



Sygn. akt III CK 235/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lutego 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Henryk Pietrzkowski

w sprawie z powództwa B. G., J. K. i B. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście K., Prezydentowi Miasta K. i Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 lutego 2005 r.,

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej P. W., kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 24 września 2003 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd pierwszej instancji uwzględnił w części powództwo o zapłatę przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa, uznając za zasadne roszczenie odszkodowawcze następców prawnych osób, które pozostawiły swoje mienie na byłych terenach wschodniej Polski, a wchodzących obecnie w skład Białorusi i Ukrainy. W

ocenie tego Sądu, działania legislacyjne i administracyjne organów władzy publicznej strony pozwanej, paraliżujące realizację prawa zaliczania, są deliktem powodującym szkodę, bo w istocie stanowią „wyłączenie z prawa zaliczania”.

Apelację pozwanego Skarbu Państwa uwzględnił Sąd drugiej instancji, który wyrokiem reformatoryjnym oddalił w całości powództwo, nie obciążając powodów kosztami procesu.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że aprobata ustalonego stanu faktycznego, w szczególności wskazanym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zakresie, daje podstawę do odmiennej oceny prawnej przedstawionego roszczenia i oddalenia powództwa. W ocenie Sądu odwoławczego, tzw. umowy republikańskie nie mogą ani tworzyć źródeł prawa, ani też stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń osób repatriowanych i ich prawnych następców. Zarazem Sąd ten wskazał na przykłady niedostatecznej aktywności powodów w odniesieniu do uczestnictwa w przetargach, będącego niezbędną przesłanką dla realizacji prawa zaliczania, a nadto podkreślił, że powodowie nie wykazali znamion bezprawności w działaniu lub zaniechaniu funkcjonariuszy pozwanego przy wykonywaniu obowiązków nałożonych art. 212 ugn.

Sąd drugiej instancji sprzeciwił się dopuszczalności dokonywania przez Sądy oceny skutków zaniechania przez ustawodawcę prac legislacyjnych, stwierdzając, że wówczas sąd orzekający przejąłby funkcje prawodawcy, a nadto konstruowałby odpowiedzialność Ustawodawcy za zaniechania legislacyjne analogicznie do odpowiedzialności władzy wykonawczej czy sądowniczej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, skoro brak jest szczególnej normy obligującej Parlament do wydania aktu prawnego, to jedynym kryterium oceny przez Sądy jego zachowań są przepisy Konstytucji, a nie przepisy kodeksu cywilnego będące podstawą konstruowania deliktu na zasadzie art. 417 k.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego powodowie zaskarżyli w całości, opierając kasację na obu podstawach kasacyjnych.

Zarzut błędnej wykładni art. 417 § 1 i § 2 k.c. w związku z art. 77 i art. 91 Konstytucji RP oraz art. 361 k.c. uzasadniono w kasacji wadliwym uznaniem Sądu, że zaniechanie opublikowania tzw. umów republikańskich nie może być traktowane jako niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, pomimo, że umowy te mogą być uznane za bezpośrednią podstawę dochodzenia roszczeń. Ponadto wadliwą wykładnię wskazanych przepisów uzasadniono błędnym przyjęciem braku podstaw do uznania wadliwej legislacji za zachowanie o cechach bezprawności w sytuacji nie stworzenia

żadnych alternatywnych mechanizmów kompensacyjnych, a zarazem wyłączenia kolejnymi aktami normatywnymi znaczących zasobów nieruchomości państwowych mogących być przedmiotem realizacji „prawa do ekwiwalentu”.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej skarżący zarzucili, mogące mieć wpływ na wynik sprawy, naruszenie art. 382, art. 233 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c. związku z art. 6 k.c. i art. 228 k.p.c. przez dokonanie w postępowaniu apelacyjnym własnych, odmiennych ustaleń co do okoliczności wykonywania przez organy administracji państwowej obowiązków związanych ze stosowaniem art. 212 ugn w stosunku do zabużan w ogóle, oraz w stosunku do powodów, z równoczesnym zaniechaniem wszechstronnego odniesienia się do dowodów zebranych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a w szczególności do materiału wskazującego na praktykę eliminacji „zabużan” od udziału w przetargach, oraz tworzeniu ustawowych ograniczeń zasobu nieruchomości przy nabyciu których możliwa była realizacja „prawa zaliczania”.

Skarżący wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie apelacji pozwanego albo też o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu kasacji skarżący wywodzą, że tzw. „umowy republikańskie” były samoistną podstawą roszczeń zabużan, a ich promulgacja obligowałaby Państwo do stworzenia odpowiednich rozwiązań prawnych. Jako bezprawną działalność Państwa oceniają skarżący taką legislację władzy ustawodawczej, która pozbawia instrument kompensacyjny jego rzeczywistej wartości i praktycznego waloru, czyniąc z niego pozór prawa.

