

Sygn. akt VI ACa 58/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Aldona Wapińska

Sędzia SA – Krzysztof Tucharz (spr.)

Sędzia SA – Agata Zajac

Protokolant: – sekr. sąd. Beata Pelikańska

po rozpoznaniu w dniu 18 grudnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa B. P.

przeciwko Agencji (...) z siedzibą w W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 25 stycznia 2013 r.

sygn. akt XXV C 630/07

I oddala apelację;

II zasądza od B. P. na rzecz Agencji (...) z siedzibą w W. kwotę 5400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 30 maja 2007 r. skierowanym przeciwko Agencji (...) powódka B. P. wносиła o zasądzenie od strony pozwanej kwoty 325.619,23 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu z tytułu płatności bezpośrednich od gruntów rolnych za lata 2004-2006.

W odpowiedzi na pozew Agencja (...) wniosła o jego odrzucenie z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej.

W piśmie z dnia 13 marca 2008 r. pełnomocnik powódki zmodyfikował powództwo wnosząc o zasądzenie od pozwanej Agencji odszkodowania w wysokości 331.060 zł w związku ze szkodą, jakiej powódka doznała wskutek nieterminowego wypłacenia jej dopłat przewidzianych przez program pomocowy dla rolnictwa.

Następnie, w piśmie z dnia 20 maja 2008 r. powódka zgłosiła dodatkowe żądanie tj. zasądzenia na jej rzecz od strony pozwanej kwoty 224.273,50 zł z ustawowymi odsetkami od daty wystąpienia z niniejszym roszczeniem, z tytułu

utraconych przychodów wobec niewydania przez Agencję decyzji w sprawie wniosku powódki z dnia 15 czerwca 2005 r. o objęcie programem środowiskowym obszaru gruntu o pow. 66,95 ha.

Pozwana Agencja nie uznała w jakiegokolwiek części powyższych żądań powódki i wносиła o oddalenie powództwa w całości oraz obciążenie powódki kosztami postępowania.

Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, zasądził od powódki na rzecz pozwanej Agencji koszty zastępstwa procesowego i nakazał pobrać od powódki na rzecz Skarbu Państwa nieuiszczone koszty sądowe.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

W dniu 30 czerwca 2004 r. powódka złożyła w Biurze Powiatowym (...) w Z. wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2004 r. oraz z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Natomiast w dniu 15 czerwca 2005 r. powódka złożyła wniosek o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt za rok 2005. W dniu 30 sierpnia 2005 r. przeprowadzono inspekcję gospodarstwa rolnego powódki.

Wnioski powódki były rejestrowane w systemie informatycznym Agencji i podlegały automatycznej kontroli pod względem zgodności z wymaganiami instrukcji i kompletności danych oraz prostej kontroli administracyjnej.

Agencja posługiwała się wówczas systemami informatycznymi o nazwie „Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli”.

W początkowym okresie występowały awarie systemu komputerowego z uwagi na jego ograniczoną wydajność.

Formalna weryfikacja wniosku powódki z dnia 30 czerwca 2004 r. ujawniła szereg nieprawidłowości, co wynikało z podania nieaktualnych danych ewidencyjnych działek wskazania nieistniejących województw, wadliwego przyporządkowania powiatów do województw a gmin do powiatów. Pojawiały się też błędy związane z nieaktualnym stanem użytkowania gruntów oraz arealem działek.

Z kolei tzw. kontrola krzyżowa wykazała, że do niektórych działek wnioski o dopłaty zgłosili inni producenci.

Powódka nie potrafiła przedstawić aktualnych dokumentów geodezyjnych i posługiwała się wyrysami map, pochodzącymi z lat siedemdziesiątych.

Z uwagi na ogromną ilość błędów w złożonym wniosku sprawa powódki miała precedensowy charakter.

W związku z wykrytymi błędami i nieprawidłowościami (84 błędy i niedokładności dotyczące gruntów o łącznym obszarze ok. 623 ha powódka, na wezwanie Agencji złożyła w dniu 26 sierpnia 2004 r. pisemną korektę, która pozwoliła na wyjaśnienie tylko części błędów). Jednocześnie powódka wystąpiła o przyznanie jej dopłat na dalsze działki.

