



Sygn. akt I CK 273/05

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)
SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)
SSN Irena Gromska-Szuster

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa S. G.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Gospodarki,
poprzednio Ministra Gospodarki i Pracy

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 25 stycznia 2006 r.,

kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 21 października 2004 r.,

**oddala kasację i zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej
kwotę 5.400 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7.11.2003 r. oddalił powództwo S. G. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Gospodarki o zasądzenie kwoty 437.169,33 zł jako odszkodowanie z tytułu utraconych pożytków oraz z tytułu wartości maszyn przejętych przez Skarb Państwa. Apelację powoda wniesioną na od tego wyroku oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 21.10.2004 r.

Decyzją z dnia 5.04.1994 r. Minister Przemysłu i Handlu na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 § 1 i 2 oraz art. 158 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 28.06.1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu stwierdził nieważność zarządzenia Ministra Przemysłu Drobego i Rzemiosła z dnia 20.08.1952 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem: Fabryka [...]. Kolejną decyzją z dnia 11.03.1996 r. Minister Przemysłu i Handlu odmówił przyznania odszkodowania spadkobiercom S. G. Pozwem z dnia 15.04.1996 r. spadkobiercy wymienionego wystąpili w trybie art. 160 § 4 k.p.a. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Przemysłu i Handlu o zasądzenie na ich rzecz kwoty 403.135 zł tytułem odszkodowania na rzeczywistą szkodę powstałą wskutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Sąd Okręgowy wyrokiem z 20.06.2000 r. zasądził – w uwzględnieniu tego żądania – od Skarbu Państwa Ministra Gospodarki na rzecz powodów S. G., J. B. i W. G. po 27.561 zł, oddalając dalej idące powództwo. Podstawą tego rozstrzygnięcia była niezakwestionowana przez strony opinia biegłego, który oszacował rzeczywistą szkodę jaką ponieśli powodowie na kwotę 82.683 zł.

Ustalono, że użytkownikiem przedsiębiorstwa S. G. było dotychczas Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „R.”, od którego spadkobiercy S. G. zażądali wydania przedsiębiorstwa. W dniu 9.09.1995 r. strony zawarły ugodę, na mocy której przedsiębiorstwo wydano spadkobiercom S. G. Następnie w dniu 22.09.1995 r. sprzedali oni to przedsiębiorstwo udziałowcom spółki „R”.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy podniósł, iż zgodnie z art. 160 § 5 k.p.a., powodom przysługiwało odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę.

W prawomocnie zakończonej sprawie I C .../96 wyrokiem z dnia 20.06.2000 r. zasądzono na rzecz powodów odszkodowanie w tym zakresie. Brak więc podstaw, do uwzględnienia żądania także w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w dniu 23.09.2003 r. K 20/02, który znajduje zastosowanie do szkód powstałych po 17.10.1997 r. Ocenę tę podzielił Sąd Apelacyjny podnosząc, iż powodowie uzyskali odszkodowanie odpowiadającej rzeczywistej szkodzie w sprawie I C .../96 na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Przepis ten był podstawą prawną obowiązującą w czasie powstania szkody, skoro decyzja stwierdzająca nieważność zarządzenia o ustanowieniu przymusowego zarządu nad przedsiębiorstwem zapadła 5.04.1994 r. Wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznano art. 160 § 1 k.p.a. za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody dotyczy tylko szkód powstałych po 17.10.1997 r. Brak więc podstaw prawnych do zasądzenia dalszego odszkodowania.

Wyrok Sądu Apelacyjnego powód zaskarżył kasacją zarzucając naruszenie art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji. Domagał się zmiany wyroku przez uwzględnienie powództwa względnie jego uchylenia i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stan prawny z zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powstałe w następstwie wydania ostatecznych decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem uległ w ostatnim czasie istotnym zmianom. Z jednej strony z dniem 17.10.1997 r. weszła w życie Konstytucja RP, w której zamieszczono znany powszechnie przepis art. 77 ust. 1 stanowiący, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, z drugiej od 1.09.2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 17.06.2004 r. w zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), w której dokonano istotnej modyfikacji zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych osób prawnych za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W szczególności od dnia 1.09.2004 r. obowiązuje przepis art. 417¹ § 2 k.c., który stanowi, że jeżeli szkoda

została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, co odnosi się także do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Objęcie unormowaniem art. 417¹ § 2 k.c. szkód wyrządzonych przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem spowodowało, że w ustawie z dnia 17.06.2004 r. uchylono lub zmieniono przepisy odrębne (szczególne) regulujące dotychczas tę odpowiedzialność. W szczególności uchylono art. 153, 160 i 161 § 5 k.p.a. oraz zmieniono art. 261 § 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Zagadnienia intertemporalne ustawodawca uregulował w art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. przyjmując, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i art. 421 kodeksu cywilnego oraz art. 153, 160 i art. 161 § 5 k.p.a. Do tego przepisu przejściowego trafnie odwołał się Sąd Apelacyjny wskazując, że skoro decyzja stwierdzająca nieważność zarządzenia Ministra Przemysłu Drobного i Rzemiosła w przedmiocie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem poprzednika prawnego powoda została wydana w dniu 5.04.1994 r., to powstanie szkody należy wiązać z tym zdarzeniem. Oznacza to, iż oceny roszczeń zgłoszonych przez powoda należy zastosować art. 160 k.p.a. Wynika to wprost z art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r.

