

Sygn. akt I ACa 519/15

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Anna Beniak

Sędziowie: SA Anna Cesarz

SO del. Elżbieta Gawryszczak (spr.)

Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Olejniczak

po rozpoznaniu w dniu 23 października 2015 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa **J. O., M. S., A. S. i W. B.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Naczelnikowi Urzędu Skarbowego Ł., Ministrowi Skarbu Państwa i Prezesowi Rady Ministrów**

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 8 września 2014 r. sygn. akt II C 1652/13

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 2 w ten sposób, że nie obciąża powodów kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej;

II. oddala apelację w pozostałym zakresie;

III. nie obciąża powodów kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej w postępowaniu apelacyjnym.

**Sygn. akt I ACa 519/15**

## UZASADNIENIE

W dniu 6 marca 2012r. J. O., M. S., A. S. i W. B. wnieśli pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Naczelnikowi Urzędu Skarbowego Ł. o zapłatę 10.000 zł w częściach, tytułem częściowego odszkodowania w związku z niewydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego do dekretu z dnia 28 czerwca 1946r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945r., określającego warunki i tryb postępowania dotyczące przyznawania uprawnionemu innemu majątku w zamian mienia, które z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego przeszło w trybie konfiskaty na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli sąd odmówił zwrotu majątku ze szczególnych względów państwowych lub społecznych, oraz o zasądzenie kosztów procesu według norm.

Pozwany nie uznał powództwa, wnosząc o jego oddalenie. Skarb Państwa nie kwestionował okoliczności faktycznych przytoczonych na uzasadnienie roszczeń, natomiast podniósł, że państwo nie odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego jeżeli obowiązek jego wydania powstał przed wejściem w życie obecnie

obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto strona pozwana podniosła zarzut przedawnienia roszczeń.

Postanowieniem z 6 czerwca 2013r. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi dokonał właściwej reprezentacji pozwanego poprzez ustalenie, że jednostką organizacyjną uprawnioną do działania w imieniu Skarbu Państwa w tej sprawie jest Minister Skarbu Państwa i Prezes Rady Ministrów.

Na rozprawie 6 listopada 2013r. powodowie rozszerzyli powództwo domagając się zasądzenia od pozwanego na rzecz: J. O. kwoty 330.000 zł, J. S. (1) kwoty 82.500, A. S. kwoty 247.500zł i W. B. kwoty 165.000 zł.

Postanowieniem wydanym na tej samej rozprawie Sąd Rejonowy stwierdził swoją niewłaściwość rzeczową i przekazał sprawę według właściwości tutejszemu Sądowi Okręgowemu w Łodzi .

Pozwany nie uznał powództwa w rozszerzonym zakresie, wnosząc o jego oddalenie oraz zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu.

Po zamknięciu rozprawy strona powodowa złożyła głos do protokołu, w którym podtrzymała dotychczasowe stanowisko w sprawie, a ponadto wniosła o nieobciążanie powodów obowiązkiem zwrotu na rzecz pozwanego kosztów procesu z powołaniem się na art. 102 k.p.c.

Wyrokiem z dnia 8 września 2014r. Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił powództwo i zasądził od J. O., M. S., A. S. i W. B. solidarnie na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7200 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu. Sąd I instancji nie obciążył powodów nieopłaconymi kosztami sądowymi.

Powyższe rozstrzygnięcie oparte zostało na następujących ustaleniach stanu faktycznego:

Prawomocnym orzeczeniem z 17 grudnia 1960 r. Sąd Powiatowy dla Miasta Ł. uznał za przepadłe na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położone w Ł. przy ul. (...), ul. (...) oraz ul. (...), będące wówczas własnością J. B.. Podstawą tego rozstrzygnięcia był art. 13 § 4 dekretu z dnia 28 czerwca 1946r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945r. Na skutek wniosku złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny wydał 11 kwietnia 2003r. postanowienie o zaniechaniu ścigania J. B. uznając, że działała ona w interesie Państwa Polskiego.

