

**Sygn. akt I ACa 1331/12**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 18 kwietnia 2013 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:**

**Przewodniczący – Sędzia SA – Jacek Sadowski**

**Sędzia SA – Roman Dzięczek /spr./**

**Sędzia SA – Robert Obrębski**

**Protokolant – sekr. sąd. Marta Lach**

po rozpoznaniu w dniu 18 kwietnia 2013 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa A. G. (1), A. G. (2), M. Ś., Ł. M., P. M., S. M., J. M., T. M., M. M., A. G. (3)

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 13 kwietnia 2012 r. sygn. akt I C 304/11

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od A. G. (1), A. G. (2), M. Ś., Ł. M., P. M., S. M., J. M., T. M., M. M., A. G. (3) na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.**

Sygn. akt I ACa 1331/12

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo A. G. (1), A. G. (2), M. Ś., Ł. M., P. M., S. M., J. M., T. M., M. M., M. G. i A. G. (3) (dalej – powodowie) skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa o odszkodowanie w łącznej kwocie 13 194 793 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz orzekł o kosztach procesu.

Powodowie wskazywali, że dochodzą odszkodowania w związku z zaniechaniem legislacyjnym Skarbu Państwa dotyczącym odpowiedzialności za długi hipoteczne zabezpieczone na nieruchomościach przejętych przez Skarb Państwa na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu (...) Komitetu (...) z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej – a to w związku z przejęciem takiej nieruchomości należącej do ich poprzednika prawnego.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa kwestionując zarówno legitymację czynną powodów, jak również wskazując, że nie ma w sprawie zaniechania legislacyjnego, ponieważ ustawodawca uregulował tę kwestię w przepisach prawnych. Nadto podniósł, że przepisy o odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne obejmuje okres

od wejścia w życie Konstytucji RP, a nie wcześniejszy. Zaprzeczył, aby przepis art. 18 dekretu ustanawiał precyzyjny obowiązek prawodawczy.

Sąd Okręgowy ustalił, że poprzednik prawny powodów W. G. aktem notarialnym z dnia 24 sierpnia 1932 r. sprzedał A. C. i jego matce J. C. dział gruntu z majątku (...) za cenę 150 000,00 zł, przy czym nabywcy zapłacili kwotę 44 663,00 zł, zaś kwota 105 337,00 zł miała zostać zapłacona w ratach oraz jej płatność wraz z kaucją w wysokości 10 533 zł została zabezpieczona na majątku nabywców w postaci hipoteki.

Z uwagi na kryzys gospodarczy płatność pierwszej raty została ustalona na rok 1939, ale do tej i dalszych płatności nie doszło wskutek wybuchu drugiej wojny światowej. Następnie, opisana nieruchomość została przejęta przez Skarb Państwa z dniem 13 września 1944 r. na mocy art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 – dalej dekret).

Powodowie są następcami W. G..

J. G. występowała w 1975 r. do Urzędu Gminy w B. o zakup w. wym. nieruchomości, natomiast w latach 1995/96 występowała o zwrot nieruchomości do Urzędu Wojewódzkiego w (...) i Prezesa rady Ministrów, natomiast A. G. (1) składał w latach 2008 – 2009 do Ministerstwa Skarbu Państwa i Rzecznika Praw Obywatelskich pisma dotyczące rekompensaty za wierzytelności zabezpieczone hipotecznie, w związku z pracami nad ustawą reprivatyzacyjną.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy, odwołując się do treści art. 18 zd. 2 dekretu oraz przywołując art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 415, art. 417 § 1 i art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. uznał, wspierając się orzecznictwem Sądu Najwyższego, że roszczenie jest nieusprawiedliwione z tej zasadniczej przyczyny, że na podstawie powołanych przepisów Konstytucji i Kodeksu cywilnego Skarb Państwa odpowiada jedynie za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.

Nadto, uzupełniając wskazał, że dekret w dyspozycji art. 18 zd. 2 nie zawarł jednoznacznego zobowiązania do uregulowania ustawowego tej kwestii: nie ustanawiał kręgu osób uprawnionych, ani zasad uregulowania odpowiedzialności za oddłużenie hipoteczne, co także pozbawiało powodów podstaw żądania odszkodowawczego wobec pozwanego.

Jednocześnie Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko prezentowane przez pozwanego, że ustawodawca w ustawie z 12 marca 1958 r. o umorzeniu niektórych długów i ciężarów (Dz. U. nr 17, poz. 72- dalej dekret o umorzeniu) uregulował kwestie długów zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach przejętych na własność Państwa ma podstawie dekretu, co potwierdziło orzecznictwo Sądu Najwyższego.

W tej sytuacji, wobec braku cywilnych podstaw prawnych odpowiedzialności Skarbu Państwa, Sąd Okręgowy powództwo oddalił i orzekł o kosztach procesu na podstawie art. 99 w zw. z art. 98 § 1 k.c.

Od tego orzeczenia Sądu apelację wniosła strona powodowa zarzucając Sądowi Okręgowemu naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 415 k.c., art. 417 w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. poprzez ich niezastosowanie wobec niewykonania obowiązku legislacyjnego wynikającego z art. 18 zd. 2 dekretu.

Powodowie wniesli o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów procesu według norm przepisanych ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie ma uzasadnionych podstaw.

