



Sygn. akt I CSK 315/07

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 grudnia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący,  
sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa K.M.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa  
o odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 13 grudnia 2007 r.,  
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego;**
- 3. zasądza od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego na rzecz adwokat K.G. kwotę 3.600 (trzy tysiące sześćset) z należnym podatkiem VAT z tytułu kosztów nie opłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

## Uzasadnienie

Powódka K.M. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa odszkodowania w kwocie 420.800,00 zł za mienie położone poza obecnymi granicami Polski, stosownie do przepisów obowiązujących w dniu złożenia pozwu. Pozwany wnioskował o umorzenie postępowania lub o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2006 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo. Sąd ustalił, że w wyniku działań wojennych rozpoczętych w związku z II wojną światową i repatriacji, J.N., będąca matką powódki, pozostawiła na terenach nie wchodzących obecnie w skład Polski mienie położone w miejscowości D. powiat [...]. Mienie to obejmowało zabudowaną nieruchomość rolną o łącznej powierzchni 42,5 ha i wartości 420.800,00 zł. Skład i wartość tego mienia znajdującego się obecnie na terenie Białorusi oraz uprawnienia powódki do realizacji roszczeń repatrianckich potwierdzono decyzją Starosty Powiatowego w S. z dnia 21 października 2003 r. Powódka w okresie od listopada 2003 r. do stycznia 2004 r. zwróciła się na piśmie do szesnastu starostw powiatowych na terenie całego kraju z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, w odniesieniu do których mogłaby zrealizować przysługujące jej prawo do zaliczenia. W odpowiedzi powódka uzyskała informację o braku takich nieruchomości. Powódka zasięgała również w poszczególnych starostwach telefonicznej informacji o możliwości nabycia nieruchomości Skarbu Państwa i zaliczenia ich ceny na poczet stwierdzonego w wymienionej decyzji prawa do ekwiwalentu (rekompensaty) za mienie pozostawione poza granicami kraju. Powódka nie stanęła do żadnego przetargu i nie podjęła próby realizacji prawa do zaliczenia. Wystąpiła natomiast do właściwego organu o rejestrację wspomnianej decyzji z dnia 21 października 2003 r., a postępowanie administracyjne w tej sprawie nie zostało dotychczas zakończone.

Sąd Okręgowy podniósł, że powódka nie wskazała jednoznacznie, jakie działania pozwanego miały doprowadzić do powstania szkody, a ponadto nie wykazała konkretnej zindywidualizowanej szkody. Sąd uznał, że wobec powoływanych przez powódkę okoliczności faktycznych nie sposób również ustalić

podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego. W ocenie Sądu żądania pozwu nie uzasadniają postanowienia układu z dnia 9 września 1944 r. zawartego pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczące ewakuacji obywateli polskich z terytorium tej Republiki i ludności białoruskiej z terytorium Polski. Sąd podzielił pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, powtórzony następnie w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, że tzw. układy republikańskie, zawarte przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z władzami Białoruskiej SRR, Ukraińskiej SRR oraz Litewskiej SRR, nie stanowiły samodzielnej podstawy prawnej dla roszczeń kompensacyjnych z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami Państwa Polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Sąd Okręgowy podniósł, że sam fakt obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów art. 212 i 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie powoduje powstania roszczenia odszkodowawczego po stronie powódki w zakresie odpowiadającym wartości pozostawionego mienia. Na powódce spoczywa ciężar wykazania, że na skutek obowiązywania (czy też uchwalenia) niekonstytucyjnych przepisów poniosła ona szkodę w określonym rozmiarze. Niezbędne jest także wykazanie związku przyczynowego polegającego na tym, że konkretne zachowania władzy publicznej, oddziałując na sferę praw konkretnej osoby, były przyczyną poniesionej przez nią szkody. Zdaniem Sądu Okręgowego, powódka nie wykazała, aby podjęła jakąkolwiek realną próbę realizacji swego prawa, którego nie mogła zaspokoić na skutek działania czy też zaniechania pozwanego. Nie wystarczyło poprzestanie na wystąpieniach do wybranych starostw o udzielenie informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargowym.

