

Wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., I CKN 1099/98

Przepisy ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. Nr 39, poz. 311 ze zm.) nie stanowią podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikłą z zaniechania wykupienia lub wywłaszczenia gruntu, na którym znajdują się groby i cmentarze wojenne.

Przewodniczący: Sędzia SN Krzysztof Kołakowski

Sędziowie SN: Bronisław Czech, Tadeusz Domińczyk (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu w dniu 1 lutego 2001 r. na rozprawie sprawy z powództwa Katarzyny B.-J. przeciwko Gminie R. i Skarbowi Państwa, Wojewodzie M. o zapłatę, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 1998 r.,

oddalił kasację, odstępując od obciążenia powódki kosztami postępowania kasacyjnego i zasądził od Skarbu Państwa na rzecz adwokata Tadeusza B. tytułem nieopłaconej pomocy prawnej, kwotę 1500 zł.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 29 marca 1997 r. Sąd Wojewódzki w Radomiu zasądził na rzecz powódki Katarzyny B. od Gminy Miasta R. kwotę 44 889 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 12 września 1995 r. i Skarbu Państwa, Wojewody R. kwotę 50 610 zł z ustawowymi odsetkami także od dnia 12 września 1995 r., oddalając powództwo w pozostałej części oraz orzekając o kosztach procesu.

Sąd Wojewódzki dokonał następujących ustaleń.

Powódka jest współwłaścicielką nieruchomości gruntowej o powierzchni 5693 m², położonej w R. W 1941 r. nieruchomość ta stała się miejscem pochówku żołnierzy niemieckich, uprzednio hospitalizowanych w radomskich szpitalach. W okresie od dnia 19 września do dnia 22 października 1994 r. ich szczątki zostały następnie ekshumowane i przeniesione na inne miejsce.

Nieruchomość, mimo że położona w centrum miasta, nie przynosiła pożytków. Do 1970 r. służyła jedynie zaspokajaniu doraźnych potrzeb (wypasanie krowy, koszenie trawy). Za utratę tych pożytków, przed reformą administracji publicznej, czyli przed dniem 27 maja 1990 r., odpowiada – w przekonaniu Sądu Wojewódzkiego – Skarb Państwa, zaś po tej dacie, od dnia 22 października 1994 – Gmina R. Stosownie bowiem do treści art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. Nr 39, poz. 311 ze zm.), Skarb Państwa bądź Gmina obciążone były, odpowiednio we wskazanych okresach, kosztami utrzymania grobów i cmentarza. Przyjmując stawkę odpłatności za 1 m² powierzchni równą 0,15 zł miesięcznie, Sąd Wojewódzki ustalił należność od Skarbu Państwa na kwotę 50 610 zł (59 miesięcy i 8 dni x 5693 m² x 0,15), a należność od Gminy, za okres po dniu 27 maja 1990 r., na kwotę 44 889 zł.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Wojewódzkiego i powództwo oddalił. Zdaniem tego Sądu, powódka nie wykazała, że we wskazanych okresach korzystałaby z działki w taki sposób, iż mogła liczyć na uzyskiwanie przychodów. Zauważył jednocześnie, że od daty ekshumacji szczątków ludzkich w 1994 r. działka nie jest gospodarczo eksploatowana ani przez powódkę, ani też przez pozostałych współwłaścicieli. Powódka zaś wyraża jedynie chęć uprawy kwiatów na potrzeby cmentarne, ale faktycznie tego nie czyni. W ocenie Sądu Apelacyjnego, sąsiedztwo działki z terenem cmentarza ogranicza możliwości jej gospodarczego wykorzystania. Niemniej jednak nie ma i nie było przeszkód, aby uprawiać na niej kwiaty. Nie dopatrywał się też Sąd Apelacyjny odpowiedzialności Skarbu Państwa lub Gminy, jako posiadaczy gruntu, skoro żadnych aktów władczych w tym względzie pozwani nie wykonywali. Podniósł wreszcie, że żadna ze stron pozwanych nie może być obciążona następstwami bezprawnego działania okupanta.