To stanowisko powód kwestionuje w kasacji twierdząc, że podstawą prawną jego roszczeń jest art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 417 k.c. i art. 160 k.p.a. W tym zakresie – jak wywodzi – przysługuje mu wybór podstawy prawnej roszczenia. Poglądu tego nie można podzielić. Przede wszystkim należy zauważyć, iż szkoda wynikła przed 17.10.1997 r. czyli przed datą wejścia w życie Konstytucji RP, a więc już z tego względu odwoływanie się do art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest uzasadnione. W braku odmiennych unormowań przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie może stanowić podstawy prawnej dla dochodzenia wynagrodzenia szkód powstałych przed datą wejścia w życie Konstytucji. W odniesieniu do możliwości zastosowania art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed 1.09.2004 r. oraz

w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r. SK 18/2000 należy zauważyć, że w przepisach kodeksu cywilnego od początku zamieszczony był przepis art. 421 k.c., w którym stwierdzono, że przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność ta jest uregulowana w przepisach szczególnych. Nigdy nie budziło wątpliwości, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 153 i 160 mają charakter przepisów szczególnych. Inną natomiast sprawą było określenie wzajemnej relacji tych przepisów do przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Zagadnienie to stało się przedmiotem uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 26.01.1989 r. III CZP 58/88/OSNCP 1989, nr 9, poz. 129), w której wyjaśniono, że „art. 160 § 1 k.p.a. stanowi wyłączną przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji”. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W rezultacie nie jest uzasadniony pogląd prezentowany w kasacji, że roszczenia powoda znajduje oparcie w przepisach art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 417 k.c. i art. 160 k.p.c. Przeciwnie, wyłączną podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną powodowi – w okolicznościach niniejszej sprawy – jest art. 160 § 1 k.p.a.

Przepis ten przewidywał ograniczenie odszkodowanie do „rzeczywistej szkody”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23.09.2003 r. K 20/02/OTK – A 2003, nr 7, poz. 76) stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. (podobnie jak art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej) w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz iż stwierdzenie tej niezgodności znajduje uzasadnienie do szkód powstałych od 17.10.1997 r. tj. od daty wejścia w życie Konstytucji RP.

Jeżeli ten stan prawny odnieść do okoliczności niniejszej sprawy, to należy zauważyć, że roszczenie odszkodowawcze powoda w zakresie rzeczywistej szkody zostało prawomocnie rozstrzygnięte wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia

20.06.2000 r. wydanym w sprawie I C .../96, w której podstawą uwzględnienia powództwa była opinia biegłego szacująca wysokość rzeczywistej straty. W niniejszej sprawie powód dochodzi przede wszystkim utraconych pożytków (utraconych korzyści), a więc tej części odszkodowania, której dochodzenie wykluczał art. 160 § 1 k.p.a. Rzeczą więc nie w tym, aby uzasadnienia dla dochodzenia tego odszkodowania poszukiwać w zastosowaniu art. 417 k.c. (jak to czyni się w kasacji), lecz w tym czy istnieje uzasadnienie dla przyjęcia tezy, iż niekonstytucyjność art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej straty można odnieść także do szkód powstałych przed wejściem w życie Konstytucji RP. Odpowiedź negatywna wynika z samej sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.2003 r. K 20/02. Można też odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15.05.2000 r. II CKN 293/00(OSNC 2000, nr 11 poz. 209), w którym przyjęto, że „konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz wyłącza w sprawie o odszkodowanie uwzględnienie przepisu art. 77 Konstytucji do oceny zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie Konstytucji, chyba że naruszenie tej zasady nie wywoła kolizji z innymi zasadami konstytucyjnymi.”

Wprawdzie na tle niekonstytucyjności art. 418 k.c. pojawiły się orzeczenia przyjmujące niedopuszczalność stosowania tego przepisu do oceny zdarzeń cywilnoprawnych zaistniałych przed jego uchyleniem z uwagi na ewidentną jego niekonstytucyjność (np. orzeczenie z dnia 10.10.2003 r. II CK 36/02, niepublikowany), to jednak i w tym przypadku nie odnoszono tego do zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie Konstytucji. Jest to zrozumiałe, skoro w poprzednim stanie konstytucyjnym nie można dostrzec gwarancji konstytucyjnych, które sprzeciwiałyby się możliwości ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody.

Z tych względów kasację oddalono na podstawie art. 393¹² k.p.c. jako pozbawiony usprawiedliwionych podstaw.