

Sygn. akt **XI C 152/14**

Rzeszów dnia 20 maja 2014 r.

Palais de la Cour de Justice

rue du Fort Niedergrinewald

L-2929 Luxembourg

Sąd Rejonowy w Rzeszowie - Rzeczpospolita Polska przesyła wyrazy wysokiego poważania, kierując zapytanie prejudycjalne z prośbą o wydanie orzeczenia.

W załączeniu Sąd przesyła pytanie prejudycjalne oraz orzeczenie Sądu Rejonowego i Okręgowego w Rzeszowie wydane w sprawie.

Stronami postępowania są:

1. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe S. sp. z o.o. w Rzeszowie- reprezentowane przez pełnomocnika-adwokata Artura M., adres siedziby:
2. Skarb Państwa-Wojewoda Podkarpacki- reprezentowany przez pełnomocnika- radcę prawnego Monikę Z-C, adres siedziby:
3. Skarb Państwa- Prezydent Miasta Przemyśla reprezentowany przez pełnomocnika- radcę prawnego Artura B., adres siedziby:

Stan faktyczny w sprawie.

1. Pozwem z dnia 9 czerwca 2011 r. powód, Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo Usługowe „S.” sp. z o.o. w P., wniósł przeciwko pozwanym, Skarbowi Państwa - Wojewodzie Podkarpackiemu i Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Przemyśla, o zapłatę kwoty 6.681,45 zł z odsetkami ustawowymi i kosztami postępowania (sygn. akt XI C 152/14).

2. Wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2012r. sygn. akt I C 436/11 Sąd Rejonowy w Rzeszowie oddalił powództwo. Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2012r. sygn. akt I Ca 501/12 Sąd Okręgowy w Rzeszowie uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Rejonowemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania.

3. Stan faktyczny w przedmiotowej sprawie nie jest sporny. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego Sąd Rejonowy ustalił, że w dniu 19 marca 2010 r. Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję na realizację inwestycji drogowej pod nazwą „Budowa drogi obwodowej miasta Przemyśla, łączącej drogę krajową nr 77 z drogą krajową nr 28 na odcinkach od km 0+ 000,00 do km 1+ 804,00 oraz od km 2+ 250,00 do km 3+ 840,00 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną budowlami i urządzeniami budowlanymi" na rzecz Prezydenta Miasta Przemyśla i zatwierdził projekt budowlany budowy drogi obwodowej miasta Przemyśla. Powód jest spółką prawa handlowego, która w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej zajmuje się przewozem międzynarodowym i dostawą mebli do sklepów meblowych w Niemczech. Zdarzają się sytuacje, że jeden transport posiada kilkanaście miejsc rozładunkowych, co wymaga przygotowania logistycznego, w tym ułożenia towarów na samochodzie w takiej kolejności, w jakiej są zaplanowane miejsca rozładunku. Samochody dostawcze są rozładowywane bezpośrednio przed sklepami meblowymi. Pierwszy do rozładunku musi być towar zaplanowany do pierwszego sklepu na trasie. Załadunek towarów odbywa się z magazynów powoda do samochodów dostawczych (tirów) na placu manewrowym posiadającym kształt trójkąta. Sąd ustalił także, że na skutek wydania przedmiotowej decyzji powód został wywłaszczony z prawa własności działek nr 1843/4, 1842/1, 1842/4, 1843/1, 1853/1, 1853/4 w obrębie 202, które zostały zajęte pod budowę wschodniej drogi obwodowej miasta Przemyśla za odszkodowaniem. Konsekwencją decyzji była utrata przez powoda

najbardziej funkcjonalnej części placu manewrowego. W chwili obecnej odległość od ogrodzenia nieruchomości do rampy wjazdowej na stanowiska obsługowo-naprawcze wynosi 9 m. Taka szerokość jezdni nie daje możliwości wjazdu ciągnika z naczepą. Naprawy i przeglądy muszą być wykonywane przez wjazd od strony południowo-zachodniej, a po ich zakończeniu zestaw ciągnika z naczepą musi być wycofany. Odległość od ogrodzenia do rampy magazynu wynosi 10,30 m, co przy długości zestawu (ciągnika z naczepą) około 16,5 m czyni podjazd niemożliwym. Powód zmuszony był zatem do zlecenia przeładunku towarów firmie zewnętrznej - przedsiębiorstwu Witolda L., prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą „G.”, co generuje po jego stronie dodatkowe koszty. Od około 8 lat część posiadanych magazynów o powierzchni 550 m powód wynajmuje Leszkowi J., prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Hurtownia Piwa, Wina i Napojów w P. Najemca, podobnie jak powód, korzysta z placu manewrowego, umożliwiającego tirom podjechać pod rampę i dokonanie załadunku i rozładunku towarów. Na skutek wydania decyzji wyłączeniowej tiry nie mogą podjechać tyłem do rampy i najemca jest zmuszony wyładowywać je bokiem (przez boczną burtę na plac). Rozładunek odbywa się w ten sposób, że palety z towarem są składane na placu zaś wózkiem widłowym są wykładane na rampę. Jednorazowo na rampie można umieścić 3 - 4 palety. Do tira załadowywane jest 28 palet. Opisany sposób rozładunku powoduje wydłużenie czasu rozładunku z 30 min do 1,5 h i zwiększa jego koszty miesięcznie o kwotę 1.400 - 1.600 zł (koszt wyładunku jednego tira - 200 zł (koszt gazu zasilającego wózek widłowy i zatrudnienia dodatkowego pracownika) x 7 - 8 tirów w miesiącu). Z ustaleń Sądu Rejonowego wynika również, iż jedna z wyłączonych działek stanowiła parking wykorzystywany przez firmę powoda i jej klientów. W związku wyłączeniem powód zmuszony był do zawarcia z Wojewódzkim Szpitalem im. Św. Ojca Pio w Przemyślu umowy najmu placu parkingowego o powierzchni 600 m wraz z dojazdami położonego w bezpośrednim sąsiedztwie jego zakładu i ponoszenia z tego tytułu kosztów najmu. W dniach 20 i 30 maja 2011 r. powód skierował do pozwanego wezwania do zapłaty kwoty dochodzonej pozwem. Na skutek wyłączenia działek powód ponosi miesięcznie dodatkowe koszty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w wysokości 6.681,45 zł oraz koszty potrącone przez kontrahenta niemieckiego z tytułu uszkodzeń wywołanych brakiem odpowiedniego zabezpieczenia mebli.

Końcowo Sąd ustalił, iż wyrokiem z dnia 11 października 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę powoda na decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2010 r. Wysokość odszkodowania za wyłączenie działki ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wynosi 760.000 zł.

4. Pozwany w przedmiocie zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanął na stanowisku, że regulacja dotycząca odszkodowania za wywłaszczenie z nieruchomości zawarta w polskim ustawodawstwie krajowym jest zupełna i wyczerpująca, a wysokość tego odszkodowania może być rozpatrywana jedynie w postępowaniu administracyjnym.

5. Powód natomiast podkreślił, iż popiera zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym, wskazując, że w ocenie powoda luka w prawie krajowym w zakresie w jakim wyłącza uprawnienie podmiotów prawa określone w Karcie Praw Podstawowych winna być uznana za naruszenie Traktatów. Powód wskazał, że poniósł rzeczywistą i ustaloną szkodę w postaci uszczuplenia prawa własności (niemożności korzystania z nieruchomości w celu i zakresie jak uprzednio), jak również, że dokonano faktycznego wywłaszczenia na pozostałych nieruchomościach. Powód wskazał równocześnie, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, albowiem państwo nie zadbało w należyty sposób by zrównoważyć interesy społeczeństwa i powoda.

Sąd zważył co następuje.

6. Zgodnie z treścią art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

7. Zgodnie z art. 13 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. Dz. U. 2013r. poz. 687 z późn. zm.) o szczególnych zasadach przyznawania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, nieruchomości lub ich części stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, a własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Jeżeli zaś przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika nieruchomości w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości.

8. W myśl zaś art. 18 ust. 1 tej ustawy wysokość odszkodowania za wyłączone nieruchomości wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a jego wysokość ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji przez organ pierwszej instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania, przy czym jego suma nie może przekroczyć wartości nieruchomości.

9. Zgodnie z poglądem utrwalonym w polskim orzecznictwie, odszkodowanie za wyłączenie części nieruchomości może być rekompensatą tylko za ten grunt a nie za spadek wartości części pozostałej (np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2010 r., I OSK 296/10). Brak jest zatem podstawy prawnej do ustalania wartości nieruchomości wyłączonej w związku z uzyskiwanymi z niej dochodami oraz analizy zysków aktualnych lub przyszłych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2010 r., I SA 2150/09). Ustawa ta nie przewiduje zatem podstawy prawnej dla dochodzenia odszkodowania z tytułu strat powstałych w konsekwencji wyłączenia działek, a jedynie odszkodowanie stanowiące równowartość wartości utraconej nieruchomości.

10. W polskim prawie cywilnym nie ma definicji szkody. Pojęcie szkody zostało natomiast zdefiniowane w literaturze i orzecznictwie sądowym. Jako szkodę rozumie się uszczerbek w prawnie chronionych dobrach, zarówno w sferze majątkowej, jak i niemajątkowej. Składowe szkody stanowią szkoda rzeczywista (*damnum emergens*) i utracony zysk (*lucrum cessans*). Szkoda rzeczywista odpowiada zmianie stanu majątkowego poszkodowanego, bądź poprzez zmniejszenie jego aktywów, bądź poprzez powiększenie pasywów. Natomiast utracony zysk stanowią korzyści, które poszkodowany z dużym stopniem prawdopodobieństwa uzyskałby, gdyby mu nie wyrządzono szkody. Aby dane zdarzenie mogło być ocenione jako powodujące zaistnienie danej szkody, należy ustalić istnienie związku przyczynowego jako zjawiska obiektywnego, co determinowane jest okolicznościami konkretnej sprawy, pomiędzy tym zdarzeniem a szkodą. Przyjmuje się, że określone następstwo ma charakter normalny wtedy, gdy w danym układzie stosunków, w zwyczajnym biegu spraw, konkretny skutek można uznać za zwykłe następstwo danego zdarzenia; typowym jest skutek występujący w zwykłym porządku rzeczy, taki, który na podstawie zasad doświadczenia życiowego można uznać za charakterystyczny dla danej przyczyny, jako jej normalny rezultat (m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 maja 2000 r. III CKN 810/98 niepubl. i z dnia 19 marca 2008 r. V CSK 491/2007 niepubl.). Normalnymi następstwami zdarzenia, z którego wynikła szkoda, są

następstwa, jakie tego rodzaju zdarzenie jest w ogóle w stanie wywołać i w zwyczajnym biegu rzeczy, a nie tylko na skutek szczególnego zbiegu okoliczności.

11. Te same zasady mają zastosowanie przy badaniu tzw. pośredniego związku przyczynowego, gdyż w sytuacji, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody, odpowiedzialność cywilną może determinować tylko taki związek wieloczłonowy, w którym pomiędzy poszczególnymi ogniwami zachodzi wskazana wyżej zależność przyczynowa i każde ogniwo tego związku z osobna podlega ocenie z punktu widzenia kauzalności (orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 10 grudnia 1952 r. C 584/52 Państwo i Prawo 1953/8-9 str. 366 oraz z dnia 21 czerwca 1960 r. 1 CR 592/59 OSN 1962/III poz. 84).

12. Zgodnie z polskim prawem cywilnym podstawą dochodzenia obowiązku naprawienia szkody mogą być nadto: odpowiedzialność kontraktowa, odpowiedzialność deliktowa w tym za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną oraz odpowiedzialność z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. W przedmiotowej sprawie, stron nie wiązała żadna umowa, w konsekwencji czego po stronie wierzyciela nie doszło do powstania szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika, roszczenie powoda nie może być zatem oparte na wskazanej podstawie prawnej z art. 471 k.c. Nie występują w sprawie również przesłanki odpowiedzialności deliktowej za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną na podstawie art. 417 § 1 k.c. i art. 417 § 2 k.c. Albowiem podstawą prawną wyłączenia powoda z prawa własności działek nr 1843/4, 1842/1, 1842/4, 1843/1, 1853/1, 1853/4 położonych w obrębie 202 była decyzja Wojewody Podkarpackiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z dnia 19 marca 2010 r. (I.VIII-7119-1-2/10). Z kolei wysokość przyznanego powodowi odszkodowania została określona w decyzjach Wojewody Podkarpackiego z dnia 1, 4 i 14 marca 2011 r. wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Powód nie wykazał natomiast, by została stwierdzona nieważność którejkolwiek ze wskazanych wyżej decyzji, w związku z czym pozostają one w obrocie prawnym jako zgodne z prawem, co uniemożliwia zastosowanie art. 417¹ § 2 k.c. Również gdyby uznać, iż pozwany ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych, zastosowanie znalazłby przepis art. 417 k.c. Odpowiedzialność na jego podstawie zachodzi wówczas, gdy podmiot należący do sfery władzy publicznej dopuści się przy jej wykonywaniu czynu niezgodnego z prawem powodując szkodę. Odpowiedzialność Skarbu

Państwa jest zawsze oparta na zasadzie winy, której elementem jest bezprawność organu administracji publicznej. Warunkiem koniecznym dla przyjęcia odpowiedzialności jest wykazanie, że szkoda powstała wskutek bezprawnego działania organu administracji, oraz wykazanie związku przyczynowego między zaistniałą szkodą, a bezprawnym działaniem. Powód nie wykazał natomiast wskazanych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie ma zatem podstaw by uznać działanie organu władzy publicznej w procesie wywłaszczeniowym w stosunku do nieruchomości własności powoda za niezgodne z prawem. W niniejszej sprawie, wobec wydania przez Wojewodę Podkarpackiego w dniu 19 marca 2010 r. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz wydaniu kolejnych decyzji w dniach 1, 4 i 14 marca 2011 r. o ustaleniu wysokości odszkodowania dla powoda z tytułu wywłaszczenia działek jego własności w oparciu przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie doszło do spełnienia ustawowych przesłanek zasądzenia dochodzonej przez powoda kwoty w oparciu o przepisy prawa dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia.

13. Zgodnie z zasadą iż do regulacji Karty Praw Podstawowych winno się stosować odpowiednio dorobek orzecznictwa dotyczącego Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w zakresie tożsamyh regulacji, Sąd wskazuje, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie odszkodowania za wywłaszczenie było poruszane m. in. w orzeczeniach *Kozaciodlu v. Turcja* z 31 lipca 2007 r., skarga nr 2334/03, § 41, gdy Trybunał w sprawie dotyczącej wywłaszczenia zabytkowej budowli stwierdził, że nawet jeśli w państwach Rady Europy nie ma wyraźnej wspólnej normy lub kryteriów oceny, praktyka wielu z nich wskazuje, iż przy ustalaniu właściwego odszkodowania nie wyklucza się możliwości uwzględnienia unikalnej wartości konkretnej nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu. Również sytuacja, w której charakter planowanej inwestycji powoduje poważne obniżenie wartości nieruchomości, w istotny sposób ograniczając możliwość korzystania z części nieruchomości nieobjętej wywłaszczeniem, w tym w szczególności z domu, może wymagać przyznania pokrzywdzonym dodatkowego odszkodowania. Również w orzeczeniu w sprawie *Lallement v. Francja* z 11 kwietnia 2002r. skarga nr 46044/99 Trybunał uznał, że brak odszkodowania za utratę przez skarżącego źródła dochodów w wyniku wywłaszczenia części nieruchomości stanowiących gospodarstwo rodzinne i zapłata jedynie odszkodowania w wysokości równej wartości wywłaszczonej części nie pozostaje w rozsądnym stosunku do wartości wywłaszczonej własności. Także w orzeczeniu *Bistrović v. Chorwacja* z 31 maja 2007r. skarga nr 25774/05 Trybunał wskazał, że władze chorwackie nie

ustaliły i nie uwzględniły wszystkich okoliczności istotnych przy ustalaniu wysokości odszkodowania za wywłaszczenie, gdyż nie oparły się na okoliczności, że wycinku realizacji inwestycji drogowej, nieruchomości skarżących nie mogła być już dłużej wykorzystywana na cele rolnicze, a jej wartość znacząco spadła i pogorszyły się ich warunki życia.

14. Pytanie prejudycjalne w ocenie Sądu Rejonowego w przedmiotowej sprawie jest zasadne. W polskim ustawodawstwie istnieje luka prawna, gdyż nie zawiera ono uregulowania prawnego, które mogłoby stanowić podstawę do zasądzenia dla strony wywłaszczonej, odszkodowania odpowiadającego pełnej szkodzie poniesionej przez tą osobę, a zatem obejmujące zarówno szkodę rzeczywistą jak i utracone korzyści. Odszkodowanie w wysokości wartości wywłaszczonej nieruchomości nie uwzględnia zmiany sytuacji majątkowej właściciela wynikającej z realizacji na jego nieruchomości inwestycji publicznej, nie pozwala na odtworzenie sytuacji majątkowej jaką miał on przed wywłaszczeniem, a nadto ponoszenie przez właściciela przy korzystaniu z pozostałych nieruchomości, dodatkowych kosztów powstałych, na skutek utraty w wyniku wywłaszczenia części z nich, jest sprzeczne z zasadami proporcjonalności i słuszności. Powoduje również nierówność w traktowaniu, albowiem właściciele wywłaszczonych nieruchomości, nie mają podstaw do dochodzenia pełnej wartości poniesionej szkody, w tym utraconych korzyści, w przeciwieństwie do innych osób, które ponoszą szkodę i mogą się domagać jej naprawienia na podstawie wskazanych regulacji kodeksu cywilnego. Należy również podkreślić fakt, iż szczególne znaczenie braku tego uregulowania ma dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, albowiem odebranie im części nieruchomości powoduje często konieczność dokonywania znacznych nakładów, by utrzymać stan poprzedni oraz konkurencyjność na tym samym poziomie, jak również powoduje szkodę w zakresie przerw w wykonywaniu działalności, przenoszenia zakładu w inne miejsce czy dezorganizacji pracy. Należy wskazać, że do takich podmiotów nie mają zastosowania żadne inne regulacje dotyczące podstaw do roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę. Równocześnie w postępowaniu ustalono, że szkoda ewidentnie i bezspornie dla powoda zaistniała, albowiem ponosi on koszty związane z odebraniem mu części nieruchomości, a mające na celu utrzymanie prowadzonej działalności gospodarczej w wielkich rozmiarach zarówno w kraju jak i poza terytorium kraju w państwach unii europejskiej.

15. Zatem Sąd Rejonowy w Rzeszowie XI Wydział Cywilny na podstawie art, 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postanawia zwrócić się do Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o dokonanie wykładni i wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odpowiedzi na pytanie:

Czy przepisy art. 16 i 17 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej należy rozumieć w taki sposób, że nie stoi na przeszkodzie zasądzenie na rzecz właściciela wywłaszczonej nieruchomości odszkodowania za szkodę jaką poniósł on w wyniku tego wywłaszczenia przy korzystaniu z pozostałych sąsiadujących nieruchomości pomimo, że polskie ustawodawstwo nie przewiduje takiego uregulowania w krajowym porządku prawnym, a jedynie odszkodowanie odpowiadające wartości wywłaszczonej nieruchomości ?.