

Sygn. akt I ACa 992/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lipca 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Lublinie, I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący - Sędzia	SA Bogdan Radomski
Sędzia:	SA Ewa Bazelan (spr.)
Sędzia:	SO del. Joanna Misztal-Konecka
Protokolant	st.sekr.sądowy Dorota Kabala

po rozpoznaniu w dniu 27 lipca 2017 r. w Lublinie na rozprawie

sprawy z powództwa J. K. (1), K. K., T. K.
i (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością we F.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę L. zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej

o zapłatę

na skutek apelacji powodów J. K. (1), K. K. i T. K. od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 24 lutego 2016 r.,
sygn. akt
(...)

I. oddala apelację;

II. zasądza na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej od powoda J. K. (1) kwotę 9.100 (dziewięć tysięcy sto) złotych oraz od powodów K. K. i T. K. kwoty po 137,50 (sto trzydzieści siedem 50/100) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

I ACa 992/16

UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym z dnia 8 czerwca 2014 roku powodowie: J. K. (1), (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w F. K. K. i T. K. wnieśli (po sprostowaniu) o zasądzenie od Skarbu Państwa Wojewody L.:

1) na rzecz J. K. (1) kwoty 2.240.808 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści z powodu wywłaszczenia działek nr (...) na rzecz Skarbu Państwa, które powstałyby na podstawie umowy dzierżaw z dnia 2 listopada 2006 roku zawartej pomiędzy J. K. (1) a (...) sp. z o.o.;

2) na rzecz spółki (...) sp. z o.o. kwoty 3.408.636 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści w związku z wywłaszczeniem działek nr (...) na rzecz Skarbu Państwa, które powstałyby na podstawie umowy dzierżawy zawartej pomiędzy (...) sp. z o.o. a spółką (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 21 listopada 2006 roku lub zasądzenie tej kwoty powodowi J. K. (1) tytułem utraconych korzyści;

3/ na rzecz spółki (...) sp. z o.o. kwoty 142.000 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści z powodu wywłaszczenia działek (...) na rzecz Skarbu Państwa, które powstałyby na podstawie umowy z dnia 23 kwietnia 2008 roku zawartej pomiędzy (...) sp. z o.o. a (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., a utraconych lub zasądzenie powyższej kwoty na rzecz powodów K. K. i T. K. jako właścicieli ww. nieruchomości.

Nadto powodowie wnosili o zasądzenie kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2016 roku Sąd Okręgowy w Lublinie:

I. oddalił powództwa;

II. zasądził od pozwanych: J. K. (1), K. K., (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we F. na rzecz pozwanego Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę po 1.800 zł, tytułem zwrotu kosztów procesu;

III. nieuiszczone w sprawie koszty sądowe przejmuje na rachunek Skarbu Państwa.

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiły następujące bezsporne ustalenia Sądu Okręgowego:

Na podstawie umowy dzierżawy dnia 2 listopada 2006 roku J. K. (1) wydzierżawił spółce (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. nieruchomość objętą działką nr (...), której był właścicielem. Zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawy spółka (...) jako dzierżawca zobowiązał się do zapłaty czynszu dzierżawnego w wysokości netto 1,00 zł za m². Umowa została zawarta na czas określony do dnia 1 listopada 2036 roku przy czym za zgodą stron wyrażoną na piśmie mogła ulec rozwiązaniu w każdym czasie. Strony nie miały prawa jednostronnego wypowiedzenia umowy i w przypadku wypowiedzenia lub zmiany jej warunków przed upływem terminu dzierżawca był uprawniony do odszkodowania w wysokości 1 000.000 zł.

Na podstawie umowy dzierżawy z dnia 21 listopada 2006 roku powodowa spółka (...) wydzierżawiła (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. część zabudowanej nieruchomości położoną w miejscowości W. II, gmina P., stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym (...) na okres 21 lat. Czynsz dzierżawny został ustalony przez strony umowy na kwotę 26.000,00 zł netto miesięcznie. Do wskazanej kwoty miał być również doliczony podatek VAT. Zgodnie z postanowieniami wskazanej umowy przed upływem okresu na jaki została zawarta dzierżawcy przysługiwało prawo jednostronnego rozwiązania umowy po upływie pierwszych 10, a następnie kolejnych 5 lat jeśli korzyści byłyby dla niego zadowalające i wystarczające dla dalszego kontynuowania umowy.

Na podstawie umowy z dnia 23 kwietnia 2008 roku powodowa spółka (...) sp. z o.o. wydzierżawiła również na rzecz (...) sp. z o.o. w W. nieruchomość gruntową o pow. 240 m² stanowiącą część niezabudowanej działki nr (...) położonej w W., gmina P., stanowiącą współwłasność powodów: K. K. i T. K. - będących jedynymi współdziałowcami tej spółki. Zgodnie z postanowieniami umowy powodowa spółka jako wydzierżawiający miała otrzymywać czynsz w wysokości 1.000 zł miesięcznie, a umowa została zawarta na okres 15 lat.

Decyzją Wojewody L. z dnia 2 grudnia 2010 roku nr (...) wydano zezwolenie na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej (...) na odcinku L. — P. i zatwierdzono podział nieruchomości w celu wydzielenia gruntów niezbędnych do realizacji inwestycji w tym działki nr (...) o pow. 1,0144 ha położonej w obrębie geodezyjnym (...)— W. gmina P. na działki (...) o pow. 0,1051 ha, nr (...) o pow. 0,3308 ha i nr (...) o pow. 0,5785 ha, z których działki (...) były przeznaczone pod inwestycję drogową i stanowiły współwłasność K. K. i T. K. po 1/2

części. Działki nr (...) przeznaczone pod inwestycję drogową powstały w wyniku podziału działki (...), która stanowiła własność J. K. (1).

Na skutek odwołań od powyższej decyzji Minister Infrastruktury na podstawie ostatecznej decyzji z dnia 8 czerwca 2011 roku znak (...) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, uchylając jedynie poszczególne zapisy.

Środki pieniężne przyznane tytułem odszkodowania za wywłaszczenie działek o nr (...) o pow. 0,1051 ha i (...) o pow. 0,5785 ha w wysokości 833.000,00 zł decyzją Wojewody L. z dnia 20 kwietnia 2012 roku nr (...) zostały przekazane na rzecz N. z siedzibą w W. (decyzja k. 403-408).

Kolejną decyzją Wojewody L. z dnia 19 czerwca 2012 roku znak (...) ustalono odszkodowanie w postaci rzeczywistej straty w wysokości 8.516.400,00 zł z tytułu przejęcia własności nieruchomości położonej w obrębie 35 – W. gm. P. oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działki (...) o pow. 0,7674 ha, a także (...) o pow. 0,5575 ha, której właścicielem był powód J. K. (1).

Powyższe decyzje administracyjne są ostateczne.

Decyzją z dnia 28 lipca 2015 roku Minister (...) po rozpatrzeniu odwołania J. K. (1) od decyzji Wojewody L. z dnia 21 listopada 2014 roku, znak: (...), odmawiającej zmiany decyzji Wojewody L. z dnia 19 czerwca 2012 roku, znak: (...), orzekającej o ustaleniu odszkodowania z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości położonej w gminie P., obręb (...) W., oznaczonej jako działki nr (...) o powierzchni 0,7674 ha i nr (...) o pow. 0,5575 ha - uchylił w całości decyzję Wojewody L. z dnia 21 listopada 2014 roku i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

W przedmiotowej sprawie Wojewoda L. decyzją z dnia 25 września 2015 roku, znak: (...) odmówił zmiany ostatecznej decyzji Wojewody L. z dnia 19 czerwca 2012 roku o ustaleniu odszkodowania za nieruchomość przejętą z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa.

Sąd Okręgowy wskazał, że w niniejszej sprawie nie zachodzi żadna przesłanka z określonych w art. 199 k.p.c. do odrzucenia pozwu, w szczególności brak jest podstaw do uznania, że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej. Zdaniem Sądu brak jest wystarczających podstaw do uznania, że przekazanie spraw o wywłaszczenie w zakresie wskazanym w ustawie o gospodarce nieruchomościami i o ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, organowi administracyjnemu powoduje niemożność rozpoznania przez sąd powszechny sprawy o zapłatę odszkodowania powstałego na skutek deliktu ze względu na brak drogi sądowej w sprawie.

Sąd stwierdził, że powództwa powodów podlegają oddaleniu jako pozbawione podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 417¹ § 1 kodeksu cywilnego - jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Zgodnie zaś z art. 417² § 2 kodeksu cywilnego - jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Powyższe przepisy mają charakter szczególny wobec art. 417 k.c., jednak również dla tych przypadków odpowiedzialności deliktowej znajdują zastosowanie ogólne przesłanki i zasady odpowiedzialności określone w art. 417 k.c. oraz oznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za szkodę. Dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417¹ k.c., obok bezprawnego zdarzenia sprawczego określonego w § 1 albo 2, konieczne jest ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego.

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego określa art. 417¹ § 1 k.c. - uzależniając możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym, w drodze postępowania cywilnego, naprawienia poniesionej przez poszkodowanego szkody, od stwierdzenia w innym postępowaniu niezgodności dokonanej czynności konwencjonalnej z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Do stwierdzenia niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kompetentny jest Trybunał Konstytucyjny (por. art. 188 Konstytucji RP oraz art. 2 i 41–45 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), z wyjątkiem aktów prawa miejscowego, o których zgodności lub niezgodności z ustawami orzeka Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne (por. art. 184 Konstytucji RP oraz art. 3 § 2 pkt 5 postępowania przed sądami administracyjnymi. Także naruszenie aktem normatywnym prawa Unii Europejskiej rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą. Chodzi zarówno o ustanowienie normy niezgodnej z prawem jednolitym UE, jak i nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy lub decyzji ramowej. Zgodnie z judykaturą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości poszkodowany może żądać naprawienia szkody, jeżeli ustawodawca krajowy naruszył normę prawa wspólnotowego, której celem jest przyznanie praw jednostkom.

Ustalenie, czy prawomocne orzeczenie sądu albo ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem ze względu na wadliwość podstaw prawnej (art. 417¹ § 2 zdanie drugie k.c.), następuje w trybie określonym wyżej dla art. 417¹ k.c. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Naczelnym Sądem Administracyjnym lub innymi sądami administracyjnymi konieczne jest stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Jeżeli szkoda jest następstwem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu albo ostatecznej decyzji administracyjnej, ale z innych przyczyn niż bezprawność podstawy prawnej ich wydania (art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c.), wówczas sądy są uprawnionymi do orzekania o tej niezgodności z prawem (prejudykat). W przypadku ostatecznych decyzji administracyjnych o bezprawności orzekają sądy administracyjne (por. art. 145–152 i 156–159 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 240–252 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.), a niezgodność z prawem orzeczeń sądów administracyjnych stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu określonym w art. 285a-285i p.p.s.a. W przypadku spraw podlegających jurysdykcji sądów powszechnych w sprawach cywilnych kwestia ta została uregulowana w przepisach kodeksu postępowania cywilnego - art. 424⁽¹⁾–424⁽¹²⁾ ⁽¹⁾, określających skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu.

W ocenie Sądu Okręgowego przepisy art. 417¹ § 1 i 2 k.c. nie dają podstaw do uwzględnienia powództw powodów w niniejszej sprawie. Nie przesądzając w tym miejscu, czy w ogóle zostało wykazane zaistnienie szkody, Sąd zaznaczył, że o ile ona powstała, to brak jest podstaw do uznania, że wyrządzona została przez wydanie niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową (w tym prawem UE) lub ustawą aktu normatywnego, bądź by wyrządzona została przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji, a przynajmniej powodowie nie udowodnili by tak było, do czego byli zobowiązani - zgodnie z art. 6 k.c.

Sąd nie znalazł także innej podstawy prawnej dla uwzględnienia roszczeń powodów. Podstawy takiej nie stanowią ani art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ani art. 17 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który podobnie jak Konstytucja RP stanowi, że wywłaszczenie może nastąpić tylko na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Sąd zauważył, że powodowie wywodzą swoje roszczenia, upatrując źródło szkody w legalnych decyzjach (co do których brak jest stosownego prejudykatu), które wydane były w uproszczonym postępowaniu w sprawach związanych z nabyciem nieruchomości oraz dysponowaniem nimi przez inwestora na cele budowlane, na podstawie przepisów, które trudno uznać za sprzeczne z prawem.

Istotę sporu w rozpoznawanym przypadku stanowi możliwość skutecznego domagania się odszkodowania za utraczone na skutek decyzji o wywłaszczeniu korzyści majątkowe powstałe na skutek rozwiązania umowy dzierżawy oraz zawartych umów poddzierżawy — a więc w postaci utraconych korzyści, czyli szkody hipotetycznej.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że wywłaszczenie nieruchomości, o jakim mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych (w brzmieniu z wejścia w życie ustawy z dn. 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz. U. nr 154, poz. 958 - dalej jako specustawa) jak też w rozumieniu art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U nr 102 z 2010 r., poz. 651 ze zm.- zwanej dalej ugn), do których odpowiedniego stosowania odsyła art. 23 specustawy - jest pozbawieniem prawa własności podmiotów w drodze decyzji administracyjnej jako indywidualnego aktu władztwa publicznego, mającego jednocześnie charakter przymusu publicznego. Z tych względów wywłaszczenie w żaden sposób nie zależy od woli podmiotu podlegającego wywłaszczeniu.

Za odebranie owych praw zgodnie z zapisami zawartymi w Konstytucji RP przysługuje słuszne odszkodowanie (art. 21 ust 2 Konstytucji). Pojęcie słuszności odszkodowania należy odnieść nie tyle do jego formy, ile do stopnia jego zamierności wobec odbieranego przedmiotu, którym jest określone prawo. Przy czym zarówno ustawa o gospodarce nieruchomościami, jak też specustawa przewidując w swych przepisach odszkodowanie wskazują wyraźnie komu ono służy, jak też w jaki sposób jest ustalane.

Zgodnie z brzmieniem art. 12 pkt 4 specustawy nieruchomości oznaczone w decyzji z dniem, w którym staje się ona ostateczna przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) bądź odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Kolejne punkty powołanego przepisu regulują szczegółowo kwestie dotyczące odszkodowania za przejęte nieruchomości, jak też zasad dotyczących wygaśnięcia praw rzeczowych obciążających te nieruchomości. Ani jednak przywoływany art. 12 specustawy, ani jej art. 19, który z kolei przewidywał wypowiedzenie umowy dzierżawy zawartej na gruntach Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie dotyczą odszkodowania za straty poniesione przez właściciela, który wydzierżawił własny grunt.

Omawiana odpowiedzialność odszkodowawcza obejmowała zasadę ustawowego ograniczenia odszkodowania do wartości utraconej rzeczy (prawa). Zgodnie z terminologią cywilistyczną rekompensata obejmował zatem jedynie rzeczywiste straty (*damnum emergens*), z wyłączeniem utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Odebranie dotychczasowym podmiotom praw do nieruchomości przeznaczonych zgodnie z decyzją na pas drogowy następowało za odszkodowaniem, które ustalano w drodze decyzji administracyjnej, stosując odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18 specustawy drogowej. Zgodnie z brzmieniem tego ostatniego przepisu wysokość odszkodowania ustalana była według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o ustaleniu warunków lokalizacji drogi przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Uzupełnienie tej regulacji zawierała ustawa o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym ustalenie wysokości odszkodowania następowało po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości (art. 130 ust. 2 ugn), a zgodnie z art. 134 ugn podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowiła, z zastrzeżeniem art. 135, tylko wartość tynkowa nieruchomości (ust. 1).

W ocenie Sądu Okręgowego brak jest zatem podstaw prawnych do ustalenia odszkodowania za utracone korzyści z tytułu zawartych przez powodów umów dzierżawy czy poddzierżawy. Powyższe stanowisko nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania za wywłaszczenie wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, na który między innymi powołuje się strona powodowa.

Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi tylko wartość rynkowa nieruchomości w związku z tym ewentualne korzyści związane z wydzierżawieniem nieruchomości lub jej części nie mogły mieć wpływu na jej wartość rynkową. Inaczej mówiąc, z tego powodu wartość rynkowa nieruchomości nie wzrosła. Stosownie zaś do art. 128 ust. 1 ugn wywłaszczenie nieruchomości następuje za odszkodowaniem odpowiadającym wartości praw. Odszkodowanie ustala się według wartości nieruchomości, a nie szkody, jaką poniesie właściciel wskutek wywłaszczenia nieruchomości, jest to bowiem jednoznaczna w swojej treści, zasada polskiego prawa wywłaszczeniowego, która wyłącza odszkodowanie za jakikolwiek inny uszczerbek majątkowy poniesiony przez podmiot wywłaszczany. Odszkodowanie nie obejmuje zatem w szczególności utraconych przez właściciela zysków,

utrąty wartości pozostałej części nieruchomości, kosztów przeprowadzki w inne miejsce, doznanych uciążliwości itp. Utrata dochodów z nieruchomości i spodziewanych zysków nie były objęte dyspozycją art. 128 ugn. Tym samym ewentualna szkoda, na którą powołują się powodowie, nie mogła być z kolei objęta ani operatem szacunkowym, ani decyzją o wywłaszczeniu. W związku z powyższym Sąd przyjął, że wartość wywłaszczonej nieruchomości ustalana na dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu jest jedyną formą wyrównania strat w majątku wywłaszczonego. Odszkodowanie, jak to wynika wprost ze wskazanego przepisu zawiera jedynie element utraty wartości gruntu podlegającego wywłaszczeniu i jego części składowych. Regulacja ta stanowi jednocześnie w ocenie Sądu wyraz realizacji konstytucyjnej zasady prawa do słusznego odszkodowania.

Sąd zaznaczył, że pojęciem "słusznego odszkodowania" wielokrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że odszkodowanie słuszne to odszkodowanie sprawiedliwe czyli ekwiwalentne (wyrok z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2). Natomiast w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie precyzuje pojęcia "słusznego odszkodowania", które jest związane z wartością wywłaszczanej nieruchomości. Ponadto podkreślił też, iż znamionym jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem "pełne odszkodowanie", lecz zastosował termin "słuszne", który ma bardziej elastyczny charakter. Z tego wynika, że - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - mogą istnieć sytuacje szczególne, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Ze względu na wartości znajdujące wyraz w Konstytucji dla ustalenia znaczenia tego pojęcia należy również uwzględnić kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa. Wywłaszczenie bowiem - jak wywodził Trybunał - następuje na cele publiczne tzn. ze względu na dobro wspólne. Z tych przyczyn - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie słuszne. Powyższa linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego koresponduje z aktualną linią orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na co sam TK zwrócił uwagę w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 11/02.

Dotychczas ustawodawca nie przyznał w żadnej ustawie szczególnej dodatkowych uprawnień do zapłaty odszkodowania z tytułu utraconych korzyści lub ich części, co słusznie podnosił pozwany w odpowiedzi na pozew. Na gruncie nauki prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego nie budzi ponadto większych wątpliwości teza, że pod pojęciem słusznego odszkodowania można rozumieć wyłącznie odszkodowanie za poniesione straty (*damnum emergens*). Oznacza to, że słuszne odszkodowanie o którym mowa w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP może nie obejmować utraconych korzyści (*lucrum cessans*).

Sąd Okręgowy dodatkowo wskazał, że w świetle powyższych przepisów odszkodowanie za nieruchomości przejęte z mocy prawa w celu realizacji inwestycji drogowych, przysługuje właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu oraz osobom, którym przysługują do nieruchomości ograniczone prawa rzeczowe. Należy zauważyć, że odszkodowanie może skutecznie otrzymać tylko ten, komu przysługiwało określone prawo do nieruchomości w dniu, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji stała się ostateczna. Powodowi będącemu poprzednim właścicielem wywłaszczonych nieruchomości - co bezsporne kwota odszkodowania została już wypłacona, przy czym okoliczność, czy jego wysokość odpowiadająca wartości rynkowej w oparciu o sporządzone operaty szacunkowe była adekwatna i właściwie określona nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia merytorycznego zgłoszonych w pozwie żądań dotyczących szkody w postaci utraty spodziewanych korzyści, a nie w postaci rzeczywistej straty (*damnum emergens*).

Z tych wszystkich względów powództwo podlega oddaleniu.

W tej sytuacji bez znaczenia dla rozstrzygnięcia pozostaje okoliczność, że trudno podzielić słuszność zarzutu strony pozwanej podniesionego w odpowiedzi na pozew, że powodowie nie udowodnili należytej wysokości poniesionych przez J. K. (1) i Spółkę (...) szkód w postaci utraty spodziewanych korzyści, których dochodzili pozwem. Nie może bowiem budzić wątpliwości okoliczność zawarcia poszczególnych umów dzierżawy i ich wykonywanie, w tym obowiązywanie umów w dacie wywłaszczenia, wynikający z umowy czas ich trwania i brak przesłanek do stwierdzenia, że byłyby one wcześniej rozwiązane, a także, iż dalsze obowiązywanie powyższych umów wiązałoby się z powstaniem wskazanych w pozwie należności dla powodów: J. K. (1) i Spółkę (...). Nie może budzić także związek przyczynowy

pomiędzy utratą przez J. K. (1) i powodową spółkę spodziewanych korzyści, a wskazanymi w pozwie decyzjami związanymi z procesem wywłaszczenia nieruchomości.

Rozstrzygnięcia o kosztach Sąd Okręgowy uzasadnił treścią art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c. i art. 113 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r., nr 90 poz. 594 ze zmianami).

Apelację od tego wyroku wnieśli powodowie (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w F., J. K. (1), K. K. i T. K., którzy zarzucili: naruszenie prawa materialnego - poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 17 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w takim zakresie w jakim uznano, że wedle obowiązującego prawa, słusznym odszkodowaniem z tytułu wywłaszczenia nieruchomości jest odszkodowanie w wysokości rzeczywistej poniesionej szkody bez uwzględniania dodatkowych strat poniesionych przez wywłaszczonego, a w szczególności utraconych korzyści i uznano, że w takim zakresie jedynie przysługuje ono podmiotom wywłaszczanym.

Powodowie domagali się zmiany wyroku wydanego w sprawie (...) przez Sąd Okręgowy w L. w całości w ten sposób, że powództwo zostanie uwzględnione w całości oraz zasądzenia kosztów postępowania za obie instancje.

Należy wskazać, że wbrew wywodom odpowiedzi na apelację z jej treści wynika w jakim zakresie powodowie zaskarżają wyrok. Skoro powodowie wskazali, że domagając się zmiany wyroku w całości, to oznacza, że zakresem zaskarżenia jest objęta całość wyroku.

Pozwany Skarb Państwa zastępowany przez Prokuratoria Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o oddalenie apelacji oraz zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej według norm przepisanych.

Postanowieniem z dnia 28 września 2016 roku apelacja (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością we F. została prawomocnie odrzucona (k.544), wobec czego rozpoznaniu przez Sąd Apelacyjny podlegała apelacja pozostałych powodów.

Na rozprawie odwoławczej pełn. powoda J. K. (1) popierał apelację.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, które ponadto nie zostały zakwestionowane w apelacji.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że Sąd Okręgowy słusznie uznał, że nie zachodziły podstawy z art. 199 k.p.c. do odrzucenia pozwu, w szczególności, że nie zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej, choć nie wynikało to z faktu możliwości rozpoznawania przez sąd powszechny spraw o odszkodowanie powstałe na skutek deliktu, gdyż strona powodowa nie dochodziła takich roszczeń.

Podstawą żądania pozwu nie był bynajmniej delikt, powodowie nie dochodzili odszkodowania z tytułu bezprawnego działania organów państwa przy wykonywaniu władzy publicznej, ani odszkodowania z tytułu wydania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją czy prawem europejskim, ani z tytułu wydania wadliwej decyzji (wprawdzie w jednym z pism podnosili pewną wadliwość decyzji i zaniżenie wartości nieruchomości w operacie, ale nie wskazywali tego jako źródła dochodzonej szkody).

Powodowie dochodzili naprawienia szkody w postaci utraconych przez nich korzyści (*lucrum cessans*) z umów dzierżawy ich nieruchomości w związku z przejęciem tych nieruchomości przez Skarb Państwa na potrzeby inwestycji drogowej, uznając, że Skarb Państwa w takim wypadku winien wyrównać także tego rodzaju szkodę. Należy wskazać,

że również co do takich żądań droga sądowa jest dopuszczalna (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016 roku, III CSK 244/15, Legalis nr 1472912).

Oczywistym jest, że aby powództwo mogło być uwzględnione koniecznym jest aby istniała podstawa prawna dochodzonych roszczeń i spełnione określone przez nią przesłanki. W tym względzie trafne jest stanowisko Sądu Okręgowego, że brak jest takich podstaw prawnych do ustalenia odszkodowania za utracone przez powodów korzyści.

Nie stanowi takiej podstawy ani art. 417 k.c., ani art. 417¹ i n. k.c. (tym bardziej, że powodowie nie dochodzili odszkodowania opartego na tych podstawach - z deliktów, które one normują). Nie daje także podstawy do uwzględnienia powództw powodów w niniejszej sprawie art. 361 § 2 k.c. stanowiący, że w powyższych granicach (czyli wystąpienia adekwatnego związku przyczynowego), w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

Jak wynika wprost z tego unormowania, przewidziany w nim zakres naprawienia szkody, obejmujący także możliwe do osiągnięcia korzyści, ma zastosowanie w braku odmiennego przepisu ustawy. Natomiast w przypadku nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. specustawy), jakimi były nieruchomości powodów, istnieją odmiennie przepisy, które odmiennie regulują zasady naprawienia szkody. Jak wskazał Sąd Okręgowy, przepisy te (art. 12, 18, 19 specustawy oraz art. 128 i n. o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 roku – u.g.n.) nie przewidują z tego tytułu dla właścicieli będących osobami fizycznymi odszkodowania w postaci *lucrum cessans* z tytułu utraty dochodów z dzierżawy, ani też odszkodowania dla dzierżawców. Art. 128 u.g.n. (stosowany na mocy art. 12 ust.5 specustawy) przewiduje w takim wypadku wyłącznie odszkodowanie na rzecz osoby wywłaszczonej i wyłącznie odpowiadające wartości wywłaszczonego prawa.

Można dodać, że są nieliczne wyjątkowe sytuacje, w których prawo polskie przewiduje z tytułu wywłaszczenia odszkodowanie także w innej postaci niż tylko wartość wywłaszczonego prawa, w tym utracone pożytki, ale są one ściśle określone (np. art.135 ust. 6 i 7 u.g.n.) i nie dotyczą sytuacji powodów – utraty czynszu z dzierżawy. Sytuacji powodów nie dotyczy także art. 19 ust. 2 specustawy z 2003 roku, który przewiduje odszkodowanie za straty poniesione m.in. na skutek rozwiązania umowy dzierżawy, ale jedynie w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

Dlatego też Sąd Okręgowy trafnie stwierdził, że powództwa powodów podlegają oddaleniu jako pozbawione podstawy prawnej.

Powodowie upatrują podstawy swojego żądania w art. 21 ust. 2 Konstytucji (wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem) oraz art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (zd. drugie: Nikt nie może być pozbawiony swojego mienia, chyba, że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie).

Jeżeli chodzi o możliwość orzekania przez sąd powszechny bezpośrednio na podstawie przepisu Konstytucji, to należy wskazać, że jest to możliwe tylko wyjątkowo, gdy brak jest zawartych w ustawach zwykłych uregulowań odnoszących się do danego stanu faktycznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 września 2003 roku, II CKN 425/01, Legalis nr 64398) oraz pod warunkiem, że dana norma jest na tyle skonkretyzowana, żeby można ją było bezpośrednio zastosować.

Żaden z tych warunków w niniejszym przypadku nie występuje.

Jak już zaznaczono, kwestia zakresu odszkodowania za przejęte w trybie specustawy z 2003 roku nieruchomości jest uregulowana w tejże ustawie i ustawie o gospodarce nieruchomościami, a ponadto przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi normy nadającej się do bezpośredniego stosowania - ma charakter ogólny (przewiduje bardzo ogólnikowo

wymogi dopuszczalności wywłaszczenia) i nie można na jego podstawie skonstruować normy mogącej służyć za podstawę konkretnych praw podmiotowych, może być jedynie normą interpretacyjną przy stanowieniu i stosowaniu prawa wynikającego ze źródeł niższego rzędu.

Dlatego też Sąd nie miał możliwości sięgać do art. 21 ust. 2 Konstytucji jako bezpośredniej podstawy orzekania w niniejszej sprawie.

Pozostaje do rozważenia jeszcze kwestia ewentualnej sprzeczności przepisów regulujących odszkodowanie wypłacane w razie przejęcia nieruchomości na mocy specustawy z 10 kwietnia 2003 roku, czyli w istocie art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odsyła art. 12 ust. 5 specustawy.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny (który co do zasady ma kompetencje do badania zgodności ustaw z Konstytucją - art. 188 pkt 1 Konstytucji) nie orzekał wprost co do zgodności art. 128 ust. 1 u.g.n. z Konstytucją, w tym z art. 21 ust.2, ale w wyrokach z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie SK 11/02 oraz z dnia 14 marca 2000 roku w sprawie P 5/99 orzekł o zgodności z Konstytucją (w tym z art. 21 ust.2) art. 73 ust. 4 oraz art. 73 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), a przepisy te przewidywały wypłatę odszkodowania za nabycie przez Skarb Państwa zajętych pod drogi publiczne nieruchomości w wysokości wartości nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, zaś art. 73 ust 4., podobnie jak art. 12 ust. 5 specustawy, odwoływał się do zasad i trybu wypłaty odszkodowania określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, czyli art. 128 u.g.n.

W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny uznał tego rodzaju ograniczenie ekwiwalentności odszkodowania (sprowadzające się tylko do rekompensaty wartości nieruchomości) za dopuszczalne i zgodne z Konstytucją z uwagi na to, że Konstytucja co do zasady nie przewiduje pełnego odszkodowania, a ze względu na szczególny w tym wypadku cel wywłaszczenia i interes publiczny za „słuszne” można uznać również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne (szersze uzasadnienie tego stanowiska przytoczył już Sąd Okręgowy).

Szczegółowa analiza przez Sąd Apelacyjny tej kwestii jest zbędna, gdyż przy przyjęciu, że sąd powszechny jest uprawniony do zbadania zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, a nawet uznania, że art. 128 ust.1 u.g.n. (w zw. z art. 12 ust. 5 specustawy z 2003 roku) jest niezgodny z art. 21 ust.2 Konstytucji, nie prowadziłyby to do uznania, że powodom przysługują dochodzone roszczenia. Mianowicie niezgodność ta występowałaby co najwyżej w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje dalszego odszkodowania, innego niż odpowiadające wartości nieruchomości (np. w postaci utraty spodziewanych dochodów).

Sądy winny dokonywać interpretacji przepisów ustawy zgodnie z Konstytucją, a w razie wypadku niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją winny odmówić jego zastosowania. Natomiast nawet stwierdzenie sprzeczności danego przepisu z Konstytucją nie daje sądowi podstawy do wykreowania określonego roszczenia w sytuacji, w której nie jest ono przewidziane.

Dlatego także w niniejszym przypadku nie byłoby możliwe skonstruowanie przez Sądy orzekające w niniejszym postępowaniu normy dającej powodom określone roszczenie o zapłatę odszkodowania za utracone korzyści z tytułu czynszu dzierżawnego, którego to roszczenia nie ma w polskim porządku prawnym.

Te same wywody i skutki dotyczą zarzutów powodów w zakresie naruszenia art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Karta ta stanowi akt prawa pierwotnego UE, i jako taki służy za kryterium oceny ważności aktów prawa wtórnego UE i przepisów krajowych. Jednakże nawet przy założeniu, że w tym wypadku miałyby ona zastosowanie (art. 51 ust.1 Karty) i że przy korzystnej dla powodów wykładni należałoby uznać, iż wyżej wskazywane przepisy prawa polskiego naruszają prawa zapisane w art. 17 ust. 1 Karty, to Sąd mógłby co najwyżej odmówić zastosowania danego przepisu prawa krajowego, jeżeli uzna jego sprzeczność z prawem wspólnotowym.

Natomiast, podobnie jak w przypadku sprzeczności z Konstytucją, Sąd nie może wykreować tylko na tej ogólnej podstawie art. 17 Karty konkretnego roszczenia dającego powodom uprawnienie do odszkodowania za utracone,

wobec pozbawienia ich prawa własności, korzyści z tytułu czynszu dzierżawnego, którego to roszczenia nie ma w polskim lub europejskim porządku prawnym. Powodowie nie wskazali żadnej innej podstawy - żadnego konkretnego środka prawa unijnego (art. 47 Karty), który bezpośrednio dawałby im możliwość uzyskania takiego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości.

W takim wypadku możliwe byłoby jedynie dochodzenie ochrony z tytułu niezgodności prawa polskiego z Konstytucją lub prawem wspólnotowym (oczywiście przy spełnieniu związanych z tym dodatkowych wymogów i założeniem słuszności interpretacji powodów), lecz niniejsza sprawa, jak już wskazano, tego nie dotyczy.

Z tych względów rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego oddalające powództwo jest prawidłowe, a apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu na mocy art. 385 k.p.c.

Na mocy art.102 k.p.c. zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny zasądził od powodów, jako przegrywających sprawę w drugiej instancji na rzecz pozwanego kwotę 9375 zł tytułem połowy wynagrodzenia radcy Prokuraturii Generalnej. Wprawdzie apelacja została oddalona w całości, wobec czego powodowie winni zwrócić stronie pozwanej koszty procesu - wynagrodzenie pełnomocnika na mocy § 2 pkt 9 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie w wysokości 18750 zł (75 % z 25000 zł), ale wysokość tej stawki jest zdecydowanie zawyżona w stosunku do nakładu pracy pełnomocnika strony pozwanej w drugiej instancji, który ograniczał się wyłącznie do złożenia czterostronicowego pisma (k.565).

W takiej sytuacji gdy nakład pracy pełnomocnika strony pozwanej nie był znaczny, to zasądzenie na rzecz pozwanego zwrotu wynagrodzenia w powyższej wysokości określonej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości kłóciłoby się z zasadą słuszności. Dlatego też Sąd Okręgowy uznał, że stanowi to szczególnie uzasadniony wypadek z art. 102 k.p.c. uprawniający do obciążenia strony przegrywającej jedynie częścią kosztów (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 maja 1999 roku, I PKN 59/99, OSNP nr 15 z 2000 roku, poz. 580), w tym wypadku 1/2 stawki – 9375 zł.

Z uwagi na znaczną dysproporcję dochodzonych przez powodów kwot (J. K. (2) – łącznie 5649444 zł, powodowie T. i K. K. – 142000 zł) Sąd na mocy art. 105 § 1 k.p.c. obciążył ich kosztami stosownie do tego stosunku- powód J. K. (2) 97, 5 % (9100 zł) oraz pozostali powodowie (2,5%) po 137 zł 50 gr.

Z uwagi na powyższe Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.