



Sygn. akt I CSK 220/07

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 września 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa A. M.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Finansów

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 12 września 2007 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 12 stycznia 2007 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
pozwanego kwotę 3.600 zł tytułem kosztów postępowania
kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Ministra Finansów kwoty 179 719 000 zł z tytułu szkody jaką poniósł na skutek wprowadzenia przez Ministra Finansów nowych przepisów w zakresie zwolnień podatkowych i wysokości stawek podatkowych, które nie miały uzasadnienia, naruszały zasadę wolności gospodarczej i zasadę równości. Podniósł, że w październiku 1991 r. rozpoczął działalność gospodarczą w zakresie importu, eksportu i sprzedaży paliw płynnych. W następstwie wprowadzenia nowych przepisów podatkowych poniósł wymierne straty w latach 1992 - 1996. W szczególności jako prywatny importer musiał, ze względu na nałożenie akcyzy odsprzedawać paliwo rafineriom, które korzystały z ulg i zwolnień od podatku akcyzowego. Aby sprzedawać paliwo musiał ponownie odkupywać je od rafinerii, ponosząc stratę w wysokości różnicy między ceną zakupu i sprzedaży paliwa.

Wyrokiem z dnia 8.06.2006 r. Sąd Okręgowy powództwo oddalił, czyniąc w sprawie następujące ustalenia:

A.M. od lat siedemdziesiątych prowadził działalność gospodarczą. W 1991 r. założył spółkę cywilną i prowadził działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Handlowe „S.” s.c., której przedmiotem był import, eksport i obrót paliwami płynnymi. Powód sprowadzał z zagranicy paliwo na podstawie uzyskiwanych koncesji. W związku z ustaleniami stawek podatku akcyzowego dla paliw do silników na podstawie kolejnych Zarządzeń Ministra Finansów z dnia 16 listopada 1993 r. (Dz.U. Nr 59, poz. 544), z dnia 28 października 1994 r. (Dz.U. Nr 59, poz. 514), z dnia 8 lutego 1995 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 172) oraz z dnia 6 września 1995 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 512) powód nawiązał współpracę z dwiema rafineriami, odsprzedając paliwo jeszcze poza granicami kraju i udostępniając własne składy magazynowe, a następnie odkupując od nich paliwo już na terenie Polski. Taka współpraca trwała do 1996 r., kiedy powód zakończył swoją działalność gospodarczą stratą w wysokości 17.000.000 zł. Oddalając to powództwo Sąd Okręgowy podniósł, że zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie

ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1.09.2004 r. stosuje się przepisy dotychczasowe, co oznacza, że stosuje się art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1.09.2004 r. Powód wywodził swoje roszczenie z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania legislacyjne twierdząc, że zarządzenia Ministra Finansów były niezgodne z delegacją ustawową i sprzeczne z umowami międzynarodowymi. Tego rodzaju odpowiedzialności nie regulował art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1.09.2004 r. Tą ocenę podzielił Sąd Apelacyjny, który wyrokiem z dnia 12.01.2007 r. oddalił apelację powoda.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez powoda od tego wyroku zarzucono naruszenie:

- art. 217 k.p.c. w związku z art. 227 i 278 k.p.c. i 278 k.p.c. przez zaniechanie przeprowadzenia dowodów na okoliczność powstania szkody, jej wysokości i związku przyczynowego, co doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy;
- art. 228 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie faktów powszechnie znanych;
- art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez jego niezastosowanie
- art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1.09.2004 r. przez dokonanie niewłaściwej wykładni.

