



Sygn. akt IV CSK 738/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 września 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSA Elżbieta Fijałkowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa T. B.
przeciwko Skarbowi Państwa - Urzędowi Skarbowemu w T.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 26 września 2014 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 17 kwietnia 2013 r.,

1. Oddala skargę kasacyjną.

2. Przyznaje adwokatowi J. B. od Skarbu Państwa (Sąd Okręgowy) kwotę 1 800 zł (jeden tysiąc osiemset) podlegającą podwyższeniu o podatek VAT tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu i kwotę 84 zł (osiemdziesiąt cztery) tytułem zwrotu wydatków.

3. Zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa- Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 1 200 zł (jeden tysiąc dwieście) tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powód T. B. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Naczelnika Urzędu Skarbowego w T. na jego rzecz kwoty 20 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu, tj. odszkodowania i zadośćuczynienia odpowiednio w kwotach 12.148,67 zł i 7.851,33 zł, przywołując jako podstawę prawną swojego roszczenia przepisy art. 417¹ § 1 k.c., art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 424^{1b} k.p.c., a także art. 417² k.c.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2012 r. Sąd Okręgowy w B. oddalił powództwo w całości oraz orzekł o kosztach postępowania. Ustalił, że powód jako pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego „[...]” przedłożył Komisarzowi Wyborczemu w B. sprawozdanie finansowe wskazanego Komitetu o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach. Komisarz stwierdził, że Komitet Wyborczy przyjął korzyść majątkową w kwocie 4.770 zł z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602, ze zm. – dalej: „Ordynacja wyborcza”). Sąd Okręgowy w B. prawomocnym postanowieniem z dnia 19 grudnia 2003 r., wydanym w trybie postępowania nieprocesowego na podstawie art. 84d ust. 1 i 4 wymienionej ustawy, uwzględnił wniosek Komisarza Wyborczego i stwierdził przepadek kwoty 4.770 zł. Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 17 września 2004 r. oddalił apelację od wskazanego orzeczenia.

Wyrokiem z dnia 13 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 84d ust. 2 i 4 ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i jednocześnie uznał, że powyższe przepisy utracą moc obowiązującą z dniem 31 marca 2005 r.

Powód uregulował w całości zobowiązanie wynikające z postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2003 r. Następnie kilkakrotnie zmierzał do wznowienia postępowania w sprawie przepadku i uchylenia wydanego w tej sprawie orzeczenia. Skargi powoda o wznowienie postępowania były odrzucane prawomocnymi postanowieniami Sądu Apelacyjnego.

Sąd I instancji wskazał, że zaistniały spór miał charakter wyłącznie prawny i sprowadzał się do oceny, czy w świetle treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. możliwe jest skuteczne wystąpienie z roszczeniem

o odszkodowanie i zadośćuczynienie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został uchylony z chwilą ogłoszenia orzeczenia, a jedynie odroczone utratę przez niego mocy obowiązującej. Ponadto, czy przed wystąpieniem z przedmiotowym żądaniem powód nie powinien najpierw uzyskać stosownego prejudykatu stwierdzającego nieważność orzeczenia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu (art. 417¹ § 2 k.c.).

Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niekonstytucyjność art. 84d ust. 2 i 4 (ustanawiającego tryb nieprocesowy jako właściwy przy rozpatrywaniu spraw o przepadek) Ordynacji wyborczej z 1998 r., odroczył termin utraty przez te przepisy mocy obowiązującej do dnia 31 marca 2005 roku. Oznacza to, że do tej daty zakwestionowane ustępy art. 84d nadal funkcjonowały w porządku prawnym, zatem organy państwa miały obowiązek je stosować. Samo uznanie ich za niezgodne z Konstytucją nie jest wystarczające do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za tzw. bezprawie legislacyjne. Zatem, jeżeli Trybunał, biorąc pod uwagę wszystkie chronione Konstytucją wartości, decyduje się na utrzymanie w mocy przepisu sprzecznego z ustawą zasadniczą, to tak długo, jak on obowiązuje, żadnemu zachowaniu, do którego ten przepis się odnosi, nie można przypisać cech bezprawności. Prowadziło to do wniosku, że nie można uznać – w rozumieniu art. 77 Konstytucji RP i art. 417¹ § 1 k.c. - aby działania organów Państwa, dla których przepis ten stanowi podstawę, były niezgodne z prawem, a tym samym pociągały za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 07.12.2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 138, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24.02.2012 roku, I ACa 759/11, LEX nr 1131065). Określenie późniejszej daty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu (klauzula „odraczająca”) nie może być tłumaczone inaczej, niż jego pozostawienie przez oznaczony czas w porządku prawnym, a tym samym wykluczony jest skutek retrospektywny takiego wyroku. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne wznowienie postępowań zakończonych wydaniem orzeczenia opartego na przepisie, którego dotyczy klauzula „odraczająca” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20.04.2011 r., I CSK 410/10, OSNC 2012, nr 1 poz. 14).

Pominąwszy to, czy powód łączy swoje roszczenie z działaniem właściwej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, Sąd Okręgowy stwierdził, że odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 84d ust. 2 i 4 Ordynacji wyborczej z 1998 r. wyłącza możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa, wiążanego zarówno z wydaniem aktu normatywnego (art. 417¹ § 1 k.c.), jak również z wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem (art. 417¹ § 2 k.c.). Sąd I instancji stwierdził też, że powód nie wypełnił przesłanek niezbędnych do skutecznego wystąpienia z roszczeniem na podstawie powyższego przepisu, gdyż nie uzyskał wymaganego prejudykatu stwierdzającego niezgodność tego orzeczenia z prawem we właściwym postępowaniu. Wobec tego powoływanie się przez powoda na treść art. 424^{1b} k.p.c. również nie miało uzasadnienia. Nie zaistniała także podstawa do przypisania pozwanemu odpowiedzialności określonej w przepisie art. 417² k.c., który dotyczy możliwości ubiegania się o naprawienie wyrządzonej szkody na osobie powstałej w związku z wykonywaniem zgodnie z prawem władzy publicznej. Powód nie wykazał, aby poniósł jakąkolwiek szkodę na osobie w związku z wydaniem wyroku Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2013 r.

Wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2013 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, za własne przyjął ustalenia faktyczne jak i stanowisko prawne, Sądu I instancji.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 417¹ § 2 k.c. przez uznanie, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność konkretnego przepisu prawa z Konstytucją nie stanowi sui generis tzw. prejudykatu, niezbędnego dla możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa, art. 417² k.c. poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy okoliczności niniejszej sprawy i względy słuszności uzasadniają zasądzenie na rzecz powoda stosownego odszkodowania, mając na uwadze jego ciężkie położenie materialne, art. 5 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 21 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji i art. 22 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 20 000 zł wraz z odsetkami

ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i zasądzenie od pozwanego zwrotu kosztów procesu za I i II instancję, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego oraz Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu. Domagał się także zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz pełnomocnika powoda ustanowionego z urzędu - radcy prawnego J. B. kosztów zastępstwa w postępowaniu kasacyjnym wg załączonego zestawienia kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Problematyka skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją dla odpowiedzialności Skarbu Państwa w sytuacji, w której odroczone utratę mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny, jest przedmiotem licznych wypowiedzi orzecznictwa i doktryny. Za utrwalone należy uznać w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko, że określenie późniejszej daty utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego nie może być tłumaczone inaczej niż jego pozostawienie przez oznaczony czas w porządku prawnym i oznacza, że Trybunał Konstytucyjny, mimo stwierdzenia niezgodności aktu z przepisami wyższego rzędu, działając w granicach kompetencji, utrzymuje w mocy normę prawną. Do wskazanej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego daty utraty mocy obowiązującej przepis musi być uznany za zgodny z Konstytucją, a tym samym wyłączony jest skutek retrospektywny takiego wyroku (zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136, z dnia 24 stycznia 2004 r., III CZP 112/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 61 i z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 35/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 81, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 28/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 31 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2008 r., V CZ 73/08, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 410/10).

Taki wyrok Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia wznowienie postępowania zakończonemu przed upływem terminu określonego w sentencji wyroku (art. 401¹ k.p.c.), chyba że została orzeczona indywidualna korzyść dla osoby, która wniosła skargę konstytucyjną, jak również wyklucza odpowiedzialność

odszkodowawczą Skarbu Państwa. Jeżeli bowiem Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę chronioną Konstytucją wartość, korzysta z przyznanego mu w Konstytucji uprawnienia i decyduje się na utrzymanie w mocy przepisu sprzecznego z ustawą, umową międzynarodową lub Konstytucją, to tak długo, jak on obowiązuje, żadnemu zachowaniu, do którego przepis się odnosi, nie można przypisać bezprawności. Uznanie, że samo stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego jest wystarczające do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne, a odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału nie ma żadnego znaczenia, musiałoby prowadzić do dysfunkcjonalności w działalności organów państwa (uchwała Sądu Najwyższego dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07). Wobec tego wyłączone było zastosowanie w rozpoznawanej sprawie przepisu art. 417¹ § 2 k.c.

Jak wynika z treści zarzutu skargi kasacyjnej, skarżący nie kwestionuje stanowiska Sądów obu instancji, które wynikało z przedstawionego poglądu wykluczającego odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie przepisu art. 417¹ § 2 k.c. Zarzucając jego błędną wykładnię, twierdzi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność konkretnego przepisu prawa z Konstytucją stanowi *sui generis* tzw. prejudykat, niezbędny dla możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W jego opinii, w przypadku, gdy prawomocne orzeczenie sądowe wydano na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, to tzw. przesądu dokonuje Trybunał Konstytucyjny ustalający niezgodność tego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia prawnego w okolicznościach przedmiotowych sprawy nie ma znaczenia, a to z uwagi na brak podstaw do przypisania odpowiedzialności Skarbowi Państwa. Jednakże wykładnia językowa przepisu art. 417¹ § 2 k.c. wskazuje, że możliwość żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie, które zostało wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową lub ustawą, aktualizuje się po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego orzeczenia z prawem. „Przepisem odrębnym, który stanowiłby inaczej” (art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c.), tj. zezwalającym poszkodowanym na dochodzenie wyrównania

szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem bez wcześniejszego stwierdzenia jego niezgodności z prawem (bez uzyskania prejudykatu) nie jest, w okolicznościach tej sprawy, przywołany przez skarżącego przepis art. 424¹ b k.p.c.

