

Sygn. akt II Ca 41/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 marca 2013 roku

Sąd Okręgowy w Legnicy II Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Sabina Ziser
Sędziowie:	SO Elżbieta Hallada SO Jolanta Pratkowiecka (sprawozdawca)
Protokolant:	st. sekr. sąd. Roksana Babiarczyk

po rozpoznaniu w dniu 28 marca 2013 roku w Legnicy

na rozprawie

sprawy z powództwa E. D.

przeciwko stronie pozwanej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Rejonowego w Lubinie

z dnia 16 listopada 2012 roku

sygn. akt I C 1217/12

I. oddala apelację;

II. zasądza od powódki na rzecz strony pozwanej kwotę 1.200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt II Ca 41/13

UZASADNIENIE

Powódka E. D. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od strony pozwanej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w W. kwoty 13.308,55 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. W uzasadnieniu żądania podała, że dochodzona kwota stanowi odsetki ustawowe od niewypłaconych jej w terminie płatności obszarowych w ramach wsparcia bezpośredniego za lata 2008, 2009 i 2010, przyznanych decyzjami nr 0016-2012-000000506 z dnia 23 kwietnia 2012 r., nr (...) -2011- (...) i nr (...) -2011- (...) z dnia 1 grudnia 2011r.

Powódka podała, że pomimo, iż złożyła prawidłowe wnioski i spełniała wstawowe przesłanki do otrzymania dotacji w pełnej wysokości, strona pozwana odmówiła ich przyznania. Na skutek wniesienia przez powódkę odwołań i wydanych w sprawach administracyjnych orzeczeń sądowych stanowisko strony pozwanej uznane zostało za błędne, a wadliwe decyzje wyeliminowane z obrotu prawnego. W następstwie odwołań strona pozwana wydała prawidłowe decyzje i wypłaciła należne środki ze znacznym opóźnieniem. Powódka powołała się na art. 37 ustawy z dnia 26 lutego 2007 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2008 r., Nr 170, poz. 1051 z późn. zmianami) oraz art. 29 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia bezpośredniego dla rolników, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, z których wynika, że terminem, do którego miało zostać wypłacone dotacje jest okres od 1 grudnia danego roku do 30 czerwca następnego roku.

W ocenie powódki, nieterminowość spełnienia na jej rzecz świadczeń była zdarzeniem cywilnoprawnym uzasadniającym żądanie odsetek na podstawie art. 481 k.c. Ponadto na skutek błędnych decyzji strony pozwanej wypłata należnych jej płatności nastąpiła ze znacznym opóźnieniem, co wiązało się ze znacznym spadkiem realnej wartości świadczeń i uzasadniało odpowiedzialność strony pozwanej na podstawie art. 415 k.c.

Sąd Rejonowy w Lubinie wyrokiem z dnia 16 listopada 2012r. oddalił powództwo oraz zasądził od powódki na rzecz strony pozwanej kwotę 2.400 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd I instancji uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Zdaniem tego Sądu, decyzje przyznające powódce poszczególne płatności obszarowe miały charakter konstytutywny, a co za tym idzie, płatności te stały się wymagalne dopiero z chwilą uprawomocnienia się decyzji przyznających te świadczenia. Przed uprawomocnieniem się tych decyzji strona pozwana nie miała podstaw do wypłaty płatności, stąd też nie pozostawała w opóźnieniu w spełnieniu świadczenia. Tym samym powódka nie uzyskiwała prawa do odsetek ustawowych w oparciu o art. 481 § 1 k.c.

Sąd Rejonowy przyjął również, że strona pozwana działała w ramach obowiązującego prawa, a wadliwość decyzji nie wynikała z braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia ustaw. Ponadto powódka nie wykazała, by na skutek niekorzystnych decyzji poniosła szkodę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Dlatego też strona pozwana nie ponosi wobec powódki odpowiedzialności deliktowej z art. 415 k.c.