Powódka wniosła apelację od wyroku Sądu Okręgowego, zarzucając w szczególności błąd w ustaleniach faktycznych, niezastosowanie art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 i art. 21 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 9 Konstytucji RP.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 15 marca 2007 r. oddalił apelację oraz nie obciążył powódki kosztami postępowania za drugą instancję. W uzasadnieniu podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że tzw. umowy republikańskie, które określają

zobowiązania państwa w związku ze zmianą granic po II wojnie światowej, nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń kompensacyjnych z tytułu utraty przez repatriantów mienia pozostawionego poza granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Stworzyły one jedynie szczególnego rodzaju zobowiązanie państwa do uregulowania kwestii rekompensat dla tych osób, pozostawiając ustawodawcy swobodę, co do sposobu, w jaki zostanie ukształtowany mechanizm kompetencyjny (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1991 r., III CZP 99/91, OSNCP 1992, nr 4, poz. 61, z dnia 28 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103 oraz z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, Monitor Prawniczy 2005, nr 11). Sąd Apelacyjny podkreślił, że zaniechanie realizacji rekompensaty w postaci pieniężnej nie otwiera drogi do żądania odszkodowania. Przepisy obowiązujące w przeszłości wprost określały, że roszczenia osób, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną 1939-1945 mogą być zaspokojone tylko w oznaczonej formie: początkowo rzeczowej, a następnie przez zaliczanie wartości mienia na poczet cen przy nabywaniu nieruchomości. Podstawę roszczeń powódki w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa może natomiast stanowić art. 77 Konstytucji RP w związku z art. 415 k.c. i art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), z uwagi na prospektywny charakter zmian wprowadzonych tą ustawą (por. art. 5). Może tu chodzić bądź o odpowiedzialność za tzw. bezprawie legislacyjne, bądź za niezgodne z prawem stosowanie obowiązujących przepisów prawa. By jednak powództwo to okazało się zasadne, muszą być wykazane przesłanki, od których zależy odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa. Istotne jest zatem przede wszystkim stwierdzenie bezprawności określonych działań lub zaniechań władz państwowych. Jeżeli żądanie powódki rozpatrywać w aspekcie odpowiedzialności za wadliwość legislacyjną, kwestia bezprawności zachowań władzy publicznej jest oczywista w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Apelacyjny stwierdził, powołując się na wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 (OSNC 2004, nr 6, poz. 103) oraz z dnia 16 stycznia 2004 r., III CK 266102

(niepubl.), że gdyby powódka nie mogła skorzystać ze swego uprawnienia wobec obowiązywania przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 (OTK 2002, nr 17A, poz. 97) za niezgodne z Konstytucją RP, to za taką szkodę odpowiada Skarb Państwa. Nie jest też, zdaniem Sądu Apelacyjnego, wykluczone uznanie za bezprawne działań związanych ze stosowaniem przepisów regulujących wykonanie prawa do zaliczenia, w szczególności polegających na zaniechaniu organizowania przetargów umożliwiających oddawanie w użytkowanie wieczyste lub sprzedaż nieruchomości, do których powódka mogłaby przystąpić. W takim wypadku odpowiedzialność ponosiłby Skarb Państwa samodzielnie lub solidarnie z jednostką samorządu terytorialnego (art. 420<sup>2</sup> k.c. w brzmieniu przed zmianą dokonaną cytowaną wyżej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r.) albo też jednostka samorządu terytorialnego (art. 420 1 § 1 k.c. w ówczesnym brzmieniu) lub państwowa osoba prawna (art. 420 k.c. w ówczesnym brzmieniu), w zależności od tego, na funkcjonariuszach którego z wymienionych podmiotów spoczywał obowiązek realizacji uprawnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 457/04, niepubl.). Sąd Apelacyjny zgodził się z poglądem, że to na władzy państwowej ciążył obowiązek określenia trybu realizacji praw do ekwiwalentu i wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzeczywistą ich ochronę. Odwołał się w związku z tym do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2004 r., B. przeciwko Polsce, który ocenił postępowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej wobec jednego z zabużan jako „wyeliminowanie prawa skarżącego z krajowego porządku prawnego” i uczynienie z niego „pozeru prawa”, co nie znajduje uzasadnienia „w kategoriach jakiegokolwiek uprawnionego interesu publicznego lub interesu społeczności jako całości”. Fakty te nie mogą być jednak, według Sądu Apelacyjnego, uznane za rozstrzygające dla oceny konkretnego żądania. Słusznie, jego zdaniem, Sąd Okręgowy podkreślił, że nie jest w takim wypadku wystarczające ogólne odwołanie się do obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów czy wadliwej praktyki stosowania prawa. Konieczne jest wykazanie, w jaki sposób stan ten oddziaływał na indywidualną sytuację powódki, prowadząc w efekcie do ograniczenia jej prawa do zaliczenia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zwraca się uwagę na potrzebę przedstawienia