W kasacji powódka powołała się na obie podstawy i wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku bądź jego zmianę przez oddalenie apelacji pozwanych z uwzględnieniem kosztów. Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych przez „uznanie, że przepis ten nie stanowi źródła zobowiązania Skarbu Państwa do ponoszenia kosztów... wynagrodzenia za korzystanie z gruntu”, art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że „obowiązkiem wierzyciela jest wezwanie dłużnika do wykonania czynności...”, art. 471 k.c. wobec nie zastosowania tego przepisu, art. 233 k.p.c. przez przyjęcie

„że mało prawdopodobne jest, aby władze przed 1989 r. udzieliły zgody na działalność gospodarczą oraz że uprawa kwiatów w celu ich sprzedaży na cmentarzu mogła być prowadzona przez cały okres istnienia na działce grobów”, art. 382 k.p.c. wobec oparcia orzeczenia tylko na materiale dowodowym zebranym przed Sądem Apelacyjnym oraz art. 328 § 2 k.p.c. przez nie wskazanie przyczyn, dla których Sąd Apelacyjny pominął dowody zebrane przed Sądem Wojewódzkim i poczynił odmienne ustalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustosunkowując się w pierwszej kolejności do zarzutów naruszenia przepisów postępowania, należy zauważyć, że postępowanie dowodowe przed Sądem Apelacyjnym ograniczało się do przesłuchania stron. Z treści zaprotokołowanych zeznań, zwłaszcza powódki, wynika natomiast, że samo dopuszczenie tego dowodu wynikało z potrzeby ustalenia, czy i jakie konkretnie przyczyny sprawiły, iż zarówno powódka, jak i jej poprzednicy prawni, doznali przeszkody w efektywnym wykorzystaniu działki. Znamienna jest wobec tego relacja powódki o kontaktach jej dziadka i ojca z bliżej nie określonymi „władzami”, które „zaprzeczyły jakoby na działce był cmentarz żołnierzy niemieckich i oświadczyły, że działkę można spokojnie użytkować zgodnie z jej przeznaczeniem”. Ten fragment zeznania powódki wpłata się w ogólny obraz stosunków między właścicielami gruntu a władzami administracyjnymi na tle usytuowania na tym gruncie grobów, nakreślony uprzednio zeznaniami świadków w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i potwierdzony oświadczeniami pozwanych. Przeczy to zarzutowi skarżącej, jakoby Sąd Apelacyjny pominął materiał dowodowy zebrany przez Sąd Wojewódzkim – z naruszeniem art. 382 k.p.c.

Z tego samego względu nie może być uznany za zasadny zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., skoro sprowadza się do twierdzenia, że Sąd apelacyjny nie wskazał przyczyn, „dla których pominął dowody z postępowania przed Sądem Wojewódzkim”. Skarżąca popadła jednocześnie w sprzeczność twierdząc, że Sąd Apelacyjny nie uwzględnił w ocenie stanu faktycznego dowodów zebranych przez Sąd pierwszej instancji i jednocześnie zarzucając, że z naruszeniem art. 233 k.p.c. (bez wskazania paragrafu) Sąd Apelacyjny dokonał odmiennej oceny dowodów. Tymczasem ocena zebranych w sprawie dowodów jest domeną sądu orzekającego. Sąd drugiej instancji nie jest w tym względzie związany stanowiskiem sądu pierwszej instancji, nawet jeżeli sam nie skorzystał z możliwości

przeprowadzenia dowodów uzupełniających (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1999 r., mająca moc zasady prawnej, III CZP 59/98, OSNC 1999, nr 7-8, poz. 124). Nie ma zatem cech dowolności stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażające przekonanie, że uprzednio Skarbowi Państwa, Wojewodzie R., a obecnie Gminie Miasta R., nie można przypisać zawinionego braku reakcji na nalegania poprzedników powódki i jej samej, których celem byłoby przywrócenie działce właściwych jej funkcji użytkowych, bądź jej wykup, a w ostateczności wywłaszczenie. Jeżeli nawet w relacji samej powódki organy administracji negowały w przeszłości istnienie grobów na działce, a powódka nie była w stanie wskazać, jakie konkretne działania o charakterze urzędowym wyrażają zarzucone zaniedbania władzy administracyjnej, równoznaczne z wyrządzeniem szkody właścicielom działek, to trafnie Sąd Apelacyjny stwierdził, że te same przyczyny, które obecnie sprawiają, że grunt nie jest gospodarczo wykorzystywany, istniały także w przeszłości, a sprowadzały się do braku koncepcji co do rodzaju przedsięwzięć gospodarczych i niezbędnych w powiązaniu z tym inicjatyw, także w zakresie przywrócenia działce jej pierwotnych właściwości. Nie da się zatem usprawiedliwić oczekiwania powódki, że w ostatecznie przyjętych okolicznościach stanu faktycznego, jej żądanie odszkodowawcze można oprzeć na przepisach prawa rzeczowego lub zobowiązaniowego.

Nie może być w tych warunkach mowy o utracie przez właścicieli faktycznego władztwa nad rzeczą i w następstwie tego pozbawienie ich pożytków, jak też o takich zaniechaniach funkcjonariuszy administracji rządowej czy samorządowej, które dałoby się zakwalifikować jako przyczynę sprawczą szkody, podlegającą wyrównaniu na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych. W żadnym też wypadku nie wchodzi w grę odpowiedzialność z kontraktu, skoro istnienia tego kontraktu nie da się uzasadnić przez wskazanie na jakiegokolwiek czynności z udziałem stron, które uzasadniałyby zastosowanie wniosku *per facta concludentia*.

Zgłoszone przez powódkę roszczenie odszkodowawcze nie ma także podstawy w przepisach ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych. Artykuł 6 ust. 2 tej ustawy stanowi wprawdzie, że koszty utrzymania grobów i cmentarzy wojennych ponosi Skarb Państwa, niemniej jednak nie można stąd wnosić, że przedmiotowo obejmuje to także wynagrodzenie strat właścicieli gruntu. Przepisu tego nie można wyklądać w oderwaniu od treści ust. 1 art. 6

ustawy, którym państwu zastrzeżone zostało sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami, z jednoczesnym wskazaniem na uprawnienia jednostek samorządowych oraz instytucji i organizacji wojskowych. Z takiego uregulowania ewidentnie wynika, że wolą ustawodawcy było ustanowienie w obu tych przepisach katalogu obowiązków i uprawnień, których wykonywanie ma na celu zachowanie w należyтым stanie grobów i cmentarzy oraz stworzenie warunków do odbywania ceremoniału pogrzebowego i organizowania okolicznościowych stosownych uroczystości, z uwzględnieniem innych przepisów (obecnie – ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295).

Rozwiązywanie konfliktów na tle własności gruntów, na których ulokowane zostały groby i cmentarze wojenne pozostawione zostało wzajemnym relacjom między Państwem a właścicielami, bądź też przymusowi w postaci uruchomienia instytucji wywłaszczenia. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, grunty zajęte przez groby i cmentarze wojenne, jak też grunty, potrzebne do założenia takich cmentarzy i grobów – z wyjątkiem gruntów cmentarzy wyznaniowych i gminnych – nabywa na własność Skarb Państwa w drodze umowy, bądź też, gdy umowa nie dojdzie do skutku, na zasadach określonych w obowiązujących przepisach o wywłaszczeniu nieruchomości na potrzeby urzędzeń użyteczności publicznej. Na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. Nr 85, poz. 595), sprawy związane z uregulowaniem własności gruntów, zajętych pod cmentarze wojenne, przekazane zostały do własności wojewody (§ 2 ust. 1 pkt d).