Na skutek wniosku J. S. (2), będącego małżonkiem wnuczki J. B., postępowanie w sprawie zajęcia majątku J. B. zostało wznowione. Postanowieniem z 12 lutego 2007r. wydanym przez Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi nieruchomości położone w Ł. przy ul. (...) i ul. (...) zostały zwolnione spod zajęcia, natomiast Sąd odmówił zwolnienia spod zajęcia nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) i orzekł jej przepadek na rzecz Skarbu Państwa uznając, że za takim rozstrzygnięciem przemawiają szczególne względy społeczne. Nieruchomość ta, po przejęciu przez Skarb Państwa, a następnie skomunalizowaniu została podzielona na mniejsze działki oddane w wieczystą dzierżawę osobom fizycznym, z których większość nabyła je później na własność działając w zaufaniu do rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Powodowie są następcami prawnymi J. B., którzy w następstwie kolejnych przejść odziedziczyli jej majątek: J. O. w 2/5, A. S. w 3/10, M. S. w 1/10, W. B. w 1/5.

Wartość rynkowa nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...), należącej pierwotnie do J. B. wynosi 825.000 zł.

Powodowie i ich poprzednicy prawni nie otrzymali żadnej rekompensaty w zamian za nieruchomość przejętą na rzecz Skarbu Państwa, położoną w Ł. przy ul. (...).

Przy takich ustaleniach stanu faktycznego, Sąd I Instancji wywiódł, że powództwo podlega oddaleniu jako pozbawione podstawy prawnej. Sąd I instancji podzielił pogląd wyrażony m.in. w uchwale składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 19 maja 2009r., sygnatura akt III CZP 139/08, zgodnie z którym Skarb Państwa

odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obecnie obowiązującej, tj. od 17 października 1997r. Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd Najwyższy odwołał się do bogatego orzecznictwa i wyraził pogląd, że nieobowiązujący już art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mógł stanowić podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konkluzja ta wynikała z respektowania zasady, że przepisy, także rangi konstytucyjnej, nie mogą mieć mocy wstecznej. Konsekwentnie, wobec braku adekwatnych przepisów intertemporalnych nie sposób stosować odpowiedzialności opartej na obecnie obowiązującym art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. do sytuacji, w których obowiązek wydania przepisów powstał przed wejściem w życie obecnej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i trwa nadal. Dodatkowym argumentem przemawiającym za akceptacją takiego stanowiska były względy racjonalne. Sąd Najwyższy uznał bowiem, że odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie normatywne nie jest właściwym instrumentem korygowania tego rodzaju sytuacji, ponieważ aksjologia systemu nakazuje uwzględniać znaczenie innych czynników niż tylko wyrządzenie szkody. Tego zadania nie może się podjąć sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie, a jedynie sam ustawodawca.

W ocenie Sądu I instancji, z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie, ponieważ dekret z dnia 28 czerwca 1946r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945r. został opublikowany w Dzienniku Ustaw nr 41 z 1946r. w dniu 11 września 1946r. i zgodnie z art. 22 § 1, z tym dniem wszedł w życie. Tym samym, obowiązek wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia objętego delegacją wynikającą z art. 14 dekretu powstał na długo przed 17 października 1997r.

O kosztach procesu Sąd I instancji postanowił na podstawie art. 98 k.p.c. uwzględniając należne stronie pozwanej wynagrodzenie pełnomocnika w kwocie 7.200 zł.

Sąd I instancji nie znalazł podstaw do zastosowania w tej sprawie art. 102 k.p.c.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia zawartego w punktach 1 i 2 wyroku wnieśli powodowie.