Wskazując na powyższe powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy względnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Apelacyjny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności należy rozważyć zasadność zarzutu naruszenia przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. W tym zakresie powód zarzucił naruszenie art. 217 k.p.c. w związku z art. 227 i 278 k.p.c. przez zaniechanie przeprowadzenia dowodów odnośnie do powstania szkody, jej wysokości i związku przyczynowego. Zarzut ten nie jest usprawiedliwiony. Sądy orzekające w niniejszej sprawie oddaliły powództwo z braku podstawy prawa materialnego do zasądzenia odszkodowania związanego z bezprawiem legislacyjnym zaistniałym przed wejściem w życie Konstytucji RP. Wydano więc

orzeczenie co do zasady odpowiedzialności przyjmując, że art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym sprzed 1.09.2004 r. nie stanowił podstawy prawnej za szkody związane z tzw. bezprawiem legislacyjnym. Skoro taka była jedyna przyczyna oddalenia powództwa, to oczywiście zbędne było prowadzenie postępowania dowodowego do wykazania przesłanek odpowiedzialności. Jest oczywiste, że badanie przesłanek odpowiedzialności aktualizuje się wówczas, gdy sama zasada odpowiedzialności nie budzi zastrzeżeń. W tym kontekście należy również ocenić zarzut naruszenia art. 228 k.p.c.

2. Przechodząc do zagadnień prawa materialnego i zarzutów sformułowanych w tym zakresie przez powoda w skardze kasacyjnej należy wstępnie zauważyć, że stan prawny regulujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonej czynności, uległ w ostatnim czasie istotnym zmianom. Można tu wyróżnić trzy okresy. Pierwszy można określić mianem „przedkonstytucyjnego”, który zamyka się datą 17.10.1997 r.; drugi - to swoisty okres przejściowy określony datą początkową 17.10.1997 r. i datą końcową 1.09.2004 r.; trzeci - to obecny stan prawny obowiązujący od dnia 1.09.2004 r.

Z art. 3 k.c. i art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) wynika podstawowa wskazówka odnośnie do tego, jaki stan prawny należy stosować przy ocenie zdarzeń zaistniałych w poszczególnych okresach. Najogólniej biorąc należy stosować stan prawny obowiązujący w dacie zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę. Stosując więc tę regułę stwierdzić należy, że do oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane ze zdarzeniami, które miały miejsce przed dniem 17.10.1997 r 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 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa weszła w życie dnia 1.01.1998 r.). Wskazane przepisy należy stosować bez jakichkolwiek modyfikacji, gdyż skutki czasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 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 23.09.2003 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 17.10.1997 r.

Taki pogląd sformułował wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23.09.2003 r. i te same racje przemawiają za odniesieniem skutków czasowych wyroku Trybunału z dnia 4.12.2001 r. do daty wejścia w życie Konstytucji. Takie stanowisko prezentuje też Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 20.05.2000 r., II CKN 293/00 (OSNC 2000, nr 11, poz. 209) stwierdził, że „konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz wyłącza w sprawie o odszkodowanie uwzględnienia przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji do oceny zdarzeń zaistniałych przed jej wejściem w życie”. Taki też kierunek przyjęto w innych orzeczeniach, (por. przykładowo: wyrok z dnia 6.10.2004 r., I CK 447/03, niepublikowany; wyrok z dnia 20.10.2004 r. IV CK 96/04, niepublikowany; wyrok z dnia 8.12.2004 r. I CK 303/04, niepublikowany). Jako odosobnione należy uznać stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 10.10.2003 r. II CK 36/02 oraz w wyroku z dnia 18.12.2003 r. I CK 39 5/02, (niepublikowane) w których uznano, że także do oceny zdarzeń przed dniem 17.10.1997 r. nie znajduje zastosowania art. 418 k.c., gdyż jego ewidentna niekonstytucyjność uzasadnia wyeliminowanie wszelkich skutków płynących z tej regulacji. Gdyby nawet podzielić ten pogląd to oznacza, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa byłby art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym sprzed 1.09.2004 r. Zagadnienie związane z odpowiedzialnością Skarbu Państwa z tytułu tzw. bezprawia legislacyjnego podjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6.07.2006 r. III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56) oraz w uchwale z dnia 24.11.2005 r. III CZP 82/05 (OSNC 2006, nr 9, poz. 148). W pierwszej z tych uchwał dotyczącej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne w czasie od wejścia w życie Konstytucji RP do dnia 1.09.2004 r. stwierdził, że podstawą prawną tej odpowiedzialności jest art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do 1.09.2004 r., ale w rozumieniu jakie wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r. SK 18/00. Jest to stanowisko uzasadnione i skład orzekający w niniejszej sprawie je podziela. Druga z powołanych wyżej uchwał dotyczy natomiast odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne w czasie przed wejściem w życie Konstytucji RP.

