

Sygn. akt I A Ca 482/10

Sygn. akt I ACz 762/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2010 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Janusz Leszek Dubij (spr.)
Sędziowie	:	SA Irena Ejsmont - Wiszowata SA Elżbieta Borowska
Protokolant	:	Iwona Aldona Zakrzewska

po rozpoznaniu w dniu 26 października 2010 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **S. J.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)** zastąpionemu przez **Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa**

o zapłatę

na skutek apelacji **powoda**

i zażalenia **pozwanego**

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 16 czerwca 2010 r. sygn. akt I C 272/10

I. oddala apelację powoda oraz zażalenie pozwanego;

II. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prokuratorię Generalną kwotę 900 zł tytułem częściowego zwrotu kosztów procesu za drugą instancję i odstępuje od obciążenia powoda pozostałą częścią kosztów procesu.

UZASADNIENIE

Powód S. J. wniósł o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego Skarbu Państwa odszkodowania w kwocie 2.000.000,- zł. podnosząc, iż decyzją z dnia 17 marca 1980 r. wydaną przez Naczelnik Miasta i Gminy w O. zostało przejęte na własność Skarbu Państwa gospodarstwo rolne wraz budynkami o pow. 40 ha, położone w we wsi R..

Gospodarstwo przejęto, ponieważ organ administracyjny uznał je za opuszczone, stosownie do treści art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym.

Pozwany Skarb Państwa po dodatkowym oznaczeniu właściwej jego jednostki jako Wojewody (...) w O. (post. k. 40 akt) zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa w całości na uzasadnienie swego stanowiska w pierwszej kolejności podnosząc, iż powód nie udowodnił swej legitymacji czynnej, skoro był współwłaścicielem gospodarstwa.

Dodatkowo też wskazał, iż powód zgodnie z treścią art. 417/1/ §2 kc winien zainicjować w odpowiednim trybie postępowanie mające na celu uzyskanie wydania i uprawomocnienia się decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność lub niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, wtedy bowiem realizuje się wymagany ustawą stan prawny umożliwiający dochodzenie stosownych roszczeń odszkodowawczych.

W sprawie nie została wydana taka decyzja nadzorcza, co więcej powód zwrócił się z wnioskiem o wydanie takiej decyzji, jednakże odmówiono mu takiego stwierdzenia.

Dodatkowo pozwany wskazał, iż powództwo, jeśli chodzi o wysokość szkody jest nieudowodnione, podniósł też alternatywnie zarzut przedawnienia.

Sąd Okręgowy w Olsztynie powództwo oddalił i nie obciążył powoda kosztami procesu.

Sąd ten ustalił, że Decyzją Naczelnika Miasta i Gminy O. z 17 marca 1980 r. zostało przejęte gospodarstwo rolne powoda jako opuszczone. Zdaniem powoda przy wydaniu decyzji organ administracyjny dopuścił się szeregu uchybień, które skutkują odpowiedzialnością Skarbu państwa. Zdaniem natomiast Sądu istota rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie sprowadzała się do ustalenia czy pozwany Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zawinione, a w zasadzie bezprawne działanie, polegające na wydaniu i w dalszej kolejności wykonaniu prawomocnego orzeczenia administracyjnego w postaci decyzji, cechującego się w ocenie powoda bezprawnością, z którą to bezprawnością wiązałby się skutek w postaci wyzucia go z własności.

W ocenie sądu już niesporne pomiędzy stronami okoliczności nie pozostawiają jakichkolwiek wątpliwości co do braku podstawowych przesłanek żart. 417/1/kc.

Istota tego przepisu zmierza do tego aby wyeliminować sytuacje identyfikowania każdej wadliwie wydanej prawomocnej ostatecznej decyzji z odpowiedzialnością Skarbu Państwa a z drugiej strony by wyeliminować sytuacje konieczności samodzielnej oceny tej wadliwości przez Sąd rozstrzygający o roszczeniu odszkodowawczym w kontekście obawy rozstrzygnąć wzajemnie sprzecznych. Konsekwencją takiej regulacji jest to, że Sąd cywilny rozpoznający roszczenie odszkodowawcze nie jest władny samodzielnie ustalić niezgodność z prawem prawomocnych decyzji.