Pozwana Agencja skierowała w maju 2005 r. do powódki kolejne wezwanie do usunięcia braków gdzie wskazano aż 196 nieścisłości.

Powódka nie zareagowała na to wezwanie. Ostatecznie, w dniu 27 czerwca 2005 r. kierownik Biura Powiatowego (...) w Z. wydał decyzję o przyznaniu powódce płatności bezpośrednich do części gruntów z pominięciem działek rolnych w odniesieniu do których ujawnione zostały nieprawidłowości.

Na skutek wniesionego przez powódkę odwołania od powyższej decyzji Dyrektor Oddziału (...) we W. uchylił ją i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

Następnie wezwano powódkę do usunięcia braków, które obejmowały aż 338 nieścistości.

Składane przez powódkę korekty nie tylko nie wyjaśniały tych uchybień ale zawierały nowe błędy. Dopiero korekta z dnia 8 stycznia 2008 r. doprowadziła do usunięcia wszelkich niezgodności, po przedstawieniu przez powódkę aktualnych wypisów z rejestru gruntów.

Jednocześnie powódka wycofała się z ubiegania o dopłaty w stosunku do tych działek rolnych, odnośnie których z analogicznymi wnioskami wystąpili inni producenci rolni.

W konsekwencji, została wydana w dniu 15 stycznia 2008 r. decyzja o przyznaniu powódce płatności bezpośrednich za 2004 r. w wysokości 266.905,29 zł oraz płatności z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w kwocie 23.225,73 zł.

Powódka zawarła w dniu 16 sierpnia 2004 r. umowę z Regionalnym Zarządem (...) we W., na podstawie której, miała wykaszać trawę, przeznaczając ją następnie do sprzedaży jako siano (po 1 zł za kostkę) lub biomasę.

Z kolei w oparciu o umowę podpisaną z firmą (...) w dniu 28 grudnia 2004 r. podmiotowi temu powódka udostępniała zakrzewione tereny o pow. 400 ha z których, miał on pozyskać biomasę drzewną płacąc powódce po 20 zł za 1 tonę. Ponadto powódka zawarła umowę z firmą (...), której zobowiązała się dostarczyć suchą biomasę z trawy w postaci kostek w ilości co najmniej 250.000 sztuk w cenie 1 zł za kostkę.

Wobec nieuzyskania części dopłat przysługujących powódce za 2004 r. nie była ona w stanie zrealizować w pełni umów zawartych ze swoimi kontrahentami co skutkowało wypowiedzeniem porozumienia zawartego z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej oraz rozwiązaniem umowy z firmą (...).

Odnośnie dopłat za lata 2005 i 2006 to złożone przez powódkę wnioski również były obarczone błędami i wymagały złożenia stosownych korekt.

W dniu 31 marca 2008 r. została wydana decyzja o przyznaniu powódce dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych za 2005 r. w wysokości 197.977,10 zł oraz tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w kwocie 21.896,17 zł.

Natomiast w dniu 6 czerwca 2008 r. przyznano powódce płatności bezpośrednie w wysokości 189.657,17 zł, za 2006 r.

Co się zaś tyczy wniosku powódki z dnia 15 czerwca 2005 r. o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt to także wymagał on dokonania korekty, która okazała się niekompletna a na kolejne wezwania do usunięcia stwierdzonych braków powódka nie zareagowała.

Ponadto nie przedłożyła wymaganego planu działalności rolno-środowiskowej i w efekcie powyższy wniosek został pozostawiony bez rozpoznania.

W oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy w postaci zeznań świadków, opinii biegłego informatyka, złożonych do akt dokumentów oraz częściowo zeznań powódki Sąd Okręgowy uznał dochodzone przez nią roszczenia odszkodowawcze za całkowicie bezpodstawne.

Oceniając żądanie powódki na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Sąd wskazał, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych powstaje wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie trzy ustawowe przesłanki tj. bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym zachowaniem sprawcy a powstałą szkodą.

