

Sygn. akt V Ca 149/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 listopada 2017 r.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie V Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie:

| | |
|-----------------------|----------------------------|
| Przewodniczący-Sędzia | SSO Małgorzata Mazur |
| Sędzia: | SSO Barbara Chłędowska |
| Sędzia: | SSO Magdalena Kocój (spr.) |
| Protokolant: | Tomasz Kluz |

po rozpoznaniu w dniu 21 listopada 2017r. w Rzeszowie
na rozprawie
sprawy z powództwa Powiatu (...) przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w R.
o zapłatę

na skutek apelacji powoda
od wyroku Sądu Rejonowego w Rzeszowie

z dnia 17 października 2016 r., sygn. akt I C 973/16

I. uchyla zaskarżony wyrok i odrzuca pozew,

II. znosi pomiędzy stronami koszty procesu poniesione w pierwszej i drugiej instancji.

SSO Magdalena Kocój SSO Małgorzata Mazur SSO Barbara Chłędowska

Sygn. akt V Ca 149/17

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 21 listopada 2017r.

Wyrokiem z dnia 17 października 2017r. sygn. akt C 973/16 Sąd Rejonowy w Rzeszowie po rozpoznaniu sprawy z powództwa Powiatu (...) przeciwko Skarbowi Państwa – Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w R. o zapłatę oddalił powództwo i orzekł o kosztach postępowania.

Rozstrzygnięcie swoje Sąd oparł na następujących ustaleniach stanu faktycznego .

Decyzją Wojewody (...) znak : (...)z dnia 30.09.2015r. w pkt 2 ustalone zostało odszkodowanie w wysokości 189 252,00zł. na rzecz Powiatu (...) za prawo własności nieruchomości oznaczonej jako dz. nr (...), o pow. 0,0887

położonej w obr. R., Gm. B. objętej decyzją Wojewody (...) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności oraz decyzją Wojewody (...) (...)z dnia 01.10.2015 r. zostało w pkt. 2 ustalone odszkodowanie w wysokości 542 717,70zł. na rzecz Powiatu (...), za prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr (...) o pow. 0,2187 położonej w obr. K., Gm. B. objętej decyzją Wojewody (...) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności. W pkt. 3 obu decyzji znalazł się zapis, że do wypłaty odszkodowania określonego w pkt. 2 w/w decyzji jest zobowiązany Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w R.. Wypłata odszkodowania miała nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym w/w decyzje stały się ostateczne, jednak nie wcześniej niż przed uzyskaniem przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej waloru ostateczności. Przedmiotowa decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej została wydana 15.01.2016r. (k. 55), natomiast pozwany otrzymał ją w dniu 28.01.2016r. (k.55). Należne odszkodowanie pozwany przekazał na konto powoda w dniu 11.02.2016r.

W oparciu o tak ustalony stan faktyczny Sąd Rejonowy stwierdził, że kwestia ostateczności decyzji była kluczowa dla orzeczenia od jakiej daty należy przyjąć, że zaktualizował się obowiązek zapłaty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Zdaniem Sądu I instancji nie budzi wątpliwości, że kwestie ostateczności decyzji administracyjnych należy rozpatrywać przez pryzmat regulacji kodeksu postępowania administracyjnego oraz w oparciu o regulację art. 471 i n. k.c. Niewykonanie czy też nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga za sobą skutki wskazane w kodeksie cywilnym. W odniesieniu do zobowiązań pieniężnych może to być, obok sankcji ogólnych, obowiązek płacenia odsetek, co jest przedmiotem niniejszego postępowania.

Sąd uznał, że w sprawie brak jest podstaw by przypisać pozwanemu nienależyte wykonanie zobowiązania wynikającego z decyzji administracyjnej – tj. Decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 stycznia 2016 roku, które skutkowałoby opóźnieniem i możliwością domagania się odsetek za zwłokę.

Z tych względów powództwo jako bezzasadne oddalono.

O kosztach orzeczono stosownie do art. 98§ 1 i 2 kpc.

Apelację od niniejszego wyroku wniósł powód – Powiat (...), zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

1. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, a w szczególności:

- art. 471 k.c. w związku z art. 132 ust. 1 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) przez przyjęcie, że brak jest podstawy aby pozwany nienależycie wykonał zobowiązanie wynikające z decyzji Wojewody (...) z dnia 30 września 2015 roku i 1 października 2015 roku, które skutkowałoby opóźnieniem i możliwością domagania się odsetek za zwłokę podczas gdy pozwany wykonał swoje zobowiązanie niezgodnie z treścią zobowiązania wynikającego z tych decyzji tj. po upływie czternastodniowego terminu kiedy decyzja stała się ostateczna,
- Art. 471 k.c. w związku z art. 16 § 1 k.p.a. i art. 110 k.p.a. poprzez przyjęcie, że decyzja stała się ostateczna z dniem doręczenia jej pozwanemu i od tego momentu należy liczyć czternastodniowy termin do zapłaty, a nie od dnia kiedy decyzja została wydana przez organ II instancji – Ministra Infrastruktury i Budownictwa tj. 15 stycznia 2016 roku,
- braku zastosowania art. 481 § 1 k.c. w związku z art. 132 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami z uwagi na to, że pozwany opóźnił się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego wynikającego z decyzji Wojewody (...) z dnia 30 września 2015 roku i 1 października 2015 roku w zakresie pkt 3 gdzie wskazano, że realizacja zobowiązania przez zapłatę odszkodowania ma nastąpić w terminie czternastu dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

2. Wskazując na przedstawione zarzuty strona powodowa wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie dochodzonej kwoty pozwem i zasądzenie kosztów procesu za I i II instancję, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do rozpoznania sądowni I instancji.

Apelacja wraz z uzasadnieniem zalega na kartach 84 – 87 akt sprawy.

W odpowiedzi na apelację pozwany wносиł o oddalenie w całości apelacji i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Odpowiedź na apelację zalega na kartach 97 – 98 akt sprawy.

Sąd Okręgowy zważył co następuje.

Ustalenia faktyczne poczynione w sprawie przez Sąd I instancji są prawidłowe, nie budzą wątpliwości, wynikają wprost z przedłożonych przez strony dokumentów, których wiarygodność nie została zakwestionowana, w związku z czym Sąd Okręgowy przyjął je za swoje.

Rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy przed Sądem pierwszej instancji sprowadzało się w gruncie rzeczy do problemu od kiedy powstał obowiązek po stronie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zapłaty na rzecz powoda Powiatu (...) odszkodowania: ustalonego decyzją Wojewody (...) znak: (...)z dnia 30 września 2015 roku (punkt 2 decyzji) w wysokości 189.252,00 zł oraz ustalonego decyzją Wojewody (...) znak: (...)z dnia 1 października 2015 roku (punkt 2 decyzji) w wysokości 542.717,70 zł.

Przede wszystkim jednak zwrócić należy uwagę na okoliczność, iż żądanie strony powodowej w zakresie zasądzenia odsetek od zaległego odszkodowania ma charakter sprawy administracyjnej dla której droga sądowa jest niedopuszczalna (art. 199 § 1 k.p.c., art. 379 pkt 1 k.p.c.).

Jakkolwiek stosownie do treści art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego to jednak zwrócić należy uwagę na utrwalone poglądy zarówno judykatury jak i doktryny, iż sprawa zapłaty odsetek od odszkodowania powstałego na tle stosunku administracyjnego jest sprawą administracyjną.

Warto przytoczyć tu kilka reprezentatywnych poglądów:

- Wyrok NSA z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 525/05: „Obowiązek zapłaty odsetek jest pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej. Skoro zatem obowiązek zapłaty odszkodowania powstał na tle stosunku administracyjnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania zachowuje administracyjny charakter”.

Z uzasadnienia powyższego judykatu wynika, że: „organ administracji zobowiązany był, na podstawie obowiązującego stanu prawnego, wydać decyzję administracyjną rozstrzygającą kwestię odsetek od odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Załatwienie sprawy odsetek w drodze decyzji administracyjnej nie oznacza pozbawienia strony prawa do sądu. Prawo to będzie realizowała przed sądem administracyjnym. Tym samym nie są naruszone podstawowe prawa jednostki, stanowiące konstytucyjną gwarancję jej praw i wolności.”

- Postanowienie NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 232/12: „skoro obowiązek zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość powstaje na tle stosunku administracyjnoprawnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania zachowuje administracyjny charakter. Odesłanie w art. 132 ust. 2 u.g.n. do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. nie powoduje zmiany charakteru prawnego roszczenia”.

Z uzasadnienia: Odesłanie do stosowania odpowiedniego przepisów Kodeksu cywilnego nie oznacza, że sprawę o roszczenie o odsetki powstałe w związku ze stosunkiem administracyjnoprawnym należy każdorazowo uważać za sprawę o charakterze cywilnoprawnym. Jeżeli chodzi w szczególności o wywłaszczenie nieruchomości, to