Powołane przepisy nie regulują trybu postępowania, w wyniku którego własność gruntu przechodzi na rzecz Skarbu Państwa. Art. 3 ust. 1 ustawy statuuje jedynie prymat nabycia umownego, a w razie gdyby umowa do skutku nie doszła, otwiera możliwość wywłaszczenia, odsyłając do obowiązujących przepisów. W stanie faktycznym sprawy takie odesłanie oznacza stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), obecnie zaś ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543). Cechą wspólną uregulowań obu wymienionych ustaw oraz ustawy o

grobach i cmentarzach wojennych, poza ograniczeniami przedmiotowymi, jest ścisła zależność wywłaszczenia od ważnych i jednoznacznie zdefiniowanych potrzeb o charakterze publicznym. Jednak w jednym i drugim przypadku wywłaszczenie nie wchodzi w rachubę, jeżeli nie ma przeszkód do zawarcia umowy. Tak określona kolejność wskazanych sposobów przeniesienia własności na rzecz Skarbu Państwa jest wyrazem respektowania woli właściciela, także w sytuacji, gdy musi się on liczyć z utratą własności nieruchomości (gruntu). Na tle ustawy o grobach i cmentarzach wojennych jest to tym bardziej wyraziste, jeżeli się zważy, że ustawa nakłada obowiązek nabycia gruntu w drodze umowy lub wywłaszczenia, co da się wytłumaczyć tylko w ten sposób, że także właściciel może postawić Skarb Państwa przed koniecznością nabycia tego gruntu. Oznacza to splót zależności, z jednej strony właściciela gruntu, który musi się liczyć z możliwością ingerencji Skarbu Państwa w sferę jego prawa własności, a z drugiej strony Skarbu Państwa, któremu właściciel gruntu może przedstawić własne, podyktowane potrzebą gospodarczą, uprawnienie do wyzbycia się własności obciążonego gruntu. Właściciel gruntu nie jest zatem skazany na bezczynność (milczenie) organu władzy administracyjnej, zobligowanego do nabycia gruntu, może bowiem żądać wykupienia lub wywłaszczenia gruntu. Jeżeli wobec tego zarówno wskazany organ administracji, jak i właściciel gruntu mogą współdziałać, to okoliczność ta ma zasadnicze znaczenie dla oceny następstw niewykonania przez Skarb Państwa ciążącego na nim obowiązku wykupienia lub wywłaszczenia gruntu, zakładając, że wobec braku szczególnego uregulowania (art. 421 k.c.), zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy. Odpowiedzialności tej nie dałoby się jednak uzasadnić zwykłym zaniechaniem funkcjonariusza Skarbu Państwa. Specyfika samego przedmiotu uregulowania sprowadza bowiem konieczność oceny konkurencyjnych interesów – publicznego, chronionego przez Skarb Państwa, i indywidualnego, przysługującego właścicielowi. Stąd też w stanie faktycznym sprawy o zawinionym zaniechaniu, jako przesłance odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariusza, można by mówić dopiero w razie bezzasadnej odmowy podjęcia czynności, mimo istnienia wyraźnie skonkretyzowanego interesu publicznego, bądź szczególnie ważnego – w rozumieniu art. 61 § 2 k.p.a. – interesu strony. Żadnej próby działania w tym kierunku nie podjął ani właściwy organ Skarbu Państwa, ani też właściciel. Reasumując należy wobec tego stwierdzić, że przepisy ustawy z dnia 28 marca

1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych nie stanowią podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikłą z zaniechania wykupienia lub wyłączenia gruntu zajętego przez groby i cmentarze wojenne. Żądanie odszkodowania może być w takich przypadkach usprawiedliwione przepisami kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy.

W omawianych sytuacjach wyłączona jest natomiast odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego, skoro ogół spraw związanych z grobami i cmentarzami wojennymi skupiony został w rękach wojewody.

Z tych wszystkich względów i na zasadnie art. 393¹² k.p.c. należało orzec, jak w sentencji.