

Wyrok z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 430/07

Przepisy 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) wyczerpują treść uprawnień z tytułu pozostawienia majątku nieruchomego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz oczekiwania na realizację tych uprawnień.

Sędzia SN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

Sędzia SN Maria Grzelka

Sędzia SN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Zbigniewa Ż. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę M., Prezydenta Miasta R. i Ministra Skarbu Państwa o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 12 marca 2008 r. skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2007 r.

oddalił skargę kasacyjną i nie obciążył powoda kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powód domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta R., Wojewody M. i Ministra Skarbu Państwa kwoty 726 166, 67 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 listopada 2002 r., uzasadniając żądanie tym, że pozwany nie wywiązuje się z obowiązku wypłaty ekwiwalentu za mienie pozostawione poza granicami Państwa Polskiego w związku z drugą wojną światową, należnego na podstawie układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski. Jako podstawę prawną wskazywał zobowiązanie

Skarbu Państwa wynikające z tej umowy oraz przepisy regulujące odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Powoływał się również na tzw. bezprawie legislacyjne stwierdzone w odniesieniu do art. 212 i 213 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) oraz w odniesieniu do przepisów ustawy 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. z 2004 r. Nr 6, poz. 39) (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A Zb.Urz. 2002, nr 7, poz. 97 i z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK-A Zb.Urz. 2004, nr 11, poz. 117). Istotną przyczyną szkody była według twierdzeń powoda praktyka organów Skarbu Państwa i osób prawnych zarządzających nieruchomościami państwowymi ograniczająca sprzedaż nieruchomości lub niedopuszczająca do udziału w nich uprawnionych.

Wyrokiem z dnia 30 maja 2006 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo (...), a Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji powoda oddalił ją. Sąd drugiej instancji stwierdził, że powód udowodnił, iż dostęp do przetargów na zbycie nieruchomości Skarbu Państwa był w znacznym stopniu ograniczony, ale okoliczność ta nie przesądza poniesienia szkody, ponieważ powód mógł brać udział w przetargach w przeszłości i ma taką możliwość obecnie. Powód nie wykazał również utraty prawa zaliczenia, obniżenia wartości posiadanych uprawnień, braku nieruchomości przeznaczonych obecnie do sprzedaży ani niezgodności 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) z Konstytucją. Z tych względów Sąd drugiej instancji stwierdził, że mienie powoda w postaci prawa zaliczenia nie doznało uszczerbku i to ustalenie okazało się decydujące dla rozstrzygnięcia, mimo trafności zarzutów powoda dotyczących bezprawności (przejściowej) działania władzy publicznej w zakresie legislacji i przysługiwania powodowi co do zasady roszczenia odszkodowawczego.

Sąd Apelacyjny uznał, że brak aktywności powoda, wymaganej ze względu na charakter jego uprawnienia obligującego w poprzednim okresie do uczestniczenia w przetargach, uniemożliwia przeprowadzenie dowodu „na okoliczność szkody”, a zgromadzone dowody wskazują, iż inni uprawnieni realizowali i nadal realizują przysługujące im prawo zaliczenia. Zmniejszenie się zasobu gruntowego Skarbu

Państwa nie determinuje obniżenia się wartości niezrealizowanego uprawnienia powoda i powód nie udowodnił odmiennego stanu. Z tych przyczyn nieusprawiedliwiony był również – oddalony przez Sąd Okręgowy – wniosek powoda o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego w celu ustalenia wysokości szkody. Ustawowe reguły realizacji prawa Zabużan wymagają aktywności zainteresowanych (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 r., III AZP 17/87, OSNCP 1989, nr 7-8, poz. 118), aby została spełniona przesłanka istnienia zobowiązania umarzanego przez uprawnianego do zaliczenia. (...)

W skardze kasacyjnej opartej na obydwu podstawach powód zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 213 § 1 i art. 228 k.p.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 417 k.c., art. 322 k.p.c. w związku z art. 361 i 6 k.c. przez stwierdzenie, że powód nie udowodnił poniesienia szkody i związku przyczynowego pomiędzy szkodą a bezprawnym zachowaniem pozwanego oraz nie udowodnił wysokości szkody. Naruszenie prawa materialnego, tj. art. 361 w związku z art. 363 k.c., polega zdaniem skarżącego na przyjęciu, że wysokość szkody nie odpowiada niezrealizowanej wartości prawa zaliczenia wynikającego z decyzji Prezydenta Miasta R. z dnia 20 kwietnia 2000 r. Skarżący zarzucił także naruszenie art. 92 k.z. przez błędną wykładnię odmawiającą umowie z dnia 22 września 1944 r. zawartej między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej charakteru umowy cywilnoprawnej na rzecz osoby trzeciej oraz naruszenie art. 104 k.z. (obecnie art. 919 k.c.) w związku z art. 14 ust. 3 powołanej umowy, przez wykładnię odmawiającą jej charakteru przyrzeczenia publicznego uregulowanego w kodeksie zobowiązań.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, tj. uwzględnienie powództwa. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

(...) Ustawodawstwo polskie niekonsekwentnie realizowało prawo do rekompensaty dla grupy swoich obywateli przesiedlonych z terenów wschodnich państwa polskiego zagarniętych przez ZSRR. Efektem tego było rozproszenie aktów prawnych dotyczących tej kwestii i ich zmienność, motywowana różnymi względami, w tym sytuacją ekonomiczną kraju. Mimo tych uwag nie można zaprzeczyć, że określanie wysokości i zasad przyznawania rekompensat pozostawało w gestii władzy ustawodawczej. Od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

(jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) ekwiwalent pozostawionego mienia nieruchomego, o którym była mowa w tzw. umowach republikańskich, był przyznawany przez zaliczanie wartości tego mienia na poczet ceny nabywanej od państwa nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Ponieważ z potwierdzenia uprawnienia do nieruchomości pozostawionych za granicą wschodnią nie wynikało roszczenie o nabycie własności lub użytkowania wieczystego, uprawniony musiał wykazać inicjatywę w realizacji swego prawa. Zależnie od zmian co do zasad gospodarowania nieruchomościami państwowymi powinien był wystąpić o sprzedaż nieruchomości lub oddanie w użytkowanie wieczyste, a w miarę utrwalania się systemu sprzedaży nabywcom wyłonionym w przetargu, przystępować do przetargu. Taki system zaspokajania uprawnień Zabuzan, przy braku powszechnego systemu informacji publicznej, nakładał na nich obowiązek wyszukiwania odpowiadających im nieruchomości i podjęcia wysiłku nawet wielokrotnego uczestniczenia w przetargach, ponieważ ustawy nie zapewniały terminu realizacji prawa do zaliczenia w skonkretyzowanych transakcjach i nie określały terminu, położenia nieruchomości, ani ich ceny. Uprawnienie wynikające z przymusowego przesiedlenia związanego z drugą wojną światową nie ulegało przedawnieniu i dlatego realizacja nie wymagała szczególnego pośpiechu.

Wejście w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustanowienie kontroli zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu, zwłaszcza z Konstytucją, wymogło konieczność uporządkowania również zagadnienia uprawnień zapowiadanych w umowach z republikami ZSRR m.in. w układzie z Rządem Ukraińskiej SRR. Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, eliminującego przepisy art. 212 ust. 1 i art. 213 u.g.n., 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) oraz 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.), uchwalona została ustawa 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. z 2004 r. Nr 6, poz. 39). Również ta próba rozwiązania problemu rekompensat dla Zabuzan

okazała się nieskuteczna ze względu na niezgodność niektórych przepisów ustawy z Konstytucją (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04).

Jednocześnie ustanowienie w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady odpowiedzialności państwa lub jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone niezgodnymi z prawem aktami władzy publicznej doprowadziło do ukształtowania się orzecznictwa sądów przyjmującego odpowiedzialność Skarbu Państwa również za tzw. bezprawie legislacyjne, opartą najpierw na art. 417 k.c., a od dnia 1 września 2004 r. na art. 417¹ § 1 albo § 4 k.c. Z zakresu tej odpowiedzialności nie zostały wyłączone szkody wyrządzone osobom przesiedlonym. Na poparcie tej tezy w skardze kasacyjnej wskazano przykłady w postaci wyroków Sądu Najwyższego (np. z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103, z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, "Biuletyn SN" 2004, nr 11, s. 12 i z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, nie publ.).

Rozważając w czym przejawia się szkoda uprawnionego z tytułu pozostawienia majątku nieruchomości w wyniku przesiedlenia, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., w którym stwierdzono, że wszelkie akty normatywne ograniczające dostęp Zabuzan do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa rzutują bezpośrednio na szansę realizacji prawa zaliczania. Utrzymanie obecnej tendencji i wyłączenie z możliwości zaliczania szerokiego katalogu gruntów Skarbu Państwa nie daje szans na realizację tego prawa w przyszłości, a stan taki wpływa niekorzystnie na wartość prawa zaliczania, której obniżenie może być ujmowane w kategorii uszczerbku majątkowego objętego pojęciem szkody. Konieczne jest zatem 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. Te same reguły odnoszą się do zmniejszenia wartości prawa zaliczenia wynikającego ze złych praktyk organów zarządzających zbywanie nieruchomości państwowych. (...)

Sąd Apelacyjny uzależnił