



Sygn. akt IV CSK 318/06

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marek Sychowicz (przewodniczący)  
SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)  
SSN Tadeusz Żyznowski

Protokolant Hanna Kamińska

w sprawie z powództwa K. K. B. - następcy prawnego Z. B.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie P., Ministrowi Skarbu Państwa i  
Ministrowi Spraw Zagranicznych  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 12 stycznia 2007 r.,  
skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa  
i Wojewody P.  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 30 czerwca 2005 r.,

- 1) uchyla zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu pierwszej instancji (punkt 1) oraz orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego (punkt 3) i oddała apelację;**
- 2) nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 12 maja 2004 r. Sąd Okręgowy w G. oddalił powództwo Z. B .przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Pomorskiego o zasądzenie kwoty 368 613 zł. z odsetkami tytułem równowartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną 1939 - 1945 r., ewentualnie tytułem odszkodowania z powodu deliktu legislacyjnego.

Sąd ten ustalił, że w dniu 20 lutego 1998 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w G. wydał na podstawie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz. U. Nr 9 poz. 32 ze zm.) zaświadczenie, w którym potwierdził, że powód posiada uprawnienie do zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza granicami obecnego państwa polskiego (na Ukrainie), ustalonej na kwotę 834 400zł., na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych lub ceny sprzedaży działki budowlanej i ceny położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa.

W dniu 16 grudnia 1998 r. powód nabył w przetargu nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa, której cena w kwocie 465 787 zł. została uiszczona przez zaliczenie na nią części ustalonej wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Powód nie przystępował już później do innych przetargów. Wynikało to z tego, że był zainteresowany tylko nabyciem nieruchomości na terenie Trójmiasta i nie miał wiadomości o organizowaniu przetargów pozwalających na zaliczenie wartości mienia „zabużańskiego”. Na przestrzeni lat 1998-2002 poszczególne Starostwa Powiatowe wchodzące w skład Województwa P. prowadziły przetargi na nabycie nieruchomości, w których nie mniej niż w piętnastu przypadkach nastąpiła sprzedaż z zaliczeniem na cenę wartości mienia „zabużańskiego”.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy stwierdził, że umowa międzynarodowa z dnia 9 września 1944 r. zawarta przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

z Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, jakkolwiek ratyfikowana, nie została do chwili obecnej opublikowana a zatem nie może być źródłem prawa. Nie podzielił stanowiska powoda o odpowiedzialności strony pozwanej z tytułu przyrzeczenia publicznego ani umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej. Stwierdził także, iż fakt zaniechania opublikowania tzw. umowy republikańskiej zawartej z USRR nie rodzi odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa wobec braku związku przyczynowego między tym deliktem a szkodą powoda, bowiem umowa nie zawierała tzw. norm samowykonalnych, które mogłyby być samodzielnym źródłem zobowiązania Skarbu Państwa do wypłacenia uprawnionym „zabużanom” równowartości mienia pozostawionego poza granicami Polski albo odszkodowania za nie, a zatem, nawet opublikowana, nie mogłaby stanowić podstawy roszczeń powoda. Sąd Okręgowy wskazał, że w tzw. umowach republikańskich państwo polskie zobowiązało się jedynie do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii świadczeń dla osób, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej i zobowiązanie to wykonało ustanawiając w kolejno wydawanych aktach prawnych formę rekompensaty w postaci prawa do zaliczenia między innymi na cenę nabycia własności nieruchomości państwowych lub użytkowania wieczystego wartości pozostawionego za granicą mienia według zasad określonych w ustawach i aktach wykonawczych, ostatnio w art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. Nr 6, poz. 39). Taka forma rozliczenia nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny ani Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Rozważając odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. Sąd Okręgowy uznał, że wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 (OTK-A 2002/7/97) niezgodności z konstytucją tych uregulowań art. 212 i art. 213 u.g.n. oraz innych wskazanych ustaw, które wyłączały możliwość zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny określonych nieruchomości Skarbu Państwa, usuwając je spod

możliwości nabycia przez „zabużan”, spełniona została przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. w postaci prejudykatu Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego bezprawność tych regulacji. W ocenie Sądu pierwszej instancji nie zostały natomiast udowodnione pozostałe przesłanki odpowiedzialności w postaci szkody powoda pozostającej w normalnym związku przyczynowym z tak określonym deliktem ustawodawczym. Sąd Okręgowy stwierdził, że skoro powód w grudniu 1998 r. w znacznej części zrealizował przysługujące mu prawo do zaliczenia a po tym fakcie nie przystępował do żadnych organizowanych przetargów, w których istniała możliwość zrealizowania tego prawa w pozostałej części, to tym samym nie wykazał, że to działania lub zaniechania strony pozwanej faktycznie uniemożliwiły mu zrealizowanie w całości prawa do zaliczenia. Z tych przyczyn powództwo zostało oddalone.

W wyniku apelacji powoda, Sąd Apelacyjny, uzupełniając reprezentację Skarbu Państwa dodatkowo o Ministra Skarbu Państwa i Ministra Spraw Zagranicznych, zaskarżonym wyrokiem z dnia 30 czerwca 2005 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego i Ministra Skarbu Państwa na rzecz powoda dochodzoną pozewem kwotę z ustawowymi odsetkami od dnia 17 czerwca 2005 r. a w pozostałej części (w zakresie żądania zasądzenia ustawowych odsetek od dnia 29 listopada 2002 r. do dnia 16 czerwca 2005 r.) powództwo i apelację oddalił orzekając o kosztach procesu.

Sąd drugiej instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na ustaleniach faktycznych Sądu pierwszej instancji ustalając jedynie dodatkowo, że od końca grudnia 2004 r. (to jest od daty opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. K 2/04, OTK-A 2004/11/117, dotyczącego ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu...) nie były organizowane żadne przetargi, w których istniałaby możliwość zaliczenia na poczet ceny nieruchomości wartości mienia „zabużańskiego”.

Wskazując na przedstawione przez powoda podstawy roszczenia Sąd Apelacyjny uznał, że Pozwany Skarb Państwa powinien być w sprawie

reprezentowany zarówno przez Wojewodę P., który zgodnie z art. 15 pkt.2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.) oraz art. 23 ust.1 pkt 7 u.g.n. kontroluje wykonywanie przez organy samorządowe zadań rządowych, a także kontroluje starostwa powiatowe w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jak również przez Ministra Skarbu Państwa, który zgodnie z art. 67 § 3 k.p.c., obowiązującym od dnia 21 stycznia 2005 r., jest statio fisci Skarbu Państwa w zakresie odpowiedzialności za szkodę wynikającą z wydania ustawy niezgodnej z konstytucją. Stwierdził, że ponieważ źródłem roszczenia jest również zarzut deliktu polegającego na zaniechaniu publikacji umowy międzynarodowej, Skarb Państwa powinien reprezentować także Minister Spraw Zagranicznych, na którym, zgodnie z art. 88 Konstytucji oraz art. 2 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) i przepisami ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.), spoczywa obowiązek inicjatywy publikacji umów międzynarodowych.

Podzielając stanowisko Sądu Okręgowego, że źródłem roszczenia powoda nie może być umowa międzynarodowa z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem USRR, Sąd Apelacyjny stwierdził, że umowa ta przede wszystkim nie została przyjęta przez władzę ustawodawczą w formie ustawy. Nie może zatem być także podstawą do formułowania roszczenia w oparciu o przepisy o przyrzeczeniu publicznym oraz świadczeniu na rzecz osoby trzeciej ani w oparciu o delikt polegający na zaniechaniu jej publikacji, skoro, zdaniem tego Sądu, nie istniał obowiązek jej publikacji wobec nie przyjęcia umowy przez władzę ustawodawczą.

Rozważając odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa wynikającą z niekonstytucyjności przepisów ustawowych dotyczących tzw. prawa zaliczania oraz ich sprzeczności z Protokołem nr 1 do Konwencji o ochronie wolności i praw człowieka a także z wadliwej praktyki organów władzy publicznej przy realizacji prawa zaliczania, Sąd Apelacyjny uznał, że może ona istnieć dopiero od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., co nastąpiło w dniu 17 października 1997 r. Dopiero bowiem art. 77 konstytucji, który nie ma mocy wstecznej, stosowany łącznie z art. 417 k.c., wykładanym w sposób określony przez Trybunał

Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/00 (OTK 2001/8/256), mógł stanowić podstawę takiej odpowiedzialności do dnia 1 września 2004 r. a po tej dacie znowelizowane przepisy kodeksu cywilnego - art. 417 i art. 417<sup>1</sup>.

Sąd Apelacyjny uznał, że stanowiący podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa stan bezprawia legislacyjnego polegającego na sprzecznym z konstytucją wyłączeniu spod możliwości realizacji prawa zaliczania niektórych nieruchomości Skarbu Państwa oraz wadliwym uregulowaniu prawa zaliczania w ustawie z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu... trwał niemal od chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. do dnia 8 stycznia 2003 r. - chwili wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie K 33/02, a następnie od wejścia w życie z dniem 30 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu...do dnia 30 kwietnia 2005 r. stanowiącego datę wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie K 2/04 stwierdzającego niezgodność z konstytucją przepisów tej ustawy. Po dniu 1 maja 2005 r., gdy brak podstaw do przyjęcia istnienia sprzecznych z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi regulacji normatywnych prawa zaliczania, odpowiedzialność deliktowa Skarbu Państwa wynika zdaniem Sądu Apelacyjnego z tego, że uprzednie sprzeczne z Konstytucją regulacje prawne wpłynęły na ograniczenie ilości nieruchomości państwowych kierowanych do przetargów z prawem zaliczania, co spowodowało obniżenie wartości przysługującego powodowi prawa zaliczenia a wadliwa i bezprawna praktyka organów państwowych odpowiedzialnych za doprowadzenie do realizacji tego prawa, polegająca na ograniczaniu ilości przetargów na nieruchomości państwowe a potem ich zaniechaniu, braku informacji o planach realizacji uprawnień „zabużan”, o ilości nieruchomości przeznaczonych do przetargów, ich wielkości i położeniu, doprowadziła do praktycznej niemożności zrealizowania tego prawa.

Sąd Apelacyjny uznał, że szkodą powoda jest nie tylko niemożliwa do wyliczenia utrata wartości prawa majątkowego, jakim jest prawo do zaliczania, lecz w ogóle utrata możliwości realizacji tego prawa, bowiem od dnia 27 grudnia 2004 r. nie organizowano żadnych przetargów a wcześniej, praktycznie od dnia 1 stycznia 1998 r. (wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) istniał permanentny stan bezprawia uniemożliwiający zakup nieruchomości państwowych

z prawem zaliczenia na ich cenę wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego.

Między wskazanymi wyżej bezprawnymi działaniami i zaniechaniami Skarbu Państwa a szkodą powoda istnieje, w ocenie Sądu Apelacyjnego, adekwatny związek przyczynowy. Powód, zdaniem tego Sądu, nie miał obowiązku realizowania swojego prawa w określonym czasie ani nie mógł przewidzieć, że ustawodawca podejmie działania legislacyjne sprzeczne z Konstytucją i umowami międzynarodowymi, których efektem będzie zmniejszenie wartości jego prawa zaliczania. W czasie, gdy organizowano przetargi, powód miał prawo powstrzymać się od udziału w nich, skoro obowiązywały wówczas przepisy sprzeczne z Konstytucją, obniżające wartość prawa do zaliczania a przetargi były organizowane na podstawie reżimu prawnego sprzecznego z Konstytucją. Wzięcie udziału w procedurze przetargowej narażało go na szkodę majątkową a zaniechania Skarbu Państwa w opracowaniu odpowiedniej procedury informacyjnej uniemożliwiały podejmowanie racjonalnych decyzji o udziale w przetargach. Te okoliczności usprawiedliwiają, zdaniem Sądu, zaniechanie powoda uczestniczenia we wszelkich przetargach, w ramach których miał potencjalną możliwość zaspokojenia swojego prawa do zaliczenia.

Z tych względów Sąd Apelacyjny zasądził na rzecz powoda odszkodowanie w pełnej wysokości stanowiącej różnicę między wartością mienia pozostawionego za granicą a zrealizowanym w dniu 16 grudnia 1998 r. w części prawem zaliczenia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Skarb Państwa zawierając ją w dwóch pismach procesowych złożonych przez Wojewodę P. i Ministra Skarbu Państwa

Zarzucił naruszenie art. 67 § 2 i 3 k.p.c. oraz art. 25 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (jedn. tekst: Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 ze zm.) przez przyjęcie, że dochodzone roszczenie wiąże się z działalnością Ministra Skarbu Państwa, który jest organem reprezentującym Skarb Państwa a nie jedynie jego zastępcą procesowym oraz przez ustalenie, że drugim właściwym statio fisci jest Wojewoda P., naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 § 1 k.c. i art. 417<sup>1</sup> k.c. przez niewłaściwe

zastosowanie i przyjęcie odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za brak działań legislacyjnych, organizacyjnych i koordynacyjnych koniecznych do realizacji prawa „zabużan” do zaliczania oraz przez przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa- Wojewody P. za wydanie ustaw niezgodnych z Konstytucją a Ministra Skarbu Państwa za uchybienia organizacyjne i koordynacyjne w realizacji uprawnień powoda do zaliczania, naruszenie art. 40 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za działania państwowych osób prawnych, w tym Agencji Nieruchomości Rolnych, naruszenie art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 6 k.c. oraz art. 362 k.c. przez przyjęcie istnienia normalnego związku przyczynowego między zachowaniem pozwanego a szkodą powoda ustaloną jako równowartość niezrealizowanego prawa zaliczania bez uwzględnienia, że zaniechał on po 16 grudnia 1998 r. działań mających na celu realizację tego prawa.

W oparciu o powyższe wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa, ewentualnie uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania przy uwzględnieniu w obu wypadkach kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez stronę pozwaną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nieuzasadnione są zarzuty oparte na drugiej podstawie kasacyjnej. Sąd Apelacyjny prawidłowo określił organy państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie i które stanowią statio fisci pozwanego Skarbu Państwa (art. 67 § 2 k.p.c.).

W chwili rozpoznawania sprawy przez ten Sąd obowiązywały przepisy art. 67 § 2 i 3 k.p.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy- Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy- Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98). Obowiązywały one w okresie od dnia 21 stycznia 2005 r. do dnia 14 marca 2006 r., kiedy kwestie reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym zostały objęte ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.), która uchyliła art. 67 § 3 i zmieniła art. 67 § 2 k.p.c. W okresie do dnia 21 stycznia 2005 r. przepis art. 67 § 2 k.p.c. stanowił jedynie, że za Skarb



Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Nie ulegało wówczas wątpliwości, że w przepisie tym chodzi o tzw. statio fisci Skarbu Państwa zarówno w znaczeniu materialnoprawnym jak i procesowym, a zatem o nieposiadającą osobowości prawnej jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa, z której działalnością materialnoprawną wiąże się dochodzone roszczenie i która reprezentuje Skarb Państwa w procesie. Wprowadzenie do art. 67 paragrafu trzeciego wiązało się z wejściem w życie nowego przepisu art. 417<sup>1</sup> k.c. przewidującego odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa między innymi za tzw. bezprawie legislacyjne. Paragraf trzeci art. 67 k.p.c. regulował reprezentację Skarbu Państwa w takich sprawach stanowiąc, że w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ustawy lub rozporządzenia niezgodnych z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, a także w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez niewydanie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2006 r. III CSK 138/05 (nie publ.) przepis ten stanowił *lex specialis* w stosunku do zasady określonej w art. 67 § 2 k.p.c. W obu paragrafach użyto tego samego sformułowania o „podejmowaniu czynności procesowych za Skarb Państwa”, w paragrafie drugim zawarto stwierdzenie ogólne, odnoszące się do wszystkich kategorii spraw z udziałem Skarbu Państwa, natomiast w paragrafie trzecim ustanowiono normę o charakterze wyjątkowym i o zakresie rodzajowo ograniczonym tylko do kategorii spraw o tzw. bezprawie legislacyjne. W sprawach tych Minister Skarbu Państwa przejął obowiązki reprezentanta Skarbu Państwa na zasadach wyłączności. Nie było to jednak tylko zastępstwo procesowe, jak obecnie reguluje rolę Prokuraturii Generalnej w sprawach z udziałem Skarbu Państwa ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej, ale reprezentacja Skarbu Państwa na takich samych zasadach, jak wskazane w art. 67 § 2 k.p.c. Intencją ustawodawcy było, żeby jeden określony organ reprezentował Skarb Państwa w sprawach, w których może chodzić o akty normatywne regulujące różnorodną materię, łączącą się z działalnością niekiedy wielu różnych jednostek

organizacyjnych Skarbu Państwa. Określony w art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 1997 r. o działach administracji rządowej (jedn. tekst: Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 ze zm.) zakres kompetencji Ministra Skarbu Państwa obejmujący ochronę interesów Skarbu Państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom, uzasadniał taki wybór statio fisci w sprawach wskazanych w art. 67 § 3 k.p.c. Potwierdzeniem prawidłowości takiej wykładni omawianego przepisu są nie tylko wskazane argumenty wynikające z wykładni językowej i funkcjonalnej, lecz także wynikające z wykładni systemowej - regulacji zawartej w art. 1060 § 1 i 1060 § 1<sup>1</sup> k.p.c., stanowiących odpowiedniki art. 67 § 2 i 3 k.p.c. w postępowaniu egzekucyjnym, po wydaniu wyroku zasądzającego należność od Skarbu Państwa.

Z tych wszystkich względów prawidłowo Sąd Apelacyjny zastosował art. 67 § 3 k.p.c. wskazując Ministra Skarbu Państwa jako organ państwowej jednostki organizacyjnej reprezentującej Skarb Państwa w zakresie roszczenia powoda wywodzonego z tzw. deliktu normatywnego. Organ ten jest również właściwym statio fisci według zasady określonej w art. 67 § 2 k.p.c. dla roszczenia powoda opartego na zarzucie bezprawnej praktyki organów państwowych odpowiedzialnych za realizację uprawnienia do zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet ceny zakupionych nieruchomości, polegającej na braku stosownych informacji, ograniczaniu w skali krajowej ilości przetargów a następnie zaniechaniu ich organizowania oraz niewłaściwej polityce polegającej na wyzbywaniu się nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem ze wskazanym wyżej art. 25 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej do kompetencji Ministra Skarbu Państwa należą sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej odpowiedzialność ta nie jest odpowiedzialnością za działania państwowych osób prawnych, w tym Agencji Nieruchomości Rolnych a zatem nie doszło do naruszenia art. 40 § 1 k.c. Wiąże się ona bowiem z odpowiedzialnością za takie gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, by możliwe było zadośćuczynienie obowiązkowi realizacji uprawnień „zabużan”. Także przepisy obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.), uczyniły

Ministra Skarbu Państwa dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego służącego do realizacji świadczeń należnych „zabużanom”, a więc nadal z działalnością tej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa wiąże się realizacja omawianych uprawnień.

Prawidłowo także Sąd Apelacyjny zastosował art. 67 § 2 k.p.c. określając Wojewodę Pomorskiego jako organ państwowej jednostki organizacyjnej podejmującej czynności procesowe za Skarb Państwa w zakresie zarzucanej odpowiedzialności deliktowej polegającej na przeznaczaniu zbyt małej ilości nieruchomości do przetargów na terenie województwa pomorskiego oraz pozostałe wskazane wyżej, zarzucane uchybienia organizacyjne i informacyjne na terenie tego województwa. O ile bowiem za tego rodzaju uchybienia dotyczące całego kraju odpowiedzialność spoczywa, jak wskazano wyżej, na Ministrze Skarbu Państwa, o tyle na terenie województwa to wojewoda wyraża zgodę na zbycie przez starostę nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1 pkt 7 u.g.n.) oraz jest odpowiedzialny za wykonywanie przez organy rządowe i samorządowe zadań rządowych (art. 15 pkt 1 i 2 oraz art. 23, 24, 25 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.). Na nim więc spoczywała odpowiedzialność za realizację na terenie podległego mu województwa omawianych uprawnień „zabużan”.

Prawidłowe określenie reprezentacji Skarbu Państwa w procesie uwarunkowane jest rodzajem zgłoszonych roszczeń oraz zarzutów odnoszących się do działań Skarbu Państwa i oczywiście nie przesądza o samej odpowiedzialności i jej zakresie. Dopiero wykazanie przez powoda wszystkich materialnoprawnych przesłanek tej odpowiedzialności w odniesieniu do poszczególnych jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa reprezentowanego przez te jednostki.

Przechodząc do materialnoprawnych zarzutów skargi kasacyjnej trzeba stwierdzić, że prawidłowo Sąd Apelacyjny określił w rozpoznawanej sprawie podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa wskazując, że do chwili

wejścia w życie art. 417<sup>1</sup> k.c. (1 września 2004 r.), podstawę tę stanowił art. 77 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. (rozumianym w sposób określony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 SK 18/00, OTK 2001/8/256), a obecnie art. 417 i art. 417<sup>1</sup> k.c. Jeżeli podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa ma stanowić tzw. delikt legislacyjny, wykazanie tej przesłanki przed sądem powszechnym, zarówno na gruncie art. 417<sup>1</sup> k.c., jak i na gruncie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji, było i jest możliwe tylko przez przedstawienie stosownego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z konstytucją określonego przepisu prawa (porównaj między innymi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r. I CK 323/02, OSNC 2004/6/103). Wyrok taki jest decydujący zarówno co do samego faktu niezgodności z Konstytucją określonej regulacji prawnej, jak i zakresu tej niezgodności, co oznacza, że sąd powszechny ustalając bezprawne działania legislacyjne Skarbu Państwa jest związany określonym przez Trybunał Konstytucyjny ich zakresem i nie może zarzutu bezprawności rozciągać na nieobjęte wyrokiem Trybunału inne uregulowania. Jeżeli natomiast podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa ma stanowić zarzut zaniedbań legislacyjnych, okoliczność tę ustala sąd powszechny samodzielnie w sprawie o odszkodowanie, z tym, że obowiązek wydania określonego aktu prawnego musi wynikać z przepisu prawa. Stanowi tak wprost przepis art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., który wprowadzie wszedł w życie dopiero z dniem 1 września 2004 r., jednak taką samą zasadę należało przyjąć, gdy odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne opierała się na art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Sąd nie może samodzielnie określać, co jego zdaniem powinno być objęte regulacją prawną i konstruować odpowiedzialności Skarbu Państwa na zarzucie, że zaniechał uregulowania pewnych spraw, jeżeli obowiązek takiej regulacji nie wynika z przepisu prawa.

W rozpoznawanej sprawie prawidłowo Sąd Apelacyjny ustalił, że powód wykazał delikt legislacyjny przedstawiając wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. K 33/02 stwierdzający niezgodność z Konstytucją wskazanych w nim przepisów. Prawidłowo też, co do zasady, określił czasowy zakres obowiązywania niezgodnej z konstytucją regulacji prawnej, który faktycznie obejmował okres od chwili wejścia w życie Konstytucji, gdy chodzi o niezgodność

z jej przepisami art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1994 r., Nr 1 poz. 3), od dnia 1 stycznia 1998 r. (data wejścia w życie u.g.n.), gdy chodzi o niezgodność z Konstytucją art. 212 i art. 213 u.g.n. oraz od dnia 1 stycznia 2002 r. gdy chodzi o niezgodność z Konstytucją art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 90, poz. 405, ze zm.), który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Stan ten trwał do chwili ogłoszenia omawianego wyroku TK w dniu 8 stycznia 2003 r. W następnym okresie od dnia 8 stycznia 2003 r. do dnia 30 stycznia 2004 r. (wejście w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu (...), a więc ponad rok nie obowiązywały żadne sprzeczne z Konstytucją regulacje prawne w zakresie objętym sporem, co pominął Sąd Apelacyjny, zaś po tej dacie obowiązywała wskazana wyżej ustawa, której przepisy, w zakresie ograniczenia prawa do zaliczenia na poczet ceny nabycia nieruchomości wartości mienia pozostawionego za granicą, Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r. K 2/04 (OTK-A 2004/11/117), który w tym zakresie wszedł w życie z dniem 27 grudnia 2004 r.

Stwierdzić też trzeba, że określony przez Trybunał Konstytucyjny zakres niezgodnej z Konstytucją regulacji obejmował tylko wyłączenie w tych przepisach niektórych kategorii nieruchomości państwowych spod możliwości zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego na poczet ceny nabycia nieruchomości. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że inne regulacje prawne dotyczące uprawnień „zabużan”, były sprzeczne z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi. Potwierdził to także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2004 r. (skarga nr 31443/96 J. Broniowski przeciwko Polsce), który te same działania legislacyjne państwa polskiego uznał za sprzeczne z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 i Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175).

Zważywszy zatem na zakres czasowy i przedmiotowy wykazanej wyrokami Trybunału Konstytucyjnego sprzeczności z Konstytucją omawianych regulacji prawnych, nie ma podstaw, jak uczynił to Sąd Apelacyjny, do rozciągania opartej na

art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji oraz na art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne na regulacje sprzed dnia wejścia w życie Konstytucji, takie jak na przykład przepisy dokonujące komunalizacji mienia Skarbu Państwa (ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Pomijając to, że stanowiły one jeden z fundamentalnych elementów zmian ustrojowych i generalnych przekształceń własnościowych a ich wydanie należało do autonomicznego zakresu działań politycznych i ustrojowych państwa, to decydujące z punktu widzenia zasad deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa jest to, że Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził ich niezgodności z Konstytucją, a zatem nawet jeżeli doprowadziły one do zmniejszenia zasobu nieruchomości, z których „zabużanie” mogli zaspokoić swoje roszczenia, pozostaje to bez znaczenia dla deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Sąd Apelacyjny zatem bezpodstawnie powołał także te regulacje, jako jedno z działań Skarbu Państwa prowadzących do zmniejszenia zasobu nieruchomości przeznaczonych na realizację uprawnień „zabużan” i tym samym uzasadniających odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę powoda.

Bezpodstawnie także uznał, że we wskazanym okresie działania Skarbu Państwa związane z organizowaniem przetargów na sprzedaż nieruchomości z prawem do zaliczenia, były bezprawne i dlatego powód miał prawo powstrzymać się od udziału w przetargach. Wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji nie ma bowiem podstaw prawnych do uznania, że przetargi były „organizowane na podstawie ustawowego reżimu sprzecznego z Konstytucją i umową międzynarodową”, skoro Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził sprzeczności z Konstytucją przepisów określających zasady organizowania takich przetargów a jedynie ustawowe wyłączenia z nich niektórych rodzajów nieruchomości. Podobnie nie ma podstaw do przyjęcia deliktowej odpowiedzialności strony pozwanej za zarzucane przez Sąd drugiej instancji zaniedbania organizacyjne i informacyjne w „fazie realizacji prawa zaliczania” przez organizowanie przetargów bez właściwej informacji o ilości, wielkości, położeniu nieruchomości przeznaczonych do takich przetargów oraz przez „nie wykształcenie mechanizmów

pozwalających uprawnionym na racjonalne podejmowanie decyzji o udziale w przetargach”. Nie ma podstaw do uznania takich zachowań Skarbu Państwa za czyn niedozwolony polegający na zaniechaniu legislacyjnym, skoro żaden przepis prawa nie przewiduje wydania aktów normatywnych regulujących te kwestie (art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.). Nie ma także podstaw do uznania ich za działania lub zaniechania niezgodne z prawem, w rozumieniu art. 417 k.c., skoro nie zostało wykazane, że były one sprzeczne z przepisami prawa.

W konsekwencji trafnie skarżący Skarb Państwa zarzucił bezpodstawne rozszerzenie zakresu jego odpowiedzialności na zachowania, które w świetle art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. nie mogą być uznane za bezprawie legislacyjne ani za zachowania sprzeczne z prawem, w rozumieniu art. 417 k.c.

Nie to jednak jest decydujące dla skuteczności skargi kasacyjnej, skoro niewątpliwie wykazane zostało bezprawie legislacyjne w zakresie określonym przez Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyżej wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., co mogło uzasadniać odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa. Decydujące natomiast jest to, że wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego, nie można uznać, iż powód wykazał istnienie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, to jest szkody pozostającej w normalnym związku przyczynowym z wyżej określonym deliktem.

Jak powszechnie przyjmuje się w literaturze i co podkreślił także Sąd Najwyższy między innymi w postanowieniu z dnia 30 maja 2003 r. III CZP 34/03 oraz we wskazanym już wyroku z dnia 21 listopada 2003 r. I CK 232/02, nie można przyjmować, że abstrakcyjny z natury rzeczy charakter normy prawnej sprzecznej z Konstytucją, stanowiącej zdarzenie, za które władza publiczna ponosi odpowiedzialność, wyznacza automatycznie krąg poszkodowanych, obejmujący wszystkich, którzy są potencjalnie zagrożeni konsekwencjami prawnymi zastosowania wadliwej normy prawnej. Konsekwencje wadliwości normatywnej muszą być po stronie poszkodowanego na tyle skonkretyzowane, aby można było ustalić istnienie adekwatnego związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.). Jeżeli niezgodna z prawem norma ogranicza możliwość realizacji prawa podmiotowego uprawnionego, to dopiero podjęta przezeń przynajmniej próba zrealizowania tego

prawa, uniemożliwiona przez działanie normy niezgodnej z Konstytucją, może dawać podstawę do ustalenia normalnego związku przyczynowego. Nie daje natomiast takiej podstawy sama potencjalna możliwość niezrealizowania prawa, jeżeli w ogóle nie podjęto próby jego realizacji. Jeśli nawet uprawniony byłby w stanie przeprowadzić dowód tego, że wadliwa norma prawna uniemożliwia realizację przysługującego jemu i innym uprawnionym prawa i na skutek tego pozbawia go korzyści majątkowej, to taka szkoda ma charakter szkody nawet nie hipotetycznej, a jedynie ewentualnej i w świetle art. 361 § 2 k.c. nie podlega naprawieniu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba stwierdzić, że samo wykazanie przez powoda, że niezgodne z konstytucją normy prawne ograniczały możliwość realizacji przez „zabużan” ich prawa majątkowego w postaci prawa do zaliczenia na poczet ceny nabywanej nieruchomości wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego nie jest wystarczające, bowiem wskazuje tylko na szkodę ewentualną. Konieczne jest wykazanie, że powód próbował zrealizować przysługujące mu prawo i wadliwa regulacja prawna mu to uniemożliwiła. W istocie bowiem przy delikcie normatywnym szkoda nie jest skutkiem samego wydania aktu prawnego sprzecznego z Konstytucją, ale skutkiem jego stosowania i żeby można było przyjąć adekwatny związek przyczynowy, uprawniony powinien wykazać, że jego szkoda była skutkiem zastosowania wobec niego wadliwej normy prawnej, to jest, że faktycznie znalazł się w konkretnej sytuacji stosowania tego przepisu i na jego podstawie odmówiono mu realizacji jego prawa.

Jeżeli, jak ustaliły Sądy obu instancji, powód po dniu 16 grudnia 1998 r. nie wziął udziału w żadnym przetargu na sprzedaż nieruchomości z prawem zaliczenia i jak sam stwierdził zainteresowany był tylko nieruchomościami na terenie Trójmiasta, to nie można przyjąć, że wykazał, iż określone wyżej bezprawie legislacyjne wywarło jakikolwiek wpływ na jego sytuację majątkową. Jak wskazał Sąd Najwyższy w cytowanym już wyroku z dnia 21 listopada 2003 r. I CK 323/02 a także w wyrokach z dnia 19 listopada 2005 r. V CK 245/04, z dnia 13 października 2005 r. IV CK 174/05 i z dnia 31 marca 2005 r. V CK 309/04 (nie publ.), osoby uprawnione do realizacji swojego prawa do rekompensaty w sposób



określony w art. 212 u.g.n. nie tylko mogły wykorzystać te możliwości, lecz powinny to uczynić. Nie jest wystarczające ustalenie, że w istniejącym stanie prawnym było to utrudnione, bowiem jest rzeczą powszechnie znaną, że mimo stwierdzonych wadliwości legislacyjnych i ich skutku w postaci ograniczonego zasobu nieruchomości, z których „zabużanie” mogli zrealizować swoje uprawnienia oraz zbyt małej liczby organizowanych przetargów, zdecydowana większość uprawnionych zrealizowała swoje prawo. Także powód, w ustalonym przez Sąd Apelacyjny „okresie bezprawia legislacyjnego”, zrealizował to prawo w przeważającym zakresie, co wprost podważa jego zarzuty i ustalenia Sądu Apelacyjnego, że wadliwa regulacja prawna i jej wadliwe wykonanie, praktycznie uniemożliwiały realizację tego prawa. Nie bez znaczenia jest także i ta okoliczność, że bez wątplenia w okresie od 8 stycznia 2003 r. do 30 stycznia 2004 r., gdy na mocy wyroku TK z dnia 19 grudnia 2002 r. wyeliminowane zostały niezgodne z Konstytucją regulacje prawne i jeszcze nie weszła w życie ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu (...), nie obowiązywały żadne ograniczenia w prawie zaliczania i wielu uprawnionych zrealizowało w tym okresie w pełni przysługujące im prawo (porównaj między innymi sprawę Sądu Najwyższego III CZP 25/06). W tym stanie rzeczy, dla ustalenia adekwatnego związku przyczynowego, konieczne było wykazanie przez powoda, że podjął próbę realizacji przysługującego mu na podstawie art. 212 u.g.n. prawa i nie mógł go zrealizować z powodu wadliwej legislacji.

Spoczywający na państwie obowiązek umożliwienia uprawnionym realizacji prawa do zaliczenia nie był związany z miejscem ich zamieszkania. Sąd zainteresowanie „zabużan” jego realizacją nie mogło ograniczać się tylko do tego terenu. Nie może zatem usprawiedliwiać nie brania przez powoda udziału w przetargach to, że był zainteresowany tylko nieruchomościami w T. Jak wskazano wyżej nie można także uznać, że powód miał prawo powstrzymać się od udziału w przetargach ze względu na organizowanie ich w stanie „bezprawia legislacyjnego”. Nie ma też podstaw, do przyjęcia, jak uczynił to Sąd Apelacyjny, że udział w przetargach narażałoby go to na uszczerbek majątkowy, skoro nie dokonano w tym zakresie żadnych ustaleń dotyczących jego sytuacji a rozważania

Sądu mają charakter teoretyczny i dotyczą wyłącznie szkody ewentualnej, pozostającej bez znaczenia dla odpowiedzialności odszkodowawczej.

Trzeba więc uznać, że skoro powód nie wykazał, że mimo podjętych starań nie mógł skorzystać z prawa do zaliczenia, a nie ma podstaw do przyjęcia, że miał prawo starań takich nie podejmować, to jego roszczenie o odszkodowanie z tytułu niemożności realizacji uprawnienia przyznanego mu w art. 212 u.g.n. lub z tytułu obniżenia jego wartości, nie może być uwzględnione wobec niewykazania szkody pozostającej w normalnym związku przyczynowym z deliktem legislacyjnym.

Z uwagi na to, że podstawa kasacyjna naruszenia prawa materialnego - art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji, art. 417 k.c., art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. oraz art. 361 § 1 i 2 k.c. - okazała się uzasadniona a podstawa naruszenia przepisów postępowania bezzasadna, zachodziły podstawy z art. 398<sup>16</sup> k.p.c. do uchylenia zaskarżonego wyroku i oddalenia apelacji w całości. Biorąc pod uwagę charakter sprawy oraz problemy prawne związane z dochodzeniem i dowodzeniem roszczenia będącego jej przedmiotem, Sąd Najwyższy na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> i art. 391 § 1 k.p.c. nie obciążył powoda kosztami postępowania kasacyjnego.