Zagadnienia związane z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za zaniechania ustawodawcze były wielokrotnie podejmowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 24 września 2003 r., I CKN 143/03 (nie

publ.) Sąd Najwyższy uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) wszystkich organów władzy publicznej, a wśród nich również władzy ustawodawczej, za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym, przy czym pojęcie to obejmuje czynne bezprawie legislacyjne oraz zaniechanie legislacyjne, które występuje wówczas, gdy wbrew obowiązki prawnemu ustawodawca nie stworzył wymaganej regulacji (zaniechanie właściwe) lub stworzył regulację niepełną, fragmentaryczną (zaniechanie względne). To stwierdzenie Sądu Najwyższego zostało jednak ocenione krytycznie, gdyż art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. nie upoważnia do przyjęcia tezy, że zaniechanie legislacyjne występuje wtedy, gdy ustawodawca stworzył regulację niepełną. Taką też ocenę wyraża Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie.

W uchwale z dnia 24 listopada 2005 r. (III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie stanowiły podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa, o odszkodowanie z tego tytułu. Sąd Najwyższy, analizując stan prawny obowiązujący w chwili wejścia w życie Konstytucji stwierdził, że **przed wejściem w życie Konstytucji państwo nie odpowiadało na zasadach prawa cywilnego za następstwa bezczynności prawodawczej. Jednocześnie stwierdził, że należy wykluczyć taką interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji, w myśl której objęcie odpowiedzialnością państwa za zaniechania prawodawcze otwierałoby możliwość dochodzenia roszczeń wynikających ze stanów sprzed jej wprowadzeniem w życie. Nie daje ku temu podstaw wykładnia językowa oraz charakter przepisów konstytucyjnych, które wprowadzając zmiany ustrojowe wskazują, że są one ukierunkowane na przyszłość. Sąd Najwyższy przyjął też, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie zawiera normy pozwalającej wyprowadzić z niej bezpośrednio roszczenia o wynagrodzenia szkody wynikającej z bezczynności ustawodawcy; ukształtowanie reguł odpowiedzialności Państwa za działania w sferze prawodawczej wymagało uchwalenia ustawy, określającej dalsze przesłanki skutecznego roszczenia** (podkreślenie poprzez pogrubienie cziönki – SA).

W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono, że wymaganiom szczególności niezbędnej do stosowania w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji czyni natomiast zadość art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. wprowadzony w życie na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Kolejną wypowiedzią Sądu Najwyższego w przedmiotowej kwestii była uchwała z dnia 6 lipca 2006 r. (III CZP 37/06, OSNC 2007, nr 4, poz. 56), w której wskazano, że o zaniechaniu legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można mówić tylko wówczas, gdy nie został wydany akt normatywny, mimo obowiązku jego wydania wyrażonego w sposób jednoznaczny w Konstytucji lub ustawie. Zwrócono też uwagę, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne jest art. 417 § 1 k.c., a art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. określa jedynie postępowanie zmierzające do naprawienia szkody, a więc ma charakter procesowy. W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 4 sierpnia 2006 r. (III CSK 198/05, nie publ.).

Z powyższym stanowiskiem zgadza się Sąd Apelacyjny.

Znalazło ono ostateczny wyraz w uchwale składu 7 sędziów z dnia 19 maja 2009 r. (III CZP 139/08, OSNC 2009/11/144), w której stwierdzono, że **Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Już ten wzgląd zdecydował o niezasadności apelacji.

W ramach uwag na marginesie wskazać należy, że także pozostała argumentacja Sądu pierwszej instancji była poprawna: zarówno co do tego, że z art. 18 zd. 2 dekretu nie wynikał jednoznaczny obowiązek wydania aktu normatywnego (warunkiem sine qua non odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne - jest stwierdzenie, że przepis prawa - Konstytucja lub ustawa - jednoznacznie formułuje obowiązek wydania aktu

normatywnego. Obowiązek taki nie może być wyprowadzony w drodze wykładni dokonywanej przez sąd - zob. wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, OSNC 2009/2/28), jak i, że dekret o umorzeniu z 1958 r. - umorzył m.in. długi zabezpieczone hipotecznie na nieruchomościach przejętych na podstawie dekretu i nie ustanowił jakiegokolwiek odpowiedzialności z tego tytułu Państwa (Skarbu Państwa).

Skoro po zmianach ustrojowych lat 1989 – 90 III RP zaakceptowała ten stan prawny, a Konstytucja RP z 1997 r. i regulacje ustawowe nie stworzyły podstaw prawnych do kompensaty dla wierzycieli hipotecznych gruntów objętych dekretem, roszczenie i apelacja nie miały usprawiedliwionych podstaw.

Z tych wszystkich względów, na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 1 i art. 98 w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. oraz rozporządzenia MS z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie ....(Dz. U z 2002 r. Nr 163, poz. 1348 ze zm.) - § 6 pkt 6 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2.

Sąd drugiej instancji nie znalazł podstaw do zastosowania art. 102 k.p.c. (o zastosowanie którego powodowie notabene nie wystąpili), albowiem nie wystąpiły w sprawie szczególne okoliczności leżące bądź po stronie powodów (ich szczególnej sytuacji osobistej lub majątkowej) bądź w charakterze unormowania będącego podstawą orzekania na skutek apelacji.