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy – po dokonaniu szczegółowej analizy prawnej postanowień Konstytucji RP z dnia 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267), ustawy konstytucyjnej z dnia 19.12.1947 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.); Konstytucji z dnia 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232); ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243 ze zm.), a także przepisów kodeksu cywilnego obowiązujących od 1.01.1965 r. uznał, że przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. państwo nie odpowiadało na zasadach prawa cywilnego za następstwa bezczynności prawotwórczej. Jak podkreślono, brało się to z ugruntowanego przekonania o suwerenności władzy, emanującej stanowieniem prawa i naturze jej sprawowania. To stanowisko wynikało też z ugruntowanej praktyki orzeczniczej na tle art. 417 i 418 k.c., który ukształtowała uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15.02.1971 r. III CZP 33/70 (OSNCP 1971 nr 4, poz. 59), w której znalazło się stwierdzenie, iż art. 418 k.c. nie rozciąga się na zarządzenie o charakterze aktów normatywnych. To stanowisko należy nie tylko podzielić, lecz odnieść je wprost do innego przejawu bezprawności legislacyjnej w postaci wydania aktu normatywnego sprzecznego z Konstytucją, ratyfikowaną umowę międzynarodową lub ustawę. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, skoro – jak twierdzi powód - szkoda jaką poniósł wynikała z wydania przez Ministra Finansów zarządzeń podatkowych sprzecznych z ustawą i umowami międzynarodowymi. Należy przy tym zauważyć, że gdyby nawet uznać, że art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do 1.09.2004 r. stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane z wydaniem przez Ministra Finansów zarządzeń podatkowych sprzecznych z ustawą, to przecież owa sprzeczność musiałaby być wykazaną stosownym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Nie sposób przecież przyjąć, aby sąd powszechny – w indywidualnej sprawie odszkodowawczej – mógł oceniać zgodność zarządzenia wykonawczego Ministra Finansów z ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową. Łatwo sobie wyobrazić sytuację, iż w innej sprawie odszkodowawczej, inny sąd powszechny zajmąby odmienne stanowisko w tej kwestii. Badanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą zastrzeżone jest

konstytucyjnie dla Trybunału. Także więc z tego względu uzasadnione jest ugruntowane stanowisko Sądu Najwyższego, iż nowe zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania władzy publicznej mają zastosowanie do działań podejmowanych od dnia 17.10.1997 r. (por. wyrok z dnia 26.10.2004 r. IV CK 96/04, niepublik.; wyrok z dnia 6.10.2004 r. I CK 447/03, niepublik., wyrok z dnia 18.02.2005 r. V CK 461/04 niepublik. i wiele innych). To stanowisko jest także powszechnie akceptowane w piśmiennictwie. Wbrew stanowisku prezentowanemu w skardze kasacyjnej w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd wyłączający retroakcję art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i skład orzekający ten pogląd podziela. Jeżeli nawet przyjąć, że zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego i jest wyjątkowo dopuszczalne, to przecież w okolicznościach niniejszej sprawy nie zmienia to przedstawionej oceny prawnej roszczenia powoda. Art. 77 ust. 1 Konstytucji zastosowany retroaktywnie mógłby oznaczać tyle, iż obowiązujący art. 417 § 1 k.c. należałoby ujmować – także w odniesieniu do zdarzeń przed wejściem w życie Konstytucji – tak, jak to wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r. Oznacza to tylko tyle, że zbędne byłoby wykazywanie winy funkcjonariusza. Konieczne byłoby natomiast wykazanie bezprawności działania, co w przypadku bezprawia legislacyjnego w postaci wydania aktu normatywnego sprzecznego z Konstytucją lub ustawa wymaga przedłożenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Tego wymagania nie spełniono. Z tych względów skargę kasacyjną należało oddalić (art. 398⁴ k.p.c.).