Powyższy przepis wymaga jednak uprzedniego stwierdzenia w trybie art. 37 i nas. Kodeksu postępowania administracyjnego, że właściwy organ mimo istnienia obowiązku wydania stosownej decyzji nie wydał jej.

Z kolei aby móc stwierdzić przewlekłość w postępowaniu administracyjnym niezbędne jest złożenie przez stronę skargi na bezczynność organu administracyjnego (art. 3 par. 2 pkt 8 p.p.s.a.).

Poza sporem jest okoliczność, że powódka nie podjęła tego rodzaju czynności a Sąd nie ma kompetencji do badania prawidłowości przebiegu postępowania administracyjnego, co wyklucza możliwość stosowania w niniejszej sprawie art. 417¹ § 3 k.c.

W dalszej kolejności Sąd dokonał oceny zasadności powództwa w nawiązaniu do przepisu art. 417 § 1 k.c., który stanowi, iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Sąd uznał, że wydawanie decyzji administracyjnych przez kierownika biura powiatowego Agencji (...) w przedmiocie przyznania płatności bezpośrednich jest działaniem władczym, mieszczącym się w sferze imperium.

W rozpoznawanej sprawie nie miało miejsca zachowanie tego organu, które byłoby niezgodne z prawem.

Sąd nie podzielił zastrzeżeń powódki, że o rozpoznaniu jej wniosków o przyznanie płatności z tak dużym opóźnieniem zadecydowały dwie okoliczności tj. wadliwe działanie systemu komputerowego (...) oraz niekompetencja pracowników tej instytucji.

Przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe wykazało, że system komputerowy funkcjonował prawidłowo a pojawiające się na początku jego działania niedoskonałości były niezwłocznie usuwane.

Źródłem problemów systemu były dane pochodzące z nieprawidłowo wypełnionych wniosków, przy czym takie przypadki nie miały powszechnego charakteru.

Powódka przedstawiła wnioski dotknięte wieloma błędami i dlatego pojawiły się problemy uniemożliwiające pracownikom strony pozwanej podjęcie stanowczych rozstrzygnięć.

Nie ulega żadnej wątpliwości kwestia, że powódka wypełniając swoje wnioski o dopłaty za rok 2004, 2005 i 2006 opierała się na mapach ewidencyjnych gruntów, które pochodziły z lat 60-tych i 70-tych XX wieku, a które od dawna były nieaktualne. Tymczasem system zainstalowany w Agencji opierał się na w pełni zaktualizowanych danych zaczerpniętych z rejestrów gruntów.

Składane przez powódkę korekty do tych wniosków z okresu sprzed 2008 r. również zawierały liczne błędy.

Te same uwagi należy też odnieść do wniosku o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.

Skoro powódka nie dopełniła ciążącego na niej obowiązku prawidłowego wypełnienia wniosków, tak jak czynili to inni producenci rolni nie może przerzucać odpowiedzialności na rzekomo wadliwe działanie systemu komputerowego Agencji.

Brak było też podstaw do podzielenia zarzutu o braku kompetencji i nieporadności pracowników Oddziału (...) w Z.. Sąd wskazał, że organy administracji nie mają obowiązku udzielenia uczestnikom postępowania porad prawnych czy też doradztwa.

Natomiast ciąży na nich wymóg należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Pracownicy pozwanej Agencji nie uchybili powyższemu obowiązkowi.

Powódka była wielokrotnie wzywana do uzupełnienia braków lub usunięcia nieścisłości zawartych w jej wnioskach oraz o zasadach ich wypełniania udostępniając skarżącej stosowną instrukcję.

Ponadto niezwłocznie wprowadzali do systemu dostarczane im przez powódkę dane.

Powódka decydując się na ubieganie o dopłaty obejmujące ogólny areal gruntów przekraczający 600 ha powinna była dołożyć maksimum staranności i determinacji w usuwaniu mankamentów składanych wniosków zwłaszcza w sytuacji, gdy była związana umowami z podmiotami trzecimi a realizacja tych porozumień była uzależniona od pozyskania środków z dopłat unijnych.

Reasumując, Sąd Okręgowy uznał, że powódka nie wykazała, zgodnie z art., 6 k.c., że to po stronie pozwanej leżały przyczyny, które spowodowały tak duże opóźnienie w wypłacie tej stronie przedmiotowych należności.