Nie ma podstaw do przyjęcia, że sądy obu instancji dopuściły się naruszenia przepisu art. 417² k.c. Stanowi on wyjątkową podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, gdyż dotyczy przypadku odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną legalnym wykonywaniem władzy publicznej. Norma przepisu art. 417² k.c. nie wskazuje jak przy odpowiedzialności na zasadzie słuszności należy oceniać przesłankę związku przyczynowego, nie wyklucza się zupełnie wyjątkowego odstąpienia od kryterium normalności następstw. Drugą przesłanką powstania odpowiedzialności z tego przepisu jest to, aby przyznania kompensacji wymagały „względy słuszności”.

Zakres kompensacji przy tej podstawie odpowiedzialności ograniczony został tylko do sytuacji, gdy wyrządzona została szkoda na osobie, a więc w warunkach określonych normą art. 445 k.c. w zw. z art. 444 k.c. Nie jest dopuszczalne żądanie zadośćuczynienia za legalnie wyrządzoną szkodę niemajątkową na podstawie art. 448 k.c. z powołaniem się na naruszenie dobra osobistego innego niż objętego ochroną art. 445 k.c. w zw. z art. 444 k.c. Skarżący powoływał się na naruszenie czci, dobrego imienia, utratę zaufania w kręgu najbliższych osób i środowisku lokalnej polityki, a więc na dobra osobiste, których uszczerbek nie jest objęty ochroną przepisu art. 417² k.c. Dodać należy, że w postępowaniu przed Sądami obu instancji skarżący nie przedstawił twierdzeń faktycznych i dowodów na ich wsparcie pozwalających na zbadanie przesłanek do zastosowania tego przepisu.

Zaskarżony wyrok nie narusza wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów Konstytucji, tj. art. 5 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 21 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 22 w zw. z art. 8 ust. 2. Uzasadnienie zarzutów wymienionych norm konstytucyjnych ograniczało się do stwierdzenia, że powód zaciągając pożyczkę w kwocie 4.770 zł określił jej cel, którym było rozpoczęcie działalności gospodarczej, zaś zaksięgowanie tej kwoty na rachunku bankowym komitetu wyborczego wyborców

powiatu [...] było błędem banku. Orzeczony przepadek kwoty pożyczki uniemożliwił skarżącemu rozpoczęcie prowadzonej działalności.

Przede wszystkim podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował zasady wynikającej z przepisu art. 84d ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1100), że korzyści (jej równowartości) uzyskane w sposób sprzeczny z prawem ulegają przepadkowi. Celem przepisu art. 84d jest, jak wskazał Trybunał, zapobieżenie bogaceniu się komitetów wyborczych dzięki gromadzeniu środków finansowych z naruszeniem prawa, bo tylko tak konsekwentne unormowanie gwarantuje przejrzystość i legalność finansowania wyborów. Wymaganiom, jakie wynikają z art. 2 i art. 46 Konstytucji nie odpowiadał tryb orzekania o przepadku korzyści majątkowej lub jej równowartości z art. 84 d ust. 2-4. U podstaw orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją nie leżało dążenie do wyeliminowania instytucji przepadku korzyści, lecz - przeciwnie - wzbogacenie treści przepisów uznanych za niekonstytucyjne tak, by tworzyły klarowny mechanizm orzekania przepadku.

Z uzasadnienia podniesionych zarzutów wynika, że skarżący podważa zasadę przepadku korzyści majątkowej, która nie miała na celu finansowania wyborów, nie zaś przewidziany ustawą, a zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, tryb dochodzenia roszczeń Skarbu Państwa związanych z przepadkiem. Niezależnie od tego stwierdzić należy, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i na mocy orzeczenia sądowego możliwa jest ingerencja w tym zakresie. Tego rodzaju działania nie stanowią naruszenia gwarancji własności i są koniecznym elementem porządku prawnego ze względu na art. 1 Konstytucji RP, tj. zasadę interesu ogólnego. Orzeczenie przepadku określonej sumy pieniężnej nie jest ograniczeniem wolności działalności gospodarczej w rozumieniu konstytucyjnym.

Wobec tego na podstawie art. 398¹⁴ Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 98, 99 k.p.c., w tym o kosztach zastępstwa procesowego na rzecz pełnomocnika z urzędu i pełnomocnika pozwanego na podstawie § 6 ust. 6, § 12 ust. 4 pkt 2 i § 15

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 490).