W tej konkretnej sytuacji i powołanej przez powoda podstawie faktycznej, stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji może nastąpić w warunkach prawem przewidzianych tj. gdy o bezprawności tej orzekają organy oraz sądy administracyjne (por. art. 145-152 i 156-159 k.p.a.)

Skoro też powód bezspornie nie legitymuje się wzmiankowanymi orzeczeniami o charakterze nadzwyczajnym nie została bezspornie wypełniona podstawowa przesłanka konstytuująca odpowiedzialność odszkodowawczą za skutki decyzji administracyjnej.

Nie ma tu natomiast zastosowania przepis art. 417 kc formułujący odpowiedzialność w trybie, czy na zasadach ogólnych, bowiem i tu Sąd przesłanek odpowiedzialności pozwanego się nie dopatrzył.

Skoro bowiem za podstawę faktyczną żądania jednoznacznie wskazano fakt wydania decyzji oczywiście chybiłonej z uwagi na błędy w ustaleniach i uchybienia w ocenie materiału dowodowego, (zatem niezastosowanie, bądź

błędne zastosowanie przepisów ustawy) - siłą rzeczy ściśle z powyższym wiąże się konieczność ustalenia wadliwości orzeczenia, bo to owa właśnie wadliwość (czyli faktycznie bezprawność) w świetle twierdzeń pozwu ma wyłącznym źródłem uszczerbku doznanego przez powoda.

Stąd stosowanie posiłkowe art. 417 kc jest w tych konkretnych realiach niemożliwe, jeśli dotyczy wykonania ostatecznej, pozostającej w obrocie decyzji.

Doszukiwanie się zaś ewentualnej jej bezprawności poza trybami wskazanymi wcześniej, byłoby w istocie ominięciem stosowania przepisów bezwzględnie obowiązujących, wbrew ich normatywnej i funkcjonalnej treści.

Dlatego też powództwo jako niezasadne podlegało oddaleniu.

Oczywiście rozważania poczynione tutaj w kontekście treści art. 417/1/ kc jako przepisu obecnie w tej mierze obowiązującego zakładają, iż szkoda przynajmniej w części zmaterializowała się po wejściu w życie tego przepisu (skoro powód wskazywał na bieżącą niemożność zarobkowania w ramach gospodarstwa).

Niemniej jednak nawet jeśli przyjąć, iż w sprawie stosować należałoby przepisy poprzednio obowiązujące nie zmienia to też w żadnym razie całościowej oceny roszczenia.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone bowiem przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej w okresie po wejściu w życie Konstytucji RP (17 października 1997 r.) a przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2004 r. Nr 162 poz. 1692) wprowadzającej odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417[1] kc (1 września 2004 r.), w szczególności kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikłe np. z wydania i wykonania nieostatecznych decyzji administracyjnych, następnie uchylonych, przesądzona została w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r. III CZP 125/2005 (OSNC 2006/12 poz. 194), odnoszącej się np. do decyzji podatkowych.

W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, że podstawę takiej odpowiedzialności stanowi art. 417 § 1 kc w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, wykładany zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/2000 (OTK ZU 2001/8 poz. 256), jako nie wymagający winy funkcjonariusza, a bezprawności organu. Nie zmienia to jednak faktu, iż jak dotąd decyzja istnieje jako ostateczna i niewzruszona, co oznacza wprost, iż żadną miarą nie można teje decyzji przypisać cechy bezprawności.

Jeśli zaś przyjąć, iż po wejściu w życie konstytucji w roku 1997 nie nastąpiło jakiegokolwiek zdarzenie kreujące dodatkowo odpowiedzialność Skarbu Państwa (jak np. decyzja nadzorcza) to zachodzi dla powoda sytuacja najmniej z jego punktu widzenia korzystna, bowiem wtedy będą obowiązywać przy ocenie jego roszczenia zaostrzone reguły kwalifikacji stanu faktycznego pod kątem odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy publicznej.

Jak bowiem wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r. - I CSK 220/07 do oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane ze zdarzeniami, które miały miejsce przed dniem 17 października 1997 roku należy stosować przepisy art. 417-421 k.c, a także przepisy szczególne, o których stanowił art. 421 k.c, a przede wszystkim art. 153, 160 i 161 k.p.a. (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa weszła w życie dnia 1 stycznia 1998 r.). Wskazane przepisy należy stosować bez jakichkolwiek modyfikacji, gdyż skutki czasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK-A 2001, nr 8, poz. 256 (dotyczącego niekonstytucyjności art. 418 k.c. i nadania nowego rozumienia art. 417 § 1 k.c), jak i orzeczenia z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 OTK-A 2003, nr 7, poz. 76 (dotyczącego niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody) można odnieść jedynie do szkód powstałych po dniu 17 października 1997 r.- baza orz. LEX nr 306813.