Skarżący zarzucili wyrokowi:

#### I. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1.art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, poprzez odmowę ich zastosowania w sprawie, prowadzące w konsekwencji do oddalenia roszczenia strony powodowej, w sytuacji gdy roszczenie strony powodowej winno być na podstawie wskazanych wyżej przepisów w całości uwzględnione,

ewentualnie :

2.art.1Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950r. poprzez odmowę ich zastosowania w sprawie, prowadzące w konsekwencji do oddalenia roszczenia strony powodowej, w sytuacji gdy roszczenie to winno zostać uwzględnione;

#### II. przepisów prawa procesowego:

1.art. 328 § 2 k.p.c. poprzez nienależyte wyjaśnienie podstawy prawnej wydanego w sprawie wyroku ;

2.art. 102k.p.c. poprzez odmowę jego zastosowania w sytuacji, gdy szczególne okoliczności sprawy uzasadniały odstąpienie od obciążania strony powodowej kosztami postępowania w niniejszej sprawie, ewentualnie w razie uznania zarzutu naruszenia art. 102 k.p.c. za nieuzasadniony skarżący podnieśli zarzut naruszenia art. 98 k.p.c. w zw. z § 4 ust. 2 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, poprzez ich błędne zastosowanie i zasądzenie od powodów na rzecz strony pozwanej kwoty 7200 zł tytułem zwrotu kosztów

zastępstwa procesowego, w sytuacji gdy pierwotna wartość przedmiotu sporu ( przed rozszerzeniem powództwa) wynosiła 10.000zł.

W konkluzji skarżący wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powodów kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm przepisanych.

Strona pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od powodów na rzecz strony pozwanej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje :**

Apelacja zasługuje na uwzględnienie jedynie w części dotyczącej obciążenia powodów kosztami procesu na rzecz strony pozwanej.

Sąd I instancji oparł rozstrzygnięcie o kosztach procesu na zasadzie odpowiedzialności za wynik procesu, opisanej dyspozycją art. 98 k.p.c. Przy czym Sąd I instancji błędnie ustalił wysokość tych kosztów. Za podstawę ustalenia wysokości kosztów zastępstwa procesowego strony pozwanej, Sąd I instancji przyjął wartość rozszerzonego powództwa. Stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ( tekst jedn. Dz. U. z 2013r.,poz.461) w razie zmiany w toku postępowania wartości stanowiącej podstawę obliczenia opłat, bierze się pod uwagę wartość zmienioną, poczynając od następnej instancji. Wartość dochodzonego roszczenia początkowo określona została przez powodów na kwotę 10.000 zł i kwota ta stanowić winna podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia pełnomocnika strony pozwanej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w rozpoznawanej sprawie zachodziły podstawy do nie obciążania powodów kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej na zasadzie art. 102 k.p.c.

Przepis art. 102 k.p.c. urzeczywistnia zasadę słuszności i stanowi odstępstwo od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Przepis ten nie konkretyzuje „wypadków szczególnie uzasadnionych”, toteż ich kwalifikacja należy do sądu, który- uwzględniając całokształt okoliczności konkretnej sprawy- powinien kierować się własnym wyczuciem sprawiedliwości. Do kręgu okoliczności branych przez sąd przy ocenie przesłanek z art. 102k.p.c. należą zarówno fakty związane z samym przebiegiem procesu, jak też będące „na zewnątrz” procesu , zwłaszcza dotyczące stanu majątkowego i sytuacji życiowej stron.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, biorąc pod uwagę przedmiot postępowania, okoliczności w jakich poprzedniczka prawna powodów utraciła własność nieruchomości, jak również brak możliwości zaspokojenia roszczeń powodów z uwagi na zaniechanie legislacyjne powstałe w 1946r., uzasadnione było odstąpienie od obciążania powodów kosztami postępowania. W ocenie Sądu Apelacyjnego, powodowie mogli być subiektywnie przekonani o słuszności swych żądań, przy uwzględnieniu aktualnego stanu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 §1 k.p.c. w tym zakresie zmienił zaskarżony wyrok i nie obciążył powodów kosztami postępowania.

W pozostałym zakresie apelacja jako bezzasadna podlega oddaleniu.

Całkowicie bezzasadny jest zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art.328 §2 k.p.c. Sąd I instancji w sposób szczegółowy wyjaśnił podstawę rozstrzygnięcia. Sąd I instancji uzasadnił powody, dla których uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na brak podstawy materialnoprawnej.

Zgodzić należy się z Sądem I instancji, że powództwo podlega oddaleniu jako pozbawione podstawy prawnej.

W szczególności, nie znajduje żadnego uzasadnienia zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Regulacja ta nie ma w ogóle zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Zaniechanie legislacyjne, które stanowi źródło

szkody powodów miało miejsce w 1946r. Przepis art. 14 dekretu z dnia 28 czerwca 1946r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwa od narodowości w czasie wojny 1939-1946 r. ( Dz.U. z dnia 11 września 1946 r. nr 41 poz.237) stanowił delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego warunki i tryb postępowania, dotyczącego przyznania uprawnionemu innemu majątku w zamian za mienie, które z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego przeszło w trybie konfiskaty na Skarb Państwa, jeżeli sąd odmówi zwrotu majątku ze względów państwowych lub społecznych. Rozporządzenie takie nigdy nie zostało wydane. Obowiązujące wówczas przepisy nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania lub zaniechanie legislacyjne jego funkcjonariuszy. Sytuacja ta nie uległa zmianie po wejściu w życie kodeksu cywilnego, w szczególności takiej podstawy nie stanowiły art. 417 k.c. i 418 k.c.

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. nie znajduje w rozpoznawanej sprawie zastosowania ze względu na brzmienie przepisów przejściowych zawartych w ustawie zmieniającej kodeks cywilny z dniem 1 września 2004r., tj. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw ( Dz.U.Nr162,poz.1692 ). Przepis ten nakazywał do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej kodeks cywilny, stosować regulację art. 417 k.c. w brzmieniu uprzednio obowiązującym. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 5 powołanej ustawy o zmianie ustawy kodeks cywilny z 2004r., należało uznać, że skoro stan zaniechania legislacyjnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., to nie można stosować art. 417<sup>1</sup> § 4 k.p.c. do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za takie zaniechanie.

Również art. 77 ust.1 Konstytucji nie może stanowić samodzielnej podstawy dochodzenia roszczenia. Gwarancja wynikająca z art. 77 ust.1 Konstytucji znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997r., tj. od dnia wejścia w życie obowiązującej Konstytucji.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2009r. sygn. akt III CZP 139/08, zgodnie z którym Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obecnie obowiązującej, tj. od 17 października 1997r.

Brak jest również podstaw do przyjęcia, że podstawę odpowiedzialności strony pozwanej za szkodę wynikającą z zaniechaniem legislacyjnym może stanowić art.1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., obowiązującej w systemie prawa polskiego od dnia 19 stycznia 1993r. Konwencja ta statuuje prawo do poszanowania mienia oraz zakaz pozbawienia własności bez spełnienia dodatkowych warunków. Powodowie nie wskazali, która z wyrażonych w tym zapisie zasad miałaby zostać naruszona przez Sąd I instancji przy rozpoznaniu niniejszej sprawy. Nie można także zgodzić się z powodami, że w stosunku do nich ewentualny obowiązek odszkodowawczy strony pozwanej powstał po wejściu w życie postanowień Konwencji. Należy stwierdzić, że źródło szkody, jakie wskazują powodowie ( zaniechanie legislacyjne mające miejsce w 1946r), tak co do swej istoty jak i czasu powstania, nastąpiło przed wejściem w życie Konwencji. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że w rozpoznawanej sprawie może mieć zastosowanie art. 1 (...) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny w pozostałym zakresie oddalił apelację jako bezzasadną na podstawie art. 385 k.p.c.

Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności niniejszej sprawy – w tym charakter dochodzonego roszczenia, Sąd Apelacyjny na podstawie art.102 k.p.c. nie obciążył powodów kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej w postępowaniu apelacyjnym.