Powódka zaskarżyła powyższy wyrok w całości. Zarzuciła naruszenie przepisów:

1. art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w zw. z art. 143 b ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 poprzez uznanie, że decyzja strony pozwanej o przyznaniu płatności ma charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny, pomimo tego, że przesłanki przyznania płatności są jednoznaczne i wprost określone w przepisach, a organ administracji nie posiada swobody decyzyjnej, i jeżeli tylko zostały spełnione warunki z ustawy, to strona pozwana była zobowiązana przyznać płatność,
2. art. 415 k.c. poprzez uznanie, że przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej tym przepisem jest rażące naruszenie prawa, a co według Sądu Rejonowego nie miało miejsca w sprawach dotyczących przyznania powódce płatności, a podstawą błędnych decyzji były tylko nieprawidłowo ustalone stany faktyczne,

3. art. 481 k.c. w zw. z art. 359 § 1 i 2 k.c. poprzez uznanie, że powódka może żądać odsetek tylko i wyłącznie w sytuacji zwłoki pozwanej, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie,

4. art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 322 k.p.c. i art. 213 § 1 i art. 228 § 1 k.p.c. poprzez uznanie, że nie doszło do jakiegokolwiek szkody po stronie powódki,

a ewentualnie szkoda jest czysto hipotetyczna, jak również powódka nie wskazała, o jaki spadek siły nabywczej należnych jej świadczeń chodzi.

Powołując się na powyższe powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie na jej rzecz od strony pozwanej kosztów postępowania.

W odpowiedzi strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji oraz zasądzenie na swoją rzecz od powódki kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadna.

Sąd I instancji dokonał ustaleń faktycznych, które znajdują oparcie w zebranych materiale dowodowym. Nie budzi również zastrzeżeń ocena prawna tych ustaleń.

Tym samym ocena faktyczna i prawna Sądu Rejonowego została przyjęta przez Sąd Okręgowy jako podstawa własnego rozstrzygnięcia.

Powódka jako podstawę prawną roszczenia w pierwszej kolejności powołała art. 481 § 1 k.c., zgodnie z którym jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

Odsetki za opóźnienie są świadczeniem akcesoryjnym, stąd też warunkiem powstania uprawnienia do odsetek jest istnienie i wymagalność długu pieniężnego. Właśnie do takiej sytuacji odnoszą się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego powołane przez powódkę w piśmie procesowym z dnia 8 listopada 2012r. I tak w wyroku z dnia 10 lipca 2000r., sygn. SK 12/99 Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepisy prawa cywilnego uzasadniają objęciem zakresem „sprawy cywilnej” roszczeń o zapłatę odsetek od świadczenia pieniężnego ustalonego decyzją administracyjną. Z kolei w uchwale 7 sędziów z dnia 26 stycznia 2006r. III PZP 1/05 Sąd Najwyższy przyjął prawo funkcjonariusza służb mundurowych do odsetek ustawowych w wypadku opóźnienia w wypłacie przyznanego mu uposażenia.

W powołanych sprawach przyjęto zatem istnienie wierzytelności cywilnoprawnej w postaci odsetek (art. 481 § 1 k.c.), w sytuacji opóźnienia w płatności świadczenia stwierdzonego uprzednio decyzją administracyjną. Rozpoznawana sprawa przedstawia się odmiennie: powołane przez powódkę decyzje strony pozwanej były niekorzystne, bowiem omawiały jej przyznania płatności obszarowych. Korzystne rozstrzygnięcia zapadły dopiero w latach 2011-2012, a przyznane nimi płatności zostały wypłacone w terminie. Aż do czasu wydania decyzji przyznających płatności obszarowe nie istniał dług pieniężny, który strona pozwana zobowiązana była spełnić. Tym samym nie mogło powstać roszczenie odsetkowe z art. 481 § 1 k.c.

Sąd Okręgowy w całości podziela stanowisko Sądu I instancji odnośnie charakteru i skutków prawnych decyzji przyznających rolnikowi płatność bezpośrednią do gruntów rolnych. Zgodnie z art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.j. Dz. U. z 2008r., Nr 170, poz. 1051 ze zm.), płatności obszarowe są przyznawane na wniosek rolnika. Wniosek o przyznanie płatności obszarowych składa się w terminie od dnia 15 marca do 15 maja. Zgodnie zaś z art. 19 pkt 1 powołanej ustawy, płatności obszarowe są przyznawane w drodze decyzji. Organ uprawniony do przyznania płatności ma obowiązek weryfikacji wniosku rolnika

(tzw. weryfikacja warunków kwalifikowalności) w oparciu o rozporządzenie Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009r. ustalające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. UE L 2009, Nr 30, poz. 16 ze zm.).

Z powyższych zapisów wynika, że decyzja administracyjna jest aktem konstytuującym w obrocie prawnym prawo producenta rolnego do otrzymania żądanej płatności do gruntów rolnych. Za takim charakterem tej decyzji opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2009r., (...) 134/09, w którym wskazał, że dopiero decyzja określa nie tylko prawo do dopłaty obszarowej, ale też kwotę przyznanej płatności. Stąd też do czasu wydania decyzji administracyjnej określającej sumę dofinansowania przyznaną określonemu rolnikowi, nie posiada on tytułu prawnego do otrzymania takiej płatności. Nie ma zatem podstawy prawnej do dochodzenia ewentualnych odsetek od tej kwoty. Dopiero wydanie przez organ administracji decyzji w sprawie przyznania płatności bezpośrednich w ściśle określonej wysokości, czyni z wnioskodawcy beneficjenta takiej płatności. Dopłata, choć wynikająca z przepisów prawa, do czasu jej konkretyzacji i przyznania w drodze administracyjnej, ma jedynie charakter potencjalny.

Powódka uzasadniała roszczenie odsetkowe powołując się również na art. 29 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 w zw. z art. 37 ustawy z dnia 26 stycznia 2007r. powołanej ustawy, zgodnie z którym płatności w ramach systemów wsparcia przekazywane są beneficjentom w okresie od 1 grudnia do 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego. Zdaniem Sądu Okręgowego, powyższy przepis jest przepisem systemowym, który ustanawia ogólny termin płatności, które jednakże zostały przyznane w drodze decyzji administracyjnej. Potwierdza to treść art. 29 ust. 3 omawianego rozporządzenia Rady, zgodnie z którym płatności w ramach systemów wsparcia nie dokonuje się przed zakończeniem sprawdzania warunków kwalifikowalności dokonywanego przez państwa członkowskie zgodnie z art. 20. Skoro w okresie, za który powódka domaga się skapitalizowanych odsetek ustawowych, płatności nie były przyznane, to tym samym strona pozwana nie była obowiązana do przekazania powódce świadczeń w terminach określonych w powołanym przepisie.

Nie było również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 415 k.c. Warunkiem odpowiedzialności deliktowej przewidzianej tym przepisem jest wykazanie zawinionego działania lub zaniechania sprawcy szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą. Czyn sprawcy musi być bezprawny, co tradycyjnie ujmowane jest jako sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym. W rozpoznawanej sprawie czyn strony pozwanej w postaci wydanie niekorzystnych dla powódki decyzji o odmowie przyznania płatności obszarowych nie mógł być bezprawny, bowiem strona pozwana działała w tym zakresie w ramach obowiązującego porządku prawnego. Strona pozwana w oparciu o powołane wyżej przepisy miała prawo do rozpoznania wniosku o przyznanie płatności obszarowej oraz do jego weryfikacji poprzez badanie tzw. warunków kwalifikowalności.

Z uzasadnienia apelacji powódka powołuje się na fakt błędnej interpretacji przez stronę pozwaną art. 143d ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001. Przy wydaniu niekorzystnych dla powódki decyzji strona pozwana stała na stanowisku, że z przepisu tego wynika, iż przesłanką przyznania dopłat jest obowiązek utrzymania zgłoszonych działek w tzw. dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylając decyzje o odmowie przyznania powódce płatności uznał, że przepis art. 143d ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 odnosi się do państwa członkowskiego, a nie do indywidualnego beneficjenta pomocy. Przedstawiona wyżej argumentacja powódki zdaje się przemawiać za tym, że faktyczną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej upatruje ona w przepisie art. 417 k.c. Dla przyjęcia takiej podstawy odpowiedzialności strony pozwanej konieczne jest wykazanie przez poszkodowanego niezgodnego z prawem działania lub zaniechania zaistniałego przy wykonywaniu władzy publicznej. Zakres tego

pojęcia jest przedmiotem wielu orzeczeń Sądu Najwyższego, jak i opracowań literatury prawniczej. W większości sprowadzają się one do akceptowanego przez Sąd Okręgowy stanowiska, wedle którego niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej należy oceniać każdorazowo na podstawie norm, które regulują dany stosunek publicznoprawny, wskazując na prawa i obowiązki stron w takim stosunku publicznoprawny (por. Kodeks cywilny. Komentarz pod redakcją E. Gniewka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 673-675). Oceniając niniejszą sprawę z tej strony należy zauważyć, że strona pozwana przy wydaniu decyzji w sprawie płatności obszarowych dokonała interpretacji prawa unijnego w ramach przyznanych jej kompetencji do stosowania tego prawa. Wydaje się, że odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie organu władzy publicznej mogłaby rodzić tylko taka interpretacja prawa, która dokonana została przez organ wbrew oczywistej treści przepisu, co w rozpoznawanej sprawie nie miało miejsca. Omawiane zagadnienie jest w praktyce skomplikowane, a jego wyjaśnienie wymagałoby dalszego obszernego uzasadnienia. Niemniej w rozpoznawanej sprawie Sąd Okręgowy poprzestał na ogólnych uwagach dotyczących tej materii, bowiem nawet gdyby przyjąć, że strona pozwana przy wydaniu decyzji w sprawie płatności obszarowych działała niezgodnie z prawem, to i tak żądanie odszkodowawcze nie miało szans powodzenia. Powódka nie wykazała bowiem, by na skutek niekorzystnych decyzji doznała szkody majątkowej. Ogólnie rzecz ujmując, szkodą jest powstała wbrew woli poszkodowanego różnica między obecnym jego stanem majątkowym a tym stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (por. uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 22 listopada 1963r., III PO 31/63, OSNCP 1964, nr 7-8, poz. 128). Nie istnieje przepis prawa, który stanowiłby, że w sytuacji, gdy poszkodowany łączy szkodę z nieterminowo spełnionym świadczeniem pieniężnym, dolną granicę szkody majątkowej stanowią odsetki ustawowe. Powódka nie wykazała, a nawet nie podnosiła, by odmowa przyznania jej płatności obszarowych pociągnęła za sobą szkodę majątkową. Nie wiadomo też, dlaczego szkodę upatrywała w utraconych odsetkach ustawowych. Nawet gdyby płatności obszarowe otrzymała bezpośrednio po złożeniu wniosku, to nie sposób przyjąć, że miała prawo zainwestować je choćby w lokaty terminowe, bowiem co do zasady płatności obszarowe służą utrzymaniu gruntu w dobrej kulturze rolnej (art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009).

Reasumując, żądanie powódki nie znajdowało uzasadnienia ani w przepisie art. 481 k.c., ani w przepisach o odpowiedzialności deliktowej.

Z przedstawionych wyżej względów apelacja powódki jako bezzasadna została oddalona na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach zastępstwa procesowego w postępowaniu odwoławczym orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. i § 12 ust 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.). W związku z wnioskiem pełnomocnika powódki zgłoszonym na rozprawie odwoławczej należy dodać, że ani charakter sprawy, ani stan majątkowy powódki, nie uzasadniał zastosowania w sprawie art. 102 k.p.c.