Jak się wydaje i to orzeczenie przystaje do stanu faktycznego w sprawie niniejszej, co w sytuacji braku stosownej decyzji nadzorczej eliminuje możliwość przypisania pozwanemu odpowiedzialności

Już jedynie na koniec wskazać należy, iż pozwany alternatywnie przedstawił zarzut przedawnienia roszczenia, który to w żaden sposób nie został procesowo podważony, dość jedynie wskazać, iż jeśli nawet przyjąć, że doszło do tzw. zawieszenia wymiaru sprawiedliwości (choć nie w każdej sprawie ma ono zastosowanie) - od roku 1989, okres przedawnienia w sposób bezsprzeczny upłynął, co szerszego uzasadnienia z przyczyn oczywistych nie wymaga.

O kosztach orzeczono po myśli art. 102 kpc mając na uwadze z jednej strony niekwestionowaną, trudną sytuację majątkową powoda, z drugiej też fakt, iż powództwo zostało oddalone na pierwszej rozprawie, strona pozwana nie została zatem narażona na znaczne koszty i uciążliwości procesowe.

Powyższy wyrok zaskarżył powód zarzucając naruszenie prawa materialnego tj.:

1. art. 417 kc poprzez jego niezastosowanie, a tym samym wyłączenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną powodowi na skutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej.

2. art. 417¹ poprzez jego błędne zastosowanie, skutkujące przyjęciem, iż w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające roszczenie o naprawienie szkody, w sytuacji, gdy szkoda taka faktycznie nastąpiła jako wynik działania organu władzy państwowej, nadto szkoda ta jest wymierna i dla powoda dotkliwa, uniemożliwia mu bowiem realizację zamierzonego celu gospodarczego

i wniósł o:

1. zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości;

2. ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji;

3. zwolnienie powoda od opłaty od apelacji, gdyż nie jest on w stanie jej uiścić bez uszczerbku dla utrzymania siebie i rodziny.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadna.

Decyzja Naczelnika Miasta i Gminy O. z dnia 17 marca 1980 r. o przejęciu gospodarstwa rolnego powoda o powierzchni 40 ha wraz z budynkami położonego w R. jest prawomocna i ostatecznie co prawidłowo ustalił Sąd I instancji Decyzja ta do chwili obecnej nie została wzruszona.

Powód nie wskazał ani nie przedłożył jakiegokolwiek dokumentu, że podjął czynności zmierzające do wzruszenia tej decyzji. Z odpowiedzi na pozew pełnomocnika Prokuratury Generalnej (k. 67 – 70) wynika, że powód pismem z dnia 21 lipca 2008 r. zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 3 marca 2009 r.(...) odmówił stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji oraz utrzymującej ją w mocy decyzji Wojewody (...) z dnia 8 maja 1980 r.

Powyższe oznacza, że w chwili obecnej powód nie dysponuje decyzją stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji Naczelnika Miasta i Gminy O. z dnia 17 marca 1980 r. Oznacza to brak odpowiedzialności Skarbu Państwa stosownie do treści art. 417¹ kc co prawidłowo ustalił Sąd I instancji.

Zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 417¹ kc jest więc całkowicie chybiony. Chybiony jest również zarzut naruszenia przez Sąd art. 417 kc. Zauważyć należy, że wyżej powołana decyzja Naczelnika Miasta i Gminy O. jest decyzją prawomocną i ostateczną, nie jest więc bezprawna i nie można jej skutecznie podważać w postępowaniu cywilnym. Stanowisko Sądu Najwyższego jest w tej materii niezmiennie od wielu lat. Jeszcze w uchwale z dnia 23 listopada 1959 r. I CO 20/59 Sąd Najwyższy podkreślił że: „nie można wykorzystać stosunku cywilnego do tego celu aby

orzeczeniem sądu powszechnego podważyć decyzję wydaną przez organ administracji państwowej, gdyż w ten sposób stworzyłoby się szczególny środek obalenia decyzji administracyjnych za pomocą orzeczenia Sądu Powszechnego”.