Uzasadnienie zarzutów zgłoszonych w ramach drugiej podstawy kasacyjnej wyraża się stwierdzeniem, że odmienne ustalenia Sądu odwoławczego nie są oparte na krytycznej analizie podstaw ustaleń dokonanych przez Sąd Okręgowy i dlatego nie mogą być uznane za prawidłowe z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 382 k.p.c.

W obszernej odpowiedzi na kasację pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa wniesiono o oddalenie kasacji i o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Minister Skarbu Państwa zarzuca, że nie jest właściwym statio fisci i wnosi o zwolnienie od udziału w sprawie. Nadto podkreśla, że prawo zaliczania ma charakter potencjalny i dla swej realizacji wymaga aktywności osób zainteresowanych, a powodowie nie wykazali, by organy pozwanego odmówiły im zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny nabytej nieruchomości lub prawa użytkowania

wieczystego. W kontekście oceny zarzutów wadliwej legislacji pozwany akcentuje okoliczność, że wybór przez ustawodawcę sposobu zaspokojenia interesów zabużan mieści się w ramach autonomii legislacyjnej, a wysokości ewentualnej szkody nie można utożsamiać z wartością mienia pozostawionego poza obecnymi granicami RP, bowiem szkodą jest obniżenie wartości prawa zaliczania, które nie jest wyposażone w gwarancję realizacji znacznie wykraczającą poza treść tego prawa.

W odniesieniu do zarzutów procesowych pozwany wywodzi, że Sąd Apelacyjny jest uprawniony do odmiennej, od oceny Sądu I instancji, oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja zasługiwała na uwzględnienie wobec uznania za usprawiedliwioną pierwszej podstawy kasacyjnej.

Nie okazały się natomiast trafne zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego uzasadnione dokonaniem przez Sąd Apelacyjny własnych, odmiennych ustaleń faktycznych, które w ocenie strony skarżącej nie zostały oparte na krytycznej analizie podstaw tych ustaleń i dlatego nie mogą być uznane za prawidłowe z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 382 k.p.c. Zważyć bowiem należy, że w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 1999 r., III CZP 59/98, której Sąd Najwyższy postanowił nadać moc zasady prawnej, stwierdzono, że sąd drugiej instancji może zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku Sądu pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania (OSNC 1999/7-8/124). Tymczasem strona skarżąca, uzasadniając procesowe zarzuty, ani nie podała w uzasadnieniu kasacji żadnych szczególnych okoliczności, które w jej ocenie wymagały ponowienia lub uzupełnienia materiału dowodowego przez Sąd drugiej instancji, ani też nie wskazała żadnych konkretnych dowodów zebranych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, których krytycznej analizy zaniechał Sąd odwoławczy wskutek zarzucanego mu braku wszechstronnego odniesienia się do dowodów zebranych przed Sądem Okręgowym. W tej sytuacji przytoczona w kasacji druga podstawa kasacyjna okazała się być nieusprawiedliwioną.

Ocena zarzutów błędnej wykładni wskazanych przepisów prawa materialnego wymagała odrębnego odniesienia się do obu wskazanych w kasacji przejawów zarzucanego naruszenia art. 417 § 1 i 2 k.c. oraz art. 361 k.c. Wbrew stanowisku skarżących, nie można uznać faktu zaniechania opublikowania tzw. umów

republikańskich za przyczynę szkody wyrządzonej powodom niezgodnym z prawem działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Fakt nieopublikowania tych umów dlatego nie może być uznany za sprawczą przyczynę szkody, bowiem w orzecznictwie zostało już wcześniej przesądzone, że tzw. umowy republikańskie nie mogły być uznane za bezpośrednie źródło prawa podmiotowego do uzyskania rekompensaty w postaci zaliczenia na poczet ceny wartości mienia pozostawionego na byłych terenach Państwa Polskiego. Skoro więc postanowienia zwłaszcza art. 3 pkt 6 umów republikańskich, wobec braku podstaw do uznania ich za mające charakter tzw. norm samowykonalnych, nie tworzyły per se samodzielnej podstawy powstania prawa podmiotowego zaliczenia, to fakt zaniechania ich publikacji nie uprawnia do wniosku, że zachodzi normalny związek przyczynowy między odmową publikacji tych umów a szkodą powodów (v. uzasadnienie wyroku SN z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004/6/103; uzasadnienie wyroku SN z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, niepubl.; uzasadnienie wyroku SN z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, niepubl.; uzasadnienie wyroku SN z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, niepubl.). W uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. (sygn. K 33/02, OTK-A-2002/7/97) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wręcz stwierdził, że odesłanie w umowach republikańskich do obowiązujących w Państwie Polskim ustaw wskazuje na to, że ewentualne roszczenia związane z realizacją prawa zaliczenia mogły powstać dopiero na podstawie odpowiednich późniejszych regulacji prawa wewnętrznego, a nie wprost na podstawie umów międzynarodowych. Te ostatnie tworzyły jednak uzasadnione oczekiwania co do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z tytułu utraty mienia, a zatem materia ta wymagała rozwiązania w prawie wewnętrznym przez stworzenie adekwatnych mechanizmów kompensacyjnych. Zaniechanie stworzenia takich mechanizmów, określane już w orzecznictwie mianem „zaniechania legislacyjnego”, może być oceniane w kategoriach wadliwej legislacji noszącej cechy bezprawności organu władzy publicznej. W tej sytuacji zasadnie zarzucono w kasacji wadliwą wykładnię przepisu art. 417 § 1 i 2 k.c., skoro Sąd Apelacyjny wykluczył dopuszczalność konstruowania na podstawie tego przepisu deliktu w sytuacji zaniechania legislacyjnego uprawnionego i zarazem zobowiązanego do działalności legislacyjnej organu władzy publicznej. Zarazem Sąd odwoławczy uznał istnienie w tym przedmiocie takiego zakresu autonomii i swobody organu władzy ustawodawczej, w której kontrola władzy sądowniczej jest w ocenie tego Sądu wręcz wyłączona. Z taką wykładnią przepisów art. 417 § 1 i 2 k.c. w brzmieniu z daty orzekania przez Sąd