konkretnych działań podejmowanych przez uprawnionego w celu skorzystania z przysługującego mu prawa. Wyrazem takiej aktywności nie może być samo tylko składanie podań czy wniosków o informacje o organizowanych przetargach (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2005 r., I CK 607/04, niepubl.). Zaniechanie wystąpienia o przyznanie określonej nieruchomości państwowej sprawia, że brak jest w istocie podstaw do ustalenia, jakie działania, jakich organów i z jakich przyczyn naraziły powódkę na szkodę (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2005 r., I CK 607/04, niepubl.). Trzeba bowiem pamiętać, iż pomimo stwierdzonych wyżej nieprawidłowości znaczna część zabużan uzyskała zaspokojenie swych roszczeń, co potwierdzają zestawienia załączone do akt niniejszej i podobnych spraw (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK 2004, nr 11A, poz. 117). Wskazywane przez powódkę działania ograniczyły się tymczasem do ogólnego wystąpienia do kilkunastu starostw. Z przedstawionych przez nią informacji nie sposób jednak wyprowadzić wniosku pozwalającego na stwierdzenie faktu pozbawienia jej możliwości udziału w przetargu lub innego naruszenia praw. Brak jest też podstaw faktycznych do utożsamienia ewentualnej szkody z wartością pozostawionego mienia. Jest bowiem oczywiste, że uprawnienie swoje powódka zachowała, a przy tym normatywne ograniczenia w realizacji praw zabużan zostały obecnie praktycznie usunięte. Nie bez znaczenia jest wprowadzenie formy zaliczenia przewidzianej art. 53 ust. 3 (obecnie ust. 4) ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.), a przede wszystkim rozwiązań ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418), która stworzyła podstawy do uzyskania świadczenia pieniężnego, choć w oznaczonych jedynie granicach (art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy). Wartość pozostawionego mienia podlega przy tym waloryzacji na dzień realizacji prawa do rekompensaty, tj. na dzień wypłaty świadczenia w formie gotówkowej czy w innej formie przewidzianej w ustawie. W konsekwencji wartość prawa nie ulega zmniejszeniu z tego tylko powodu, że nie doszło do jego wykonania przed wejściem w życie ustawy. Nie jest też obniżeniem wartości prawa normatywne ograniczenie wysokości wypłaty, to rozwiązanie jest

bowiem wyrazem suwerennej woli ustawodawcy ukształtowania warunków realizacji zobowiązania względem zażalonych.

Powódka w skardze kasacyjnej zarzuciła naruszenie art. 415 i art. 417 k.c. oraz art. 378 § 1, art. 227 i art. 233 § 1 w związku z art. 391 k.p.c., a ponadto podniosła zarzut nieważności postępowania polegający na pozbawieniu powódki możliwości obrony swoich praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.) wskutek niezasadnego dwukrotnego oddalenia jej wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wymaga wyjaśnienia podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut nieważności postępowania polegający na tym, że Sąd Okręgowy dwukrotnie oddalił wniosek powódki o ustanowienie dla niej pełnomocnika z urzędu, przez co pozbawił ją możliwości obrony swych praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że zarzut nieważności postępowania (a także wzięcie przez Sąd Najwyższy pod rozwagę nieważności postępowania z urzędu – art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.) odnosi się jedynie do postępowania przed sądem drugiej instancji (zob. wyrok z dnia 21 listopada 1997 r., I CKN 825/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 81; wyrok z dnia 23 lutego 2005 r., III CK 323/04, niepubl.). Skoro jednak w piśmiennictwie przeważa pogląd przeciwny, należy podkreślić, że w okolicznościach niniejszej sprawy Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, że chociaż powódka korzysta z częściowego zwolnienia od kosztów sądowych, brak jest podstaw do uznania jej za osobę nieporadną oraz do uznania sprawy za skomplikowaną pod względem faktycznym i prawnym. Trudno bowiem uznać za skomplikowane sprawy dotyczące, tzw. mienia zażużańskiego, skoro były one już wielokrotnie wyjaśniane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Nie zmienia tej oceny okoliczność, że Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 1 czerwca 2007 r. ustanowił dla powódki pełnomocnika z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, w którym obowiązuje przymus adwokacki i radcowski (art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c.).

Zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. jest o tyle uzasadniony, że Sąd Apelacyjny rzeczywiście nie odniósł się *expressis verbis* do poniesionych w apelacji zarzutów naruszenia art. 9 i art. 21 Konstytucji RP. Zarzuty te zostały jednakże

nietrafnie odniesione do wyroku Sądu Okręgowego, ponieważ, po pierwsze, z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w związku z art. 9 Konstytucji RP w żaden sposób nie można wywieść tezy, że ewentualna szkoda poniesiona przez powódkę odpowiada pełnej wartości mienia pozostawionego poza granicami RP, a okoliczność ta została przekonywająco wyjaśniona w uzasadnieniach wyroków Sądów pierwszej i drugiej instancji. Po drugie, zarzut naruszenia art. 21 Konstytucji RP jest bezprzedmiotowy, bowiem w niniejszej sprawie oczywiście nie było przedmiotem rozważań naruszenie prawa własności przysługującego powódce. W tej sytuacji należy zatem przyjąć, że wspomniane naruszenie przepisu postępowania nie miało żadnego wpływu na wynik sprawy (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.).

Zarzut naruszenia przepisów art. 227 i art. 233 § 1 w związku z art. 391 k.p.c. odnosi się do ustalenia faktów lub oceny dowodów, jest więc bezprzedmiotowy, skoro, zgodnie z art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c., nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej.

Zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego dotyczy art. 415 i art. 417 k.c. Wyjaśnienia w związku z tym wymaga określenie właściwej podstawy prawnej ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Artykuł 415 k.c. został powołany przez Sąd Apelacyjny jako ewentualna podstawa odpowiedzialności niejako „przy okazji”, obok przepisów art. 77 Konstytucji RP i art. 417 § 1 k.c., które stanowiły podstawowy przedmiot szczegółowych rozważań Sądu. Trudno więc zarzucać Sądowi Apelacyjnemu, że naruszył art. 415 k.c., skoro w istocie nie wypowiedział się on w kwestii zastosowania tego przepisu. Należy zresztą podkreślić, że rozważany przepis stanowi najbardziej ogólną podstawę odpowiedzialności deliktowej, która, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, ustępuje przed podstawami szczególnymi, w tym zwłaszcza przed art. 417 i nast. k.c.

Nowe brzmienie art. 417 k.c. zostało nadane dopiero na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), jednakże wykładnia tego przepisu uległa zmianie z dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Wynika to z „interpretacyjnego” w tym zakresie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia



4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (Dz. U. Nr 145, poz. 1638; OTK 2001, nr 8, poz. 256), zgodnie z którym art. 417 k.c., rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym można wyróżnić trzy okresy obowiązywania art. 417 k.c.: pierwszy – od dnia 1 stycznia 1965 r. (tj. od dnia wejścia w życie Kodeksu cywilnego) do dnia 16 października 1997 r., drugi – od dnia 17 października 1997 r. (tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji) do dnia 31 sierpnia 2004 r., oraz trzeci – od dnia 1 września 2004 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.) do chwili obecnej. Nie ma natomiast podstaw do wyróżniania dodatkowo czwartego okresu, dla którego cezurą byłby dzień wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00. Po pierwsze bowiem, we wspomnianym wyroku została stwierdzona zgodność art. 417 k.c. z Konstytucją, zaś zamieszczona w sentencji interpretacja tego artykułu w istocie stanowi element uzasadnienia wyroku. Po drugie zaś rozważany wyrok jest skuteczny *ex tunc*, jednakże tylko od dnia wejścia w życie Konstytucji, w związku z brzmieniem jej art. 77 ust. 1.

W niniejszej sprawie podstawą ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa może być zatem nie art. 415 k.c., ale jedynie art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 października 1997 r. do dnia 31 sierpnia 2004 r., a więc interpretowany w sposób zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Według bowiem art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie wymienionej ustawy. Sąd Apelacyjny trafnie w związku z tym odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 (OTK 2002, nr 7A, poz. 97), ponieważ również ten wyrok jest skuteczny *ex tunc*; można jedynie rozważać, czy owa skuteczność odnosi się do dnia wejścia w życie zakwestionowanych przepisów, czy też do dnia wejścia w życie Konstytucji, co zresztą w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma istotnego znaczenia.