Powyższe oznacza, że dopóki decyzja administracyjna nie zostanie wzruszona to powód nie może skutecznie dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa. Stąd też wywody dotyczącego naruszenia przez Sąd art. 417 kc są chybione i apelacja jako niezasadna podlegała oddaleniu (art. 385 kpc)

Z uwagi na fakt, że dochody powoda są bardzo niskie i wynoszą zaledwie 508 zł z tytułu renty Sąd mając na względzie art. 102 kpc obciążył powoda tylko częścią kosztów procesu a mianowicie kwotą 900 zł, która to kwota stanowi i tak prawie dwumiesięczne jego dochody.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 16 czerwca 2010 r. nie obciążył powoda kosztami procesu na rzecz pozwanego ustalając, że sytuacja materialna powoda jest trudna, a nadto powództwo zostało oddalone na pierwszej rozprawie, a więc strona pozwana nie była narażona na koszty procesu i uciążliwości procesowe.

Powyższe postanowienie zaskarżył pełnomocnik Prokuratury Generalnej zarzucając naruszenie:

1. art. 102 kpc i art. 328 § 2 kpc poprzez dowolne przyjęcie, iż w niniejszej sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające nie obciążenie powoda kosztami zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – (...);

2. art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 kpc oraz w zw. z § 2 oraz § 6 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r., w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu poprzez nie zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa, zastępowanego w niniejszym procesie przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa

i wnosił o zmianę postanowienia w zaskarżonym zakresie poprzez przyznanie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym oraz pierwszoinstancyjnym według norm przepisanych, tj. w łącznej kwocie 10.800 zł; w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, na podstawie art. 386 § 1 kpc w zw. z art. 397 § 2 kpc (...) wnosi o:

1. zmianę zaskarżonego postanowienia w zaskarżonym zakresie poprzez przyznanie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym oraz pierwszoinstancyjnym według norm przepisanych, tj. w łącznej kwocie 10.800 zł;

2. ewentualnie uchylenie postanowienia w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania;

3. przyznanie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w niniejszym postępowaniu zażaleniowym, według norm przepisanych prawem.

Zażalenie jest niezasadne.

Zauważyć należy, że do kręgu okoliczności branych pod uwagę przez sąd przy ocenie przesłanek z art. 102 kpc należą zarówno fakty związane z samym przebiegiem procesu jak i będące „na zewnątrz procesu”, zwłaszcza dotyczące stanu majątkowego i sytuacji życiowej stron. Okoliczności te powinny być oceniane przede wszystkim z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego.

Zauważyć należy, że pełnomocnik Skarbu Państwa poza sporządzeniem odpowiedzi na pozew nie podjął żadnych innych czynności procesowych. Nie stawiał się również na rozprawie w dniu 16 czerwca 2010 r., na którym to zresztą terminie sprawa została zakończona.

Nie można również stracić z pola widzenia faktu, że powód jest rencistą, a jego renta wynosi zaledwie 508 zł. Mieszka wraz z żoną, która otrzymuje emeryturę w kwocie 490 zł. Na utrzymanie powód i jego żona przeznaczają prawie 800 zł + 200 zł przeznaczają na szkołę córki. Powyższe oznacza, że Sąd I instancji prawidłowo miał na uwadze art. 102 kpc i nie obciążał powoda kosztami procesu. Stąd zażalenie jako niezasadne podlegało oddaleniu (art. 397 § 2 kpc w zw. z art. 385 kpc).

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie o kosztach procesu za instancję odwoławczą, to Sąd obciążył powoda częścią kosztów procesu a mianowicie kwotą 900 zł. Wprawdzie sytuacja materialna i rodzinna powoda nie uległa zmianie od czasu wydania rozstrzygnięcia o kosztach procesu Sąd jednakże wydając orzeczenie co do istoty szczegółowo wskazał dlaczego jest ono niezasadne. Powód w takiej sytuacji składając apelację winien liczyć się z niekorzystnym rozstrzygnięciem a w konsekwencji również ponoszeniem kosztów procesu przynajmniej w części. Stąd też Sąd zasądził 1/6 kosztów zastępstwa procesowego jaka przypadłaby pozwanemu gdyby Sąd nie miał na uwadze treści art. 102 kpc.