odwoławczy nie sposób się zgodzić, uwzględniając nawet okoliczność, że zaskarżony wyrok wydany został jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), normującej już wyraźnie odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw. zaniechania legislacyjne. W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że obowiązkiem organów państwa jest nie tylko tworzenie prawnych gwarancji ochrony praw majątkowych, ale także powstrzymywanie się od takich unormowań, które prawa te miały ograniczać lub niweczyć. Tymczasem pozwany, jak trafnie podkreślono w wyżej powoływanym orzecznictwie, z jednej strony wprowadził unormowania mające zapewnić tzw. prawo zaliczania, a z drugiej strony wydawał akty prawne wyłączające lub czyniące pozorną możliwość skorzystania przez uprawnionych z przyznanego im prawa, zamiast zapewnić adekwatne możliwości jego realizacji (v. uzasadnienie wyroku SN z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, niepubl.). Taka praktyka legislacyjna, wyrażająca się zaniechaniem tworzenia adekwatnych i skutecznych instrumentów prawnych pozwalających na realną realizację uzasadnionych oczekiwań uprawnionych z tytułu prawa zaliczania, stwarzała niedopuszczalną dysfunkcjonalność systemu prawnego, której oceny w płaszczyźnie czynów niedozwolonych mogą oczywiście dokonywać organy władzy sądowniczej. Z art. 2 Konstytucji RP wyprowadza się przecież m.in. zasadę rzetelnej legislacji oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa (zob. np. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK. Zb.Urz. 2001, nr 7, poz. 217, oraz wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01), a naruszenie każdej z nich przez organ władzy publicznej jest działaniem niezgodnym z prawem ustanowionym przez art. 2 Konstytucji. Wynikającym z tego przepisu naruszeniem zasady rzetelnej legislacji może więc być zaniechanie stworzenia adekwatnego instrumentarium prawnego mającego na celu zabezpieczenie możliwości realnego wykonania uzasadnionych oczekiwań i uprawnień określonej grupy obywateli w zakresie realizacji przez nich prawa zaliczania. Sprzeczność takiego zaniechania legislacyjnego z wymogami art. 2 Konstytucji RP jest postacią niezgodnego z prawem zachowania właściwego organu władzy publicznej i pozwala na potraktowanie go jako deliktu, a to z kolei nie wyłącza możliwości oceny przez Sądy powszechne skutków takiego zachowania dla osób trzecich. W orzecznictwie wyrażono już umotywowany pogląd, że Sąd Najwyższy i sądy powszechne orzekają o skutkach odszkodowawczych wadliwej legislacji w odniesieniu do zindywidualizowanego podmiotu, który się jej podporządkował, a rozstrzygnięcie w tym przedmiocie wchodzi w zakres stosowania prawa

powierzonego organom wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP (zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, OSNC 2004/11/179). Odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za skutki bezprawnych zaniechań legislacyjnych przyjmuje się również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (zob. przykłady orzeczeń ETS w pracy zbiorowej: Prawo Wspólnot Europejskich, Orzecznictwo, Warszawa 2001, s. 234 i n.).

Natomiast zarzut błędnej wykładni art. 361 k.c. okazał się chybiony, bowiem Sąd Apelacyjny nie dokonywał interpretacji zawartych w nim przepisów, dotyczących określonych tam przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, skoro wykluczył dopuszczenie się deliktu przez stronę pozwaną. Kwestia wystąpienia normalnego związku przyczynowego między przedstawionym zaniechaniem organu władzy publicznej oraz będącej jego następstwem szkody w ogóle nie były więc przedmiotem badania i oceny Sądu odwoławczego co było zrozumiałe w sytuacji, w której Sąd ten nie dopatrywał się bezprawności działania organu władzy publicznej.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji działając na podstawie art. 393¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 3 in fine ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2005 r. Nr 13, poz. 98).