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 212 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że z tymi samymi przepisami Konstytucji są niezgodne: art. 213 u.g.n., w jakim wyłącza stosowanie art. 212 u.g.n. do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3) i art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 90, poz. 405 ze zm.). W uzasadnieniu wyroku podkreślono, m.in., iż „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości, że w tych okolicznościach wszelkie akty normatywne ograniczające dostęp zabużan do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa rzutują bezpośrednio na szansę realizacji prawa zaliczania. Na tle obecnego stanu prawnego można dostrzegać występowanie swoistej antynomii funkcjonalnej – ukształtowane bowiem przez obowiązujące ustawodawstwo prawo podmiotowe w praktyce nie może być realizowane. Prawo zaliczania staje się w konsekwencji w coraz większym stopniu <<pustym zobowiązaniem>> przybierając postać *nudum ius*. Utrzymanie obecnej tendencji i wyłączenie z możliwości zaliczania szerokiego katalogu gruntów Skarbu Państwa nie daje szans na realizację tego prawa w przyszłości. Stan ten już obecnie powoduje powstanie niekorzystnej i paradoksalnej zarazem sytuacji, w której uprawnieni oczekujący latami na możliwość przystąpienia do przetargu, a w jego trakcie – zdając sobie sprawę z trudności w realizacji przysługującego im prawa zaliczania – <<podbijają>> cenę nieruchomości do wysokości znacznie przewyższającej jej wartość rynkową. W istniejących warunkach dla oceny możliwości korzystania z prawa zaliczenia uwzględniać należy nie tylko

ograniczenie dostępności pewnych nieruchomości z takich czy innych, mniej lub bardziej uzasadnionych przyczyn, lecz faktyczne szanse wykonywania prawa oraz jego ekonomiczną wartość.”. Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawodawca uchwalając wymienione ustawy dopuścił się bezprawia normatywnego (legislacyjnego) w zakresie wynikającym z przytoczonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 90; z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, niepubl.; z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, niepubl.; z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, niepubl.; z dnia 9 lutego 2005 r., III CK 235/04, niepubl.).

Należy wszakże podkreślić, iż – jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 – stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją nie jest jeszcze wystarczające do skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Tworzenie norm prawnych nie jest bowiem powiązane z konkretnymi aktami władzy publicznej wobec danej osoby, a zatem nie można przyjąć, aby w ten sposób nastąpiło działanie władzy publicznej skierowane przeciwko tej osobie. Trzeba zatem wykazać, że nastąpiły konkretne działania władzy publicznej podjęte na podstawie aktu normatywnego wydanego niezgodnie z prawem, a skierowane wobec określonej osoby, która przez to poniosła szkodę. Sąd Najwyższy w powołanym wyroku wyjaśnił w związku z tym, że obniżenie wartości prawa zaliczania może być ujmowane w kategorii uszczerbku majątkowego objętego pojęciem szkody. Konieczne jest tu porównanie wartości prawa zaliczania przy hipotetycznym stanie prawnym wolnym od aktów prawnych uznanych za wadliwe i wartości tego prawa, które istnieje w związku z wydaniem tych aktów (zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03).

Przedstawione wyżej stanowisko Sądu Najwyższego zostało trafnie podzielone przez Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku. Do tego, aby stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny bezprawie normatywne mogło być jednocześnie uznane za delikt normatywny (konstytucyjny), konieczne jest wykazanie istnienia dalszych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2004 r.)

w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, mianowicie szkody i normalnego związku przyczynowego. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa bowiem na zasadach ogólnych (art. 6 k.c.) na powodach. W niniejszej sprawie powodowie nie wykazali, na czym miałyby polegać poniesiona przez nich szkoda wyrządzona bezprawiem normatywnym. Poza tym w ogóle nie przystępowali do przetargów organizowanych z udziałem zabużan, nie wykazali zaś, aby takie przetargi w ogóle nie były organizowane. Powodowie nie zakwestionowali też wniosku Sądu Apelacyjnego o tym, co w okolicznościach sprawy mogło stanowić szkodę. Sąd ten potwierdził co do zasady możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa, ale trafnie uznał, że powodowie nie udowodnili szkody. Szkoda, której naprawienia powodowie żądają, nie jest zatem szkodą konkretnie istniejącą, ale abstrakcyjną.

Sąd Najwyższy nie obciążył powódki kosztami postępowania kasacyjnego ze względu na jej częściowe zwolnienie od kosztów sądowych (art. 102 k.p.c.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji.