania administracyjne dotyczące spornych nieruchomości, mimo przekazania stosownej dokumentacji przez Prezydenta Miasta K. Wojewodzie (...), nie zostały zakończone. Wysokość odszkodowania należnego powodowi z tytułu zajęcia nieruchomości pod drogi publiczne, według zasad określonych w art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, wynosi 1.294.763 zł. Z kolei wysokość odszkodowania, jakie winien powód uzyskać z tytułu przejścia na rzecz Skarbu Państwa nabytych przez niego nieruchomości przy uwzględnieniu, że stanowiły one drogi i składników budowlanych z tym związanych wynosi: 1.776.113 zł.

W ustalonym przez siebie stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione i przywołał fakt związania oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z 10 czerwca 2015 r., sygn. akt (...), uchylającego wyrok Sądu Okręgowego

z 3 grudnia 2014 r. Sąd w badanej sprawie był uprawniony do samodzielnego ustalenia wysokości poniesionego uszczerbku i nie był zobligowany oczekiwać na zakończenie postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest ustalenie wysokości odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 i 5 w zw. z art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Taką kompetencję daje Sądowi bowiem przepis art. 154 §4 w zw. z §5 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wszystkie warunki dla ubiegania się przez powoda na wskazanej podstawie prawnej o wyrównanie szkody, zostały spełnione. W szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., potwierdzając status powoda jako strony postępowania prowadzonego przez Wojewodę (...), w wyroku z 8 maja 2012 r. stwierdził bezczynność Wojewody w prowadzeniu postępowania, mającego na celu wydanie aktu administracyjnego, stwierdzającego przejście na rzecz Skarbu Państwa prawa własności do nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Co więcej, ta bezczynność odnosiła się także do realizacji wcześniejszego wyroku tego Sądu z 29 czerwca 2010 r. Przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe wykazało, że wysokość odszkodowania, jakie winien powód uzyskać z tytułu przejścia na rzecz Skarbu Państwa nabytych przez niego nieruchomości przy uwzględnieniu, że stanowiły one drogi i składników budowlanych z tym związanych wynosi: 1.776.113 zł. Co do kwestii związku przyczynowego, podzielić należało zapłaty wyroku Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym na gruncie rozpoznawanej sprawy trzeba uznać istnienie takiego związku, gdy wziąć pod uwagę, że akt administracyjny, stwierdzający przejście prawa własności do spornych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest warunkiem koniecznym dla skutecznego ubiegania się o przyznanie na drodze administracyjnej odszkodowania za utracone prawo. Powód domagał się ustalenia wysokości szkody przy uwzględnieniu, że gdyby odszkodowanie to zostało mu wypłacone w tym terminie, uzyskane świadczenie mógłby złożyć na lokatę terminową o oprocentowaniu rocznym - średnio pięcioprocentowym, względnie zakupić obligacje Skarbu Państwa, i właśnie ta nieosiągnięta korzyść stanowi jego szkodę.

Wyrok powyższy w części uwzględniającej powództwo i rozstrzygającej o kosztach procesu zaskarżył apelacją pozwany, wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Apelujący zarzucił naruszenie: 1) art. 154 § 4 i 5 w zw. z § 1 p.p.s.a. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przedmiotowa norma prawna przyznaje roszczenie

o naprawienie szkody poniesionej na skutek stwierdzonej przewlekłości postępowania

w okresie poprzedzającym wydanie wyroku stwierdzającego obowiązek określonego działania po stronie organu prowadzącego postępowanie administracyjne, podczas gdy formułuje ona roszczenie o naprawienie szkody poniesionej na skutek niewykonania orzeczenia sądu, a tym samym dotyczy jedynie toku postępowania po doręczeniu właściwemu organowi wyroku z uzasadnieniem i aktami sprawy i aktualizuje się w związku z zaniechaniem wykonania tego wyroku; 2) art. 154 §4 i 5 w zw. z §1 p.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na zastosowaniu, mimo że w sprawie nie ziszczyły się przesłanki stosowania ww. normy za okres poprzedzający upływ zakreślonego

przez sąd terminu do wydania aktu w sprawie dotyczącej nabycia nieruchomości w trybie art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną; 3) art. 154 §4 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na zastosowaniu mimo braku badania normatywnych przesłanek stosowania ww. art. 73 ust. 1 wobec każdej działki gruntu zajętej pod drogi oraz na zaniechaniu poczynienia ustaleń faktycznych pozwalających na ocenę spełnienia tych przesłanek, w sytuacji gdy kwestie te dotychczas nie zostały rozstrzygnięte w postępowaniu administracyjnym, a tym samym zastosowanie ww. regulacji do niedostatecznie ustalonego stanu faktycznego; 4) art. 154 §4 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 73 ust. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w zw. z art. 130 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 361 §1 i 2 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na ustaleniu wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości z pominięciem ich stanu z daty wejścia w życie ustawy na skutek braku uwzględnienia w wycenie stanu zużycia infrastruktury technicznej na poziomie 20%, a nadto poprzez ustalenie odszkodowania za nieruchomości według cen na listopad 2016 r.; 5) art. 73 ust. 5 i 4 w zw. z art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w zw. z art. 130 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 132 ust. 1a u.g.n. poprzez przyjęcie, że odszkodowanie za przejęte nieruchomości powód uzyskałby we wskazanym przez siebie terminie, tj. pięć bądź sześć miesięcy po przekazaniu Wojewodzie (...) dokumentacji geodezyjnej dla poszczególnych działek gruntu i je zainwestował, podczas gdy w dacie przekazania dokumentacji Wojewoda nie posiadał informacji pozwalających na ustalenie kręgu stron postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 73 ww. ustawy, a ustalenie wysokości odszkodowania następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości, a jego zapłata w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna, co jednoznacznie wskazuje na brak realnych możliwości uzyskania środków finansowych w ww. terminie; 6) art. 361 §1 i 2 k.c. w zw. z art. 363 §1 i 2 k.c. w zw. z art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 73 ust. 1, 4-5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną na skutek niewłaściwego zastosowania polegającego na przyjęciu, że: a) na skutek niewykonania wyroku WSA w Krakowie z 29 czerwca 2010 r. powód poniósł szkodę polegającą na braku uzyskania korzyści z zainwestowania w 2009 r. bądź w późniejszym okresie środków, które mógłby uzyskać tytułem odszkodowania oraz że tak rozumiana szkoda pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem w postaci niewykonania ww. wyroku; b) twierdzona szkoda ma postać utraconych korzyści, podczas gdy jest to co najwyżej niepodlegająca naprawieniu szkoda ewentualna, którą należy rozumieć jako utratę szansy uzyskania pewnej korzyści majątkowej; c) szkoda powoda wyraża się w korzyściach, jakie powód mógłby uzyskać gdyby „obracał” środkami uzyskanymi z odszkodowania ustalonego według poziomu cen z listopada 2016 r. oraz IV kwartału 2018 r. bez uwzględnienia stanu zużycia dróg zainwestowanymi w obligacje emitowane w lutym, kwietniu, lipcu i grudniu 2008 r., według wyliczenia przedstawionego w zakwestionowanej przez pozwanego opinii prywatnej; d) powód wykazał, że uzyskane odszkodowanie, którego wysokość została ustalona w opinii biegłej H. w całości ulokowałby w obligacje Skarbu Państwa (zainwestował), podczas gdy powód prowadzi liczne procesy sądowe, w których w całości jest zwalniany od opłat sądowych należnych w maksymalnej prawem przewidzianej wysokości; 7) art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 363 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 73 ust. 1, 4-5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w zw. z art. 6 k.c. na skutek niewłaściwego zastosowania polegającego na przyjęciu, że powód wykazał przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym związek przyczynowy i rozmiar szkody, a odszkodowanie, jakie powinien uzyskać z tytułu przejścia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, wynosi 1.776.113 zł, podczas gdy wysokość odszkodowania za nieruchomości nie została ustalona na datę wskazywaną przez powoda jako data możliwego zakończenia postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania, lecz na listopad 2016 r. i IV kwartał 2018 r., nadto ewentualna szkoda powinna uwzględniać różnicę w wartości nieruchomości z uwzględnieniem cen z daty, w jakiej postępowanie mogłoby się realnie zakończyć i cen obecnych, co skutkowało błędnym przyjęciem, że powód mógłby złożyć na lokatę terminową świadczenie w ww. wysokości w roku 2008 lub 2009 i uzyskać z niego dochód w kwocie 488.858 zł; 8) art. 481 §1 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na zasądzeniu od kwoty 922 zł wskazanej w prywatnym operacie jako wysokość dochodu z odszkodowania za przejęcie działki gruntu nr (...) w okresie od stycznia 2011 r. do października 2014 r. odsetek ustawowych od 29 września 2012 r. podczas gdy roszczenie dotyczące ww. działki gruntu zostało zgłoszone dopiero w piśmie procesowym z 9 października 2014 r.; 9) art. 363 §2 k.c. oraz art. 481 § 1 i 2 k.c. poprzez nieuprawnione jednoczesne zastosowanie dwóch konkurujących ze sobą

mechanizmów waloryzacyjnych, co sprowadzało się do ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości według cen z daty na listopad 2016 r. i IV kwartał 2018 r., przy jednoczesnym zasądzeniu odsetek ustawowych począwszy od 29 września 2012 r.; 10) art. 321 §1 k.p.c. poprzez orzeczenie ponad żądanie i zasądzenie na rzecz powoda dalszych odsetek ustawowych za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty, mimo że powód nie zmodyfikował pierwotnego żądania w tym zakresie i o zasądzenie odsetek ustawowych wnosił również w piśmie z 10 stycznia 2020 r.; 11) art. 327¹ § 1 i 2 k.p.c. na skutek sporządzenia uzasadnienia w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną wyroku, w tym ustalenie toku rozumowania Sądu poprzez niewystarczające wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w podstawowym zakresie, w tym zaniechanie ustalenia faktów co do daty możliwego zakończenia postępowania przez Wojewodę (...), daty realnego wszczęcia i zakończenia odrębnego postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia odszkodowania, daty wypłaty odszkodowania, wskazania okresów opóźnienia w wypłacie odszkodowania, wskazania wysokości oprocentowania lokat, a także braku wyjaśnienia, dlaczego prywatna opinia sporządzona przez E. W. w zakresie wysokości odszkodowania nie budzi wątpliwości mimo kwestionowania jej przez pozwanego, wskazane uchybienia świadczą o arbitralności wyroku; 12) art. 233 §1 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego w postaci opinii biegłego sądowego E. H. i przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów na skutek uznania opinii za zupełną i profesjonalną, opartą na wnikliwej analizie materiałów zgromadzonych w aktach sprawy, udzielającej kompletnej i fachowej odpowiedzi w zleconym zakresie, podczas gdy opinia jest sprzeczna z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy, na podstawie którego Sąd poczynił niekwestionowane w sprawie ustalenia faktyczne w zakresie stanu zużycia funkcjonalnego i technicznego dróg na datę 1974 i 1989 r. na poziomie 20%, bowiem nie uwzględniła ww. zużycia i ustala odszkodowanie jak dla nowo wybudowanej infrastruktury drogowej, a tym samym opinia jest niezgodna z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, tj. art. 73 ust. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i art. 130 ust. 1 u.g.n. - naruszenie powyżej przytoczonych przepisów skutkowało błędnym ustaleniem stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że wysokość odszkodowania należnego powodowi według zasad określonych w art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną wynosi 1.294.763 zł, a przy uwzględnieniu, że stanowiły one drogi i składniki budowlane z tym związane wynosi 1.776.113 zł i miało bezpośredni wpływ na wysokość zasądzonej kwoty; 13) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego w postaci opinii prywatnej rzeczoznawcy majątkowego E. W. i przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów na skutek uznania wyliczenia przedstawionego w dokumencie za niebudzące wątpliwości, mimo zakwestionowania tego dokumentu oraz przedstawionego w nim wyliczenia przez pozwanego i braku analizy dokumentu z uwzględnieniem zarzutów zgłoszonych przez pozwanego.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja zasługuje na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji prawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy, co sprawiło, że Sąd Apelacyjny przyjął go za własny. Ocena ta nie dotyczy jednak ustalenia wysokości szkody poniesionej przez powoda, która w ocenie Sądu drugiej instancji wykazana nie została. Nie miał też racji skarżący zarzucając naruszenie art. 327¹ § 1 i 2 k.p.c., albowiem uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawierało tego typu uchybień, które uniemożliwiłyby kontrolę instancyjną.

Przed przystąpieniem do oceny pozostałych zarzutów apelacji wskazać należy, że Sąd drugiej instancji przy rozstrzygnięciu o zasadności wywiedzionego przez stronę pozwaną środka odwoławczego miał na uwadze normę wyrażoną w art. 386 §6 k.p.c. Przepis ten jako stanowiący ustawowe ograniczenie wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady niezawisłości sądu, winien być interpretowany ściśle. Związanie sądu rozpoznającego ponownie sprawę na skutek uchylecia wyroku poglądem prawnym wyrażonym przez sąd, który wydał orzeczenie kasatoryjne, nie ma zresztą charakteru absolutnego, o czym przekonuje sama treść omawianego przepisu. Widoczna jest zresztą tendencja ustawodawcy do dalszego osłabienia mocy wiążącej motywów wyroku kasatoryjnego, na co wskazuje modyfikacja omawianego przepisu z dniem 7 listopada 2019 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 10 czerwca 2015 r., sygn. akt I ACa 417/15 wyraził pogląd, że: a) sąd powszechny rozpoznając żądanie przyznania odszkodowania na podst. art. 154 §4 w zw. z §5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.), jest uprawniony do samodzielnego ustalenia wysokości poniesionego uszczerbku bez konieczności oczekiwania na zakończenie postępowania administracyjnego; b) zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 §1 k.c. między opieszałym prowadzeniem postępowania administracyjnego o wydanie aktu stwierdzającego przejście prawa własności do nieruchomości zajętej pod drogę publiczną na rzecz Skarbu Państwa, który to akt jest warunkiem koniecznym do wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: ustawa z 13.10.1998r.) a szkodą powoda. Jednocześnie Sąd Apelacyjny zalecił zbadanie, czy powód zdołał wykazać poniesiony uszczerbek, za wyrównanie którego miałby odpowiadać Skarb Państwa, w takiej jego postaci, jaką opisuje konsekwentnie w podstawie faktycznej powództwa oraz określa w ramach dotychczas prowadzonego postępowania.

W ocenie Sądu drugiej instancji rozpoznającego ponownie sprawę na skutek apelacji pozwanego, powodowi nie udało się wykazać szkody. Wyjść należy jednak od tego, że pokazywany przez powoda uszczerbek, którego miał doznać nie pozostaje w żadnym związku z konsekwentnie wskazywaną przez niego podstawą prawną żądania. Z jednej strony wskazuje on bowiem, że szkody doznał na skutek opieszałego prowadzenia postępowania administracyjnego i braku uzyskania odszkodowania za zajęte nieruchomości, z drugiej – powołuje się na przepis art. 154 §4 i 5 p.p.s.a., który mówi o odszkodowaniu za niewykonanie wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na bezczynność organu administracyjnego. Tymczasem w omawianej sytuacji mamy do czynienia z dwoma odrębnymi roszczeniami. Podstawę prawną do żądania odszkodowania za brak wydania decyzji administracyjnej we właściwym czasie stanowi art. 417¹ §3 k.c. Natomiast wskazywany wyżej art. 154 §4 i 5 p.p.s.a. dotyczy wyłącznie szkody za niewykonanie wyroku. Art. 154 stanowi uregulowanie szczególne, mające na celu ukaranie organu za niewykonanie lub nienależyte wykonanie wyroków sądowych oraz jego dyscyplinowanie. Jego szczególność wyraża się m.in. tym, że żądanie odszkodowania w tym trybie nie wymaga uzyskania prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ §3 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2011 r., II CSK 398/10, OSNC 2011, nr 11, poz. 125). Zatem szkoda podlegająca naprawieniu na podst. art. 154 §4 i 5 p.p.s.a. musi zaistnieć po wydaniu wyroku sądu administracyjnego i w związku z jego niewykonaniem. Tymczasem powód nie wykazał, aby na skutek niewykonania wyroku, a nie opieszałego prowadzenia postępowania administracyjnego, poniósł jakąkolwiek szkodę.

Powód sprecyzował okresy, za które domaga się odszkodowania w piśmie procesowym z 9 października 2014 r. (k. 102-114). I tak co do działek: nr (...) – był to okres od sierpnia 2008 r. do września 2011 r., nr (...) – od września 2008 r. do stycznia 2011 r., nr (...) – od maja 2009 r. do stycznia 2011 r., nr (...) – od sierpnia 2008 r. do stycznia 2011 r., (...) – od sierpnia 2008 r. do lutego 2013 r., nr (...) – od stycznia 2011 r. do października 2014 r., (...) – od sierpnia 2008 r. do października 2014 r. Dla porządku wskazać należy, że rozszerzenie podstawy faktycznej pozwu dokonane na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2018 r. (k. 694) było nieskuteczne w świetle art. 193 §2⁽¹⁾ k.p.c. W wyroku WSA w Krakowie z 29 czerwca 2010 r. Wojewoda (...) został zobowiązany do wydania w terminie 1 miesiąca aktu w sprawie dotyczącej nieruchomości powoda. Jak z kolei wynika z uzasadnienia wyroku WSA w Krakowie z 8 maja 2012 r., w którym nałożono na organ grzywnę i stwierdzono bezczynność organu z rażącym naruszeniem prawa, miesięczny termin wyznaczony w wyroku z 29 czerwca 2010 r. minął z upływem 18 października 2010 r. (k. 23). Zakładając, że Wojewoda wydałby decyzję w ostatnim dniu, musiałaby ona zostać doręczona stronom i uzyskać walor ostateczności. Zważywszy na terminy odwołania przewidziane w art. 129 §2 k.p.a., przy założeniu, że żadna ze stron decyzji nie zaskarżyłaby, decyzja wydana na podst. art. 73 ust. 1 ustawy z 13.10.1998r. stałaby się ostateczna nie wcześniej niż z końcem listopada 2010 r. W dalszej kolejności organ administracyjny zobowiązany byłby zlecić rzeczoznawcy wycenę nieruchomości na podst. art. 73 ust. 5 ustawy z 13.10.1998r. W rozpoznawanej aktualnie sprawie opracowanie operatu szacunkowego zajęło biegłej 7 miesięcy (k. 455, 465) i trudno zakładać realnie, że w przypadku postępowania administracyjnego termin ten byłby krótszy. Zakładając po raz kolejny, że operat nie zostałby zakwestionowany przez żadną ze stron (czemu nota bene przeczy przebieg sprawy cywilnej), decyzja o przyznaniu odszkodowania mogłaby zostać wydana w lipcu 2011 r., a uprawomocnić się we wrześniu 2011 r. W ten sposób, przyjmując nawet, wbrew temu co zostało wcześniej powiedziane, że źródłem szkody podlegającej naprawieniu w trybie art. 154 p.p.s.a. może być opóźnienie w zapłacie odszkodowania, żądanie pozwu można by rozpoznać jedynie w stosunku do nieruchomości

stanowiących działki ewidencyjne oznaczone nr.:(...),(...) i (...). Tyle tylko, że przyjęcie, że sprawa administracyjna mogłaby zakończyć się w ww. terminie oparte jest na całkowicie nierealnym w okolicznościach badanej sprawy założeniu, że żadna z decyzji nie zostałaby zaskarżona, a operat szacunkowy niezakwestionowany. W rzeczywistości mało prawdopodobnym jest, przy założeniu, że organ administracyjny wykonywałby czynności w sposób prawidłowy, począwszy od 18 października 2010 r., wypłata odszkodowania nastąpiłaby w okresie objętym sporem.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zaoferowane przez powoda na okoliczność wysokości jego ewentualnej szkody dowody okazały się całkowicie nieprzydatne dla wykazania jej wysokości. Sąd Okręgowy oparł się w tej kwestii na sporządzonej na zlecenie powoda opinii E. W.. Pomijając w tym miejscu fakt, że opinia ta może być rozpatrywana wyłącznie jako dokument prywatny w rozumieniu art. 245 k.p.c., nie sposób nie dostrzec, że zawarte w niej obliczenia całkowicie nie przystają do okoliczności sprawy. Autorka prywatnej opinii do określenia wysokości dochodu możliwego do uzyskania zastosowała zysk z obligacji emitowanych najpóźniej do 1 grudnia 2010 r., a zatem w czasie, kiedy o powstaniu szkody na skutek niewykonania wyroku WSA w ogóle nie może być mowy. Co więcej, w opinii tej za punkt wyjścia przyjęto wartości nieruchomości z opinii biegłej E. H. szacowane na dzień 15 lutego 2019 r., wg stanu wynikającego z poprzedniej opinii z 2016 r. W konsekwencji doszło do sytuacji, w której powód swoje żądanie opierał na wartości stanowiącej iloczyn wskaźników nieaktualnych we wskazywanym okresie, w którym miała wystąpić szkoda.

Pokazywana przez powoda szkoda w postaci utraty korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby wypłacono mu odszkodowanie we właściwym terminie, nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym w rozumieniu art. 361 §1 k.c. z niewykonaniem przez organ administracyjny wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K.. Oczywiście Sąd nie jest związany podstawą prawną wskazywaną w pozwie, co oznacza, że żądanie powoda można byłoby rozpoznać poprzez pryzmat art. 417¹ §3 k.c., tym bardziej, że powód uzyskał prejudykat. Tyle tylko, że także w takim przypadku powództwo uznać za bezzasadne. Przytoczyć w tym miejscu należy i podzielić pogląd judykatury, zgodnie z którym ustalenie, czy zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy stwierdzoną przewlekłością postępowania administracyjnego a szkodą nie jest możliwe do czasu zakończenia tego postępowania, jeżeli konstrukcja odpowiedzialności odszkodowawczej opiera się na przewidywaniu, jakiej treści decyzja powinna być zgodnie z prawem wydana (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, OSNC-ZD 2016/A/20). Jak wynika z treści pisma procesowego pozwanego z 7 kwietnia 2022 r., żadne z postępowań administracyjnych dotyczących nieruchomości powoda nie skończyło się (k. 887-891). Podkreślić w tym miejscu należy, że Sąd Apelacyjny w wyroku kasatoryjnym wyraził pogląd prawny jedynie na kanwie przepisów art. 154 §4 i 5 p.p.s.a., wskazując, że wysokość szkody dochodzona na tej podstawie prawnej może zostać ustalona samodzielnie przez sąd powszechny. Poglądem tym Sąd drugiej instancji rozpoznający apelację pozwanego jest związany, co bynajmniej nie oznacza, że związanie to, zważywszy na poczynione wyżej spostrzeżenia dotyczące ścisłej interpretacji art. 386 §6 k.c., rozciąga się także na odrębne roszczenie wywodzone z art. 417¹ §3 k.c. Sąd Apelacyjny przy rozpoznawaniu apelacji powoda nie mógł także przesądzić o istnieniu konkretnego związku przyczynowego między działaniem pozwanego a szkodą powoda w sytuacji, gdy nie było wykazane istnienie szkody. Można było zatem mówić jedynie o przesądzeniu hipotetycznego związku przyczynowego na wypadek ustalenia wystąpienia szkody po stronie powoda. Ta jednak udowodniona przy ponownym rozpoznaniu sprawy nie została.

W świetle przytoczonych wyżej argumentów zbędne stało się odnoszenie do dalej idących zarzutów proceduralnych dotyczących oceny opinii biegłej E. H. oraz dokumentu prywatnego w postaci ekspertyzy autorstwa E. W., które to dowody

z przyczyn powołanych wcześniej okazały się nieprzydatne dla rozstrzygnięcia.

Zarzuty naruszenia art. 154 §4 i 5 p.p.s.a. oraz art. 361 §1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim pozwany kwestionował wykazanie szkody na skutek niewykonania wyroku WSA, okazały się uzasadnione, na co wskazano wcześniej. W konsekwencji zbędne okazało się analizowanie kwestii: zastosowania ww. art. 73 ust. 1 ustawy z 13.10.1998r. wobec każdej działki gruntu zajętej pod drogi; ustalenia wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości

z pominięciem ich stanu z daty wejścia w życie ww. ustawy; prawidłowości naliczenia odsetek.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 §1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

Za podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego, przyjęto art. 102 k.p.c. w zw. z art. 391 §1 k.p.c. Sprawa miała skomplikowany charakter prawny, a powód miał podstawy do przyjęcia przekonania, że jego żądanie jest usprawiedliwione. Nie można przy tym nie dostrzec, że z uwagi na długotrwałe postępowanie administracyjne, powód nie może uzyskać stosownego odszkodowania od Skarbu Państwa. Analogiczną argumentację przyjęto przy rozstrzygnięciu o kosztach procesu powstałych przed Sądem pierwszej instancji.

SSA Anna Kowacz-Braun SSA Marek Boniecki SSA Regina Kurek