

Sygn. akt III CSK 244/15

POSTANOWIENIE

Dnia 13 maja 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Monika Koba

w sprawie z powództwa G. G. i L. G.
przeciwko Gminie Miejskiej K.o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 13 maja 2016 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od postanowienia Sądu Apelacyjnego
z dnia 27 lutego 2015 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie G. G. i L. G. wnieśli o zasądzenie od Gminy Miasto K. kwoty 84.000 zł tytułem odszkodowania obejmującego utracone korzyści z tytułu czynszu najmu lokalu użytkowego na nieruchomości, której byli współwłaścicielami, a przysługujące im prawa utracili w związku z wydaniem 12 grudnia 2013 r. decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Pozwana nabyła własność tej nieruchomości na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.; dalej: „specustawa drogowa”) i wypłaciła powodom odszkodowanie w kwocie 196.343,20 zł za odjęcie prawa własności, ale nie zrekompensowała im pożytków z nieruchomości, które utracą. Powodowie objęli żądaniem pozwu okres 10 lat, począwszy od 20 marca 2014 r., a utracony czynsz określili na 700 zł miesięcznie.

Pozwana Gmina Miasto K. wniosła o odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. względnie o oddalenie powództwa. Wskazała, że odszkodowanie za odjęcie własności nieruchomości na podstawie specustawy drogowej oraz ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.; dalej: „u.g.n.”) ustalane jest w postępowaniu administracyjnym decyzją, która podlega kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej. Powodowie nie mogą zatem przed sądem powszechnym dochodzić odszkodowania za szkody wynikłe ze zdarzeń, z którymi specustawa drogowa wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą i wyznacza jej granice.

Postanowieniem z 10 października 2014 r. Sąd Okręgowy w K. odmówił odrzucenia pozwu wskazując w uzasadnieniu na art. 1 w zw. z art. 2 § 1 k.p.c. jako podstawy drogi sądowej w niniejszej sprawie. Żądanie zasądzenia kwoty odpowiadającej utraconym przez powodów korzyściom, zdaniem Sądu Okręgowego, tworzy sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., inną niż sprawa o odszkodowanie przyznane powodom w postępowaniu administracyjnym i obejmujące wartość wywłaszczonej nieruchomości.

Postanowieniem z 27 lutego 2015 r. Sąd Apelacyjny, w uwzględnieniu zażalenia pozwanej na postanowienie Sądu Okręgowego z 10 października 2014

r., zmienił to postanowienie w ten sposób, że odrzucił pozew i stosownie orzekł o kosztach.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że przedmiotem jego oceny w postępowaniu zażaleniowym jest kwestia dopuszczalności drogi sądowej w sprawach, w których dokonano wyłączenia na podstawie regulacji zawartych w specustawie drogowej, stanowiącej *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konstytucyjne prawo do sądu wynikające z art. 45. ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji dotyczy dostępu do sądu właściwego, przy czym z art. 177 Konstytucji wynika domniemanie właściwości na rzecz sądów powszechnych. Realizacją norm konstytucyjnych co do prawa do sądu są przepisy art. 1 i 2 k.p.c., które przewidują dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych, a takiego charakteru nie mają sprawy wyłączeniowe. Sąd Apelacyjny dostrzegł, że według dominującej obecnie formalnej koncepcji sprawy cywilnej, o samej dopuszczalności wszczęcia i przeprowadzenia postępowania cywilnego nie decyduje ustalenie, iż pomiędzy stronami rzeczywiście zachodzi stosunek prawny, z którego mogą wynikać ich sporne prawa bądź obowiązki, lecz samo twierdzenie osoby inicjującej postępowanie przed sądem o istnieniu takiego stosunku. Sąd Apelacyjny zilustrował tę tezę licznymi przykładami z orzecznictwa Sądu Najwyższego, ale podkreślił, że przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia innemu organowi niż sąd powszechny powoduje niemożność jej rozpoznania przez ten sąd z uwagi na brak drogi sądowej w sprawie. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wraz ze specustawą drogową całościowo regulują postępowanie wyłączeniowe. Kompleksowo regulują one zagadnienia postępowania wyłączeniowego i związanych z nim różnych możliwych wzajemnych rozliczeń pomiędzy osobą wyłączoną, a podmiotem na rzecz którego nastąpiło wyłączenie. Przekazanie orzekania o wyłączeniach do postępowania administracyjnego nie powoduje naruszenia przytoczonych przepisów Konstytucji, wobec gwarancji rozpoznania środków odwoławczych od decyzji wyłączeniowych przez sąd administracyjny w dwóch instancjach. Skoro wszystkie żądania związane z wyłączeniem nieruchomości na podstawie wskazanych przepisów rozpoznawane są wyłącznie w postępowaniu administracyjno-sądowym, to wyłączona jest dla nich droga sądowa przed sądem powszechnym.

W skardze kasacyjnej od postanowienia Sądu Apelacyjnego z 27 lutego 2015 r. powodowie zarzucili, że zapadło ono z naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 361 k.c. w zw. art. 18 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 4a w zw. z art. 12 ust. 5 specustawy drogowej, przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że wyłączają one możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (np. z tytułu utraconych korzyści) o charakterze uzupełniającym na podstawie przepisów kodeksu cywilnego wobec przyznania i wypłacenia w toku postępowania wyłączeniowego odszkodowania z tytułu wyłączenia nieruchomości, a nadto z naruszeniem prawa procesowego, to jest: - art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna; - art. 1 k.p.c. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że sprawa o odszkodowanie za utracone korzyści z uwagi na uprzednio wydaną decyzją wyłączeniową i odszkodowawczą nie jest sprawą cywilną; - art. 64 ust. 2 Konstytucji przez jego niezastosowanie i odmówienie powodom ochrony prawnej.

Powodowie wnieśli o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Droga sądowa w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym dostępna jest w sprawach cywilnych zdefiniowanych w art. 1 k.p.c., a w innych tylko o tyle, o ile miałyby zmierzać do ochrony naruszonych praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie, gdy udzielenie im ochrony nie jest możliwe w postępowaniu przed innymi sądami (arg. z art. 77 ust. 2 oraz art. 177 Konstytucji).

Z powyższego wynika, że o dopuszczalności postępowania cywilnego przed sądem powszechnym decyduje, co do zasady, charakter roszczenia, które ma podlegać rozpoznaniu przez sąd. Sądy powszechne są powołane do rozpoznawania spraw cywilnych, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, względnie, o ile nie zostały przekazane do właściwości innych

organów (art. 2 § 1 i 3 k.p.c.).

Charakter sprawy, o której rozstrzygnięcie w postępowaniu cywilnym występuje powód musi być oceniany na podstawie roszczenia procesowego przedstawionego w piśmie wszczynającym postępowanie. W doktrynie i judykaturze aktualnie powszechnie przyjmuje się bowiem, że przedmiotem procesu nie jest roszczenie w ujęciu materialnym lecz roszczenie procesowe, a zatem takie roszczenie ze stosunku cywilnego, o istnieniu którego powód twierdzi w piśmie wszczynającym postępowanie, a przy tym zgłasza żądanie uzasadnione jego treścią i wskazuje okoliczności faktyczne, z których ono wynika. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny zachodzący między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej lub odejmują przymiot sprawy cywilnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSN 1999, nr 1, poz. 6 i z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161). Powyższe oznacza, że o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego lecz twierdzenie strony o jego istnieniu. Jeśli zatem powód twierdzi, że pomiędzy nim i pozwanym istnieje stosunek cywilnoprawny i zgłasza żądanie wydania orzeczenia o roszczeniu, które z tego stosunku ma wynikać, to w każdym wypadku konieczna jest autorytatywna merytoryczna wypowiedź bezstronnego i niezawisłego sądu na temat zgłoszonego żądania, również wtedy, gdy jego nieuwzględnienie wydaje się z góry oczywiste (por. postanowienia SN z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31 i z 4 grudnia 2009 r., III CSK 75/09, nie publ.).

Droga sądowa w znaczeniu ustalonym w art. 2 § 1 k.p.c. jest dopuszczalna przede wszystkim wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnych, a zatem mogą z nich wynikać skutki cywilnoprawne. Działaniami lub zaniechaniami, których skutki mogą być oceniane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w Kodeksie cywilnym (np. czynności prawne, czyny niedozwolone), ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 marca 2004 r., IV CK 113/03). Samo to, że spór pomiędzy stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego zawartych specustawie drogowej i ustawie o gospodarce nieruchomościami nie

wyklucza zatem możliwości zakwalifikowania go do kategorii sporów ze stosunków cywilnych, ale dopuszczalność takiej oceny uzależniona jest od powołania się przez powoda na zdarzenia, które w relacjach między stronami wywołały skutki cywilne oraz od zgłoszenia żądania, które by zmierzało do zrealizowania roszczeń cywilnych, które zdaniem powoda powstały po jego stronie w związku przytoczonymi zdarzeniami.

W polskim porządku prawnym od lat obowiązuje zasada, że wywłaszczenie nieruchomości, a zatem odjęcie jej własności na cel publiczny i za odszkodowaniem, następuje w postępowaniu administracyjnym, a do kompetencji prowadzących je organów należy zarówno samo wydanie orzeczenia rodzącego skutki rzeczowe, jak i określenie wysokości odszkodowania za wywłaszczone prawo, obliczanego zgodnie z kryteriami wyznaczonymi w ustawie. Obowiązywanie zasady, stosownie do której organy administracji publicznej mogą rozstrzygać o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych tylko wtedy i w takich granicach, jakie wyznaczy ustawodawca, sprawia, że organy te oczywiście nie są władne wydawać decyzji likwidujących inne sytuacje sporne, choćby miały to być decyzje odmawiające przyznania stronie uprawnień, o które ona zabiega. Nie może być zatem wątpliwości, że na drodze administracyjnej powodowie mogli uzyskać odszkodowanie wyłącznie za utracony na drodze wywłaszczenia udział we własności nieruchomości, odpowiadające jego rynkowej wartości, i takie odszkodowanie uzyskali.

Żądanie zgłoszone przez powodów w postępowaniu wszczętym w niniejszej sprawie zmierza do zasądzenia im odszkodowania, za - jak twierdzą - utratę pożytków, które spodziewali się osiągnąć z nieruchomości, a których nie uzyskają w związku z wywłaszczeniem. Wydanie rozstrzygnięcia o takim roszczeniu niewątpliwie nie należy do drogi administracyjnej, a zatem organy administracji publicznej nie są kompetentne nie tylko do tego, żeby powodom przyznać żądane przez nich świadczenie, ale nawet do tego, by orzec, że świadczenie to im się nie należy.

Odmiennych wniosków na temat dopuszczalności dochodzenia przed sądem powszechnym roszczenia odszkodowawczego zgłoszonego przez powodów nie

można konstruować z odwołaniem się do poglądów wyrażonych w uchwale siedmiu sędziów z 7 kwietnia 1993 r. III AZP 3/93 (OSNC 1993, nr 10, poz. 174), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że „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”, jak również w wyroku z 25 maja 2011 r., II CSK 483/10 (nie publ.), w którym Sąd Najwyższy przyjął, że „art. 132 ust. 3a u.g.n. należy zaliczyć do przepisów szczególnych wyłączających drogę sądową dla dochodzenia waloryzacji odszkodowania”, czy w wyroku z 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97 (OSNC 1998, nr 7-8, poz. 116), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że „w sprawach o roszczenia majątkowe poprzedniego właściciela oraz Skarbu Państwa lub gminy - powstałe w związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości - droga sądowa jest niedopuszczalna”, gdyż we wszystkich tych orzeczeniach Sąd Najwyższy wskazał na drogę administracyjną, na której właściwy organ ma orzec o konkretnych roszczeniach, których strony próbowały dochodzić przed sądem powszechnym.

Żądanie zgłoszone przez powodów w niniejszej sprawie zmierza do zasądzenia odszkodowania mającego skompensować uszczerbek w majątku, który ponieśli w związku ze zdarzeniem o charakterze publicznoprawnym, jakim było odjęcie im aktem administracyjnym własności nieruchomości, przez co nie mogą pobierać z niej pożytków. Powodowie twierdzą, że pomiędzy nimi i pozwanym istnieje cywilnoprawny stosunek prawny, w ramach którego pozwany powinien pokryć tego rodzaju uszczerbek. To już wystarczy dla przyjęcia, że droga sądowa w niniejszej sprawie jest dopuszczalna. Nie jest wprawdzie jasne, jak powodowie rozumieją używane w środkach zaskarżenia określenie „roszczenia uzupełniające”, ale zapewne nie może ono oznaczać roszczeń przewidzianych w art. 224-230 k.c., a jednym przepisem, na który wskazują powodowie jako na źródło dochodzonego roszczenia jest art. 361 k.c. Do sądów *meriti* będzie należała ocena, czy jest to podstawa wystarczająca, skoro zdarzenie mające być źródłem uszczerbku w majątku powodów miało charakter legalny.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108

§ 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

kc

db