Ubocznie Sąd wskazał, że powódka nie udowodniła także wysokości dochodzonego odszkodowania.

W toku procesu podawała ona rozbieżne z sobą wyliczenia szkody, jaką ponosił nie realizując umowy zawartej z firmą (...).

Sąd nie podzielił stanowiska powódki, że w niniejszej sprawie mógł mieć zastosowanie przepis art. 416 k.c. zgodnie z którym osoba prawna jest obowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej z winy jej organu.

Za takim poglądem przemawia okoliczność, że przepis ów nie dotyczy wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej lecz odnosi się do przypadków, gdzie Skarb Państwa i państwowe osoby prawne działają w sferze dominium.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł zgodnie z art. 98 k.p.c., mając na uwadze wynik sprawy.

W złożonej od tego wyroku apelacji powódka zarzuciła:

- 1) rażąca obrazę art. 417 § 1 – 417² k.c. przez uznanie, że wydawanie przez pozwaną (...), jako państwową osobę prawną decyzji w przedmiocie dopłat od gruntów jest czynnością władczą i należy do sfery imperium;
- 2) nierozpoznanie istoty sprawy, będące konsekwencją błędnego zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 417 k.c., co miało istotny wpływ na treść orzeczenia;
- 3) błąd w ustaleniach faktycznych, przyjętych za podstawę orzeczenia i mający wpływ na jego treść, polegający na ustaleniu, że niewypłacenie przez pozwaną (...), w ustawowym terminie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz płatności z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania nastąpiło wyłącznie z przyczyn leżących po stronie powódki, będący wynikiem naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów – art. 233 § 1 k.p.c. – oraz oparcia ustaleń w tym zakresie na części zgromadzonego materiału dowodowego – art. 316 § 1 k.p.c.

Wskazując na powyższe zarzuty powódka wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa i orzeczenie zgodnie z jej żądaniem, oraz o zasądzenie na jej rzecz, od strony przeciwnej kosztów procesu za obie instancje.

Pozwana (...) wносиła o oddalenie apelacji w całości i obciążenie powódki obowiązkiem zwrotu Agencji kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki pozbawiona jest uzasadnionych podstaw prawnych.

Wbrew zarzutom skarżącej Sąd Okręgowy, wziął pod uwagę w niniejszej sprawie właściwe przepisy prawa materialnego, które mogłyby stanowić oparcie dla dochodzonych przez powódkę roszczeń.

Nie sposób podzielić argumentacji skarżącej jakoby działalność Agencji (...) polegająca na wydawaniu decyzji administracyjnych związanych ze składaniem przez producentów rolnych wniosków o przyznanie dopłat bezpośrednich i innych płatności z tytułu użytkowania gruntów rolnych nie należała do działań władczych tej osoby prawnej tj. mieszczącej się w sferze imperium.

Powyższe uprawnienia miały swoje źródło w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.) a cała procedura normująca tryb ubiegania się o takie świadczenia podlega regulacji przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Sytuacja uczestnika takiego postępowania w stosunku do podmiotu rozpoznającego jego wniosek a działającego w związku wykonywaniem zadań z zakresu władzy publicznej nie może opierać się na zasadzie równości, charakterystycznej dla stosunków cywilnoprawnych (sfera dominium) lecz występuje tu po stronie jednostki element podporządkowania wynikający z faktu jednostronnego kształtowania jej praw i obowiązków.

Powoływany w apelacji przepis art. 416 k.c. w zw. z art. 471 i nast., k.c. nie ma zastosowania do odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych gdyż przepisy art. 417, 417¹ i 417² stanowią uregulowania szczególne w stosunku do art. 416 k.c.

W żadnym wypadku nie można zgodzić się z zarzutem powódki, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy.

W toku trwającego blisko 6 lat procesu zostało przeprowadzone obszerne postępowanie dowodowe, którego wyniki zostały w sposób wszechstronny i wnikliwy ocenione przez ten Sąd.

Nie ograniczył on się tylko do wskazania przeszkód formalnych związanych z brakiem stosownych prejudykatów (orzeczeń administracyjnych) uniemożliwiających powódce skuteczne dochodzenie od strony pozwanej roszczeń odszkodowawczych ale zasadnie też uznał, w oparciu o dopuszczone w sprawie dowody (z dokumentów, zeznań świadków i opinii biegłego), że to po stronie powódki leżały zawinione przyczyny, które uniemożliwiły pozwanemu pozytywne rozpatrzenie jej wniosków w rozsądnym terminie.

Tak więc, nawet na gruncie przepisu art. 416 k.c. stronie pozwanej nie można byłoby przypisać odpowiedzialności za doznane przez powódkę szkody, których wysokość również nie została wykazana, zgodnie z wymogiem art. 6 k.c.

Co się zaś tyczy zarzutu, że Sąd Okręgowy dopuścił się obrazy przepisu art. 233 § 1 k.p.c. poprzez naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów to był on chybiony, gdyż zeznania przesłuchanych w sprawie świadków: D. W., Ł. H., P. H. i M. K., zawierające opisy wad składanych przez powódkę wniosków i braku właściwej reakcji tej strony na kierowane do niej wezwania do złożenia stosownych korekt korespondowały z treścią pism jakie Agencja wysyłała do powódki.

W tej sytuacji Sąd Okręgowy miał pełne podstawy do odmowy dania wiary zeznaniom skarżącej, w tej części gdzie obwiniała ona pozwaną o długotrwałą zwłokę w załatwieniu jej wniosków z lat 2004-2006.

W apelacji podniesiony też został zarzut, że Sąd oparł swoje rozstrzygnięcie tylko na części zgromadzonego materiału dowodowego, wskazując na pominięcie treści pisma Agencji z dnia 24 listopada 2005 r. (k. 436 a.s.), gdzie poinformowano powódkę, że z uwagi na rozbudowę systemu informatycznego – wydawanie decyzji w sprawie jej wniosku o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolno-środowiskowych zostaje przesunięte do 31 stycznia 2006 r.

Odnosząc się do tej kwestii nie sposób nie zauważyć, że powyższa okoliczność nie miała żadnego wpływu na nieuzyskanie przez powódkę tych świadczeń.

Należy w tym miejscu przywołać zeznania świadka S. M., który wiarygodnie wyjaśnił, że powódka złożyła w dniu 17 stycznia 2006 r. korektę do wniosku z dnia 15 czerwca 2005 r., lecz nie doszło w ten sposób do usunięcia wcześniej stwierdzonych braków (k. 397-398).

Powódka nie przedstawiła też, mimo wystosowanego do niej wezwania oryginału planu działalności rolno-środowiskowej, z pouczeniem że jej wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania, w razie niezastosowania się powódki do tych wezwań.

Zeznania św. S. M. znajdują oparcie w złożonych do akt sprawy pismach Agencji z dnia: 9 stycznia 2006 r. (k. 179-180), 17 stycznia 2006 r. (k. 181), 30 października 2006 r. (k. 188), 2 stycznia 2007 r. (k. 183) i 2 lutego 2007 r. (k. 184).

Nawiązując jeszcze do zarzutu wadliwego zastosowania przez Sąd Okręgowy przepisu prawa materialnego trzeba podnieść, że w końcowej części uzasadnienia apelacji strona skarżąca pośrednio przyznaje rację temu Sądowi (k. 761) podkreślając, że postępowanie w przedmiocie wniosków o przyznanie pomocy finansowej do gruntów rolnych jest postępowaniem administracyjnym, uregulowanym przepisami prawa krajowego i prawa unijnego i w tych sprawach organ administracji publicznej stoi na straży praworządności.

Reasumując, Sąd Apelacyjny podziela w pełni ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd I instancji, jak również ich ocenę prawną.

W tym stanie rzeczy wniesiona apelacja podlegała oddaleniu z mocy art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania przed Sądem II instancji rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 i 99 k.p.c. w zw. z art. 108 p 1 i 391 § 1 k.p.c. oraz w zw. z § 6 ust. 7, § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (...) (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 490).

bk