stwarza ono stosunek prawny o cechach wyraźnie administracyjnych, bowiem polega na odjęciu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jest przykładem nierówności stron stosunku prawnego i działania władczego organu administracji. Wywłaszczenie nieruchomości następuje za odszkodowaniem, a samo odszkodowanie jest elementem koniecznym decyzji o odszkodowaniu. Roszczenie o odsetki za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie tego odszkodowania jest oczywiście roszczeniem akcesoryjnym. Obowiązek zapłaty odsetek jest wszak pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej. Skoro zatem obowiązek zapłaty odszkodowania powstał na tle stosunku administracyjnoprawnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania zachowuje administracyjny charakter. Odesłanie w art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego nie powoduje zmiany charakteru prawnego roszczenia. Pozwala ono jedynie na odpowiednie posługiwanie się regulacjami zawartymi w Kodeksie cywilnym na użytek rozpoznawanej sprawy administracyjnej. Za taką wykładnią przemawia również to, że art. 132 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera regulację podstaw działania administracji publicznej a nie sądu powszechnego, odsyłając jedynie do odpowiedniego stosowania w działaniu administracji publicznej przepisów Kodeksu cywilnego.

Podobne poglądy zawiera komentarz P. Czechowskiego do art. 132 u.g.n.:

- „Roszczenie o odsetki za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie odszkodowania jest roszczeniem akcesoryjnym. Obowiązek zapłaty odsetek jest bowiem pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej. Zasadne jest uznanie, że skoro odszkodowanie ustalane jest w trybie administracyjnym, tym bardziej kwestia odsetek od odszkodowania za wywłączoną nieruchomość powinna być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Odwołanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego odnośnie do skutków opóźnienia lub zwłoki ma natomiast to znaczenie, że według określonych w Kodeksie cywilnym zasad ustalane są odsetki oraz odszkodowanie za zwłokę. Odesłanie to usuwa ewentualne wątpliwości dotyczące możliwości zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie skutków niewykonania w terminie zobowiązania do zapłaty odszkodowania”.

- Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie nie jest jednak jednolite. Na konieczność rozstrzygnięcia kwestii odsetek w decyzji administracyjnej zwracały uwagę sądy administracyjne w wielu orzeczeniach, przy czym argumentacja oparta była na przyjęciu, że roszczenie odszkodowawcze ma charakter administracyjnoprawny, a w konsekwencji także

i roszczenie o odsetki ma taki charakter (postanowienie NSA z 29 lutego 2012 r., I OSK 232/12, Lexis.pl nr 3935224; wyrok NSA z 15 marca 2006 r., I OSK 525/05, Lexis.pl nr 2588843; wyrok WSA w Białymstoku z 15 listopada 2012 r., II SAB/Bk 55/12, Lexis.pl nr 4943102). W innym orzeczeniu stwierdza się natomiast, że roszczenia z tytułu należnych odsetek oraz naprawienia szkody, jako roszczenia o charakterze cywilnoprawnym, są dochodzone niezależnie od roszczenia głównego o odszkodowanie, wyłącznie na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym (wyrok WSA w Warszawie z 2 czerwca 2006 r., I SA/Wa 1841/05, LEX nr 232921). Zasadne jest jednak uznanie, że pomimo cywilnoprawnego charakteru tego roszczenia, ze względu na powierzenie jego ustalenia organowi administracji, także odsetki za opóźnienie oraz odszkodowania za zwłokę powinny być ustalone przez ten organ.

Kolejny pogląd w sprawie zbliżonej do przedmiotowej stanowi: „Wysokość odsetek oraz odszkodowania za szkodę powinny być ustalone przez starostę - jako organ pierwszej instancji - w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 104 k.p.a. w zw. z art. 132 ust. 2 u.g.n. Postępowanie w sprawie wydania takiej decyzji wszczynane jest na wniosek osób uprawnionych do odszkodowania za wywłaszczenie, niezależnie od tego, czy było ono ustalone w decyzji o wywłaszczeniu, czy w odrębnej decyzji (zob. M. Wolanin, w: W. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., 2011, s. 1006).

Zaś w komentarzu E. Klat-Górskiej do art. 132 u.g.n, zamieszczony jest pogląd:

„Roszczenie o odsetki i przedawnienie roszczenia o odszkodowanie. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. W orzecznictwie sądowym dominuje obecnie pogląd, że określenie odsetek za opóźnienie lub zwłokę w zapłacie odszkodowania powinno nastąpić w drodze decyzji

administracyjnej. Roszczenie o odsetki za zwłokę lub opóźnienie w wypłacaniu tego odszkodowania jest roszczeniem akcesoryjnym. Obowiązek zapłaty odsetek jest pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej. Skoro obowiązek zapłaty odszkodowania powstaje na tle stosunku administracyjnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania zachowuje administracyjny charakter. Zawarte w art. 132 ust. 2 u.g.n. odesłanie do przepisów k.c. nie powoduje zmiany charakteru prawnego roszczenia. Pozwala ono jedynie na odpowiednie posługiwanie się regulacjami zawartymi w kodeksie cywilnym na użytek sprawy administracyjnej (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2010 r., IV SA/Po 406/10, LEX nr 758498).

Z komentarza E.Bończak-Kucharczyk do art. 132 u.g.n.:

„Wydaje się jednak, że należy konsekwentnie przyjmować zasadę administracyjnego trybu dochodzenia roszczeń związanych z opóźnieniem (zwłoką) w wypłacie odszkodowania, a więc że to starosta działający jako organ pierwszej instancji zobowiązany jest wydać na podstawie art. 104 k.p.a. w zw. z art. 132 ust. 2 u.g.n. decyzję administracyjną o ustaleniu zobowiązania do wypłaty odsetek we wskazanej w tej decyzji kwocie albo o odszkodowaniu za szkodę wyrządzoną zwłoką w wypłacie odszkodowania za wywłaszczenie. Postępowanie w sprawie wydania takich decyzji wszczyna się na wniosek osób uprawnionych do odebrania odszkodowania za wywłaszczenie (por. też wyrok NSA z dnia 15 marca 2006 r., I OSK 525/05, LEX nr 198159).

Kolejny podobny pogląd zawarty został w wyroku WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2011 roku, I SA/Wa 1354/10: „Zrewaloryzowanie odszkodowania, podobnie jak obliczenie ewentualnych odsetek, powinno nastąpić w drodze decyzji. Jest to bowiem załatwienie sprawy co do jej istoty (art.104 k.p.a.) przez orzeczenie o skonkretyzowanych uprawnieniach strony postępowania administracyjnego. Nie ma przy tym znaczenia, że dotychczasowe postępowanie w sprawie wywłaszczenia i ustalenia odszkodowania zostało już zakończone”.

Poglądy powyżej zacytowane znajdują potwierdzenie w uchwale (7 sędziów) SN z dnia 7 kwietnia 1993 r. III AZP 3/93, która zapadła na bazie poprzedniego stanu prawnego: „Rozstrzygnięcie o rewaloryzacji nie wypłaconych części odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości oraz o odsetkach za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie odszkodowania (art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) - następuje przez wydanie decyzji administracyjnej”. Zwrócić uwagę należy, że ww art. 7 również przewidywał odwołania do Kodeksu cywilnego, podobnie jak w art. 132 ust. 2 u.g.n.: „**Art. 7.** Nie wypłacone do dnia wejścia w życie ustawy części odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości wypłaca się jednorazowo po ich zrewaloryzowaniu, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie odszkodowania przysługują odsetki na zasadach określonych w **Kodeksie cywilnym**.”

Jak już wcześniej zasygnalizowano zdarzały się poglądy odmienne, które jednak odnotować należy jako odosobnione: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2006 r., I SA/Wa 1841/05, w którym stwierdzono:

„Przepis art. 132 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) jednoznacznie stwierdza, iż do skutków zwłoki lub opóźnienia w wypłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Roszczenia z tytułu należnych odsetek oraz naprawienia szkody, jako roszczenia o charakterze cywilnoprawnym, są dochodzone niezależnie od roszczenia głównego o odszkodowanie, wyłącznie na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym.”

W świetle obowiązujących regulacji prawnych i przytoczonych większościowych poglądów, w ocenie Sądu Okręgowego roszczenie zgłoszone w przedmiotowej sprawie nie ma charakteru sprawy cywilnej, dla której dopuszczalna byłaby droga sądowa w ramach sądownictwa powszechnego.

Stosownie do treści art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. sąd odrzuci pozew jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna. Ponadto zgodnie z art. 379 pkt 1 jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna zachodzi nieważność postępowania, którą sąd drugiej

instancji, stosownie do art. 378 § 1 k.p.c. bierze z urzędu pod uwagę w granicach zaskarżenia. Ponadto stosownie do art. 386 § 3 k.p.c. jeżeli pozew ulega odrzuceniu lub zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd drugiej instancji uchyla wyrok oraz odrzuca pozew lub umarza postępowanie. O uchyleniu zaskarżonego wyroku i odrzuceniu pozwu rozstrzygnięto w pkt. I wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania pierwszoinstancyjnego i apelacyjnego oparto na przepisie art. 102 k.p.c., uznając, iż w sprawie zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony, pozwalający na nieobciążanie wzajemnie stron poniesionymi w procesie kosztami postępowania. Z jednej bowiem strony powód wytoczył przed sądem cywilnym niniejszą sprawę, miał skorzystać z drogi postępowania administracyjnego, z drugiej zaś strony pozwany na tę okoliczność nie zwrócił uwagi ani w odpowiedzi na pozew ani w apelacji, co skutkuje zasadnością zastosowania art. 102 k.p.c.

SSO Magdalena Kocój SSO Małgorzata Mazur SSO Barbara Chłędowska

Rzeszów, 4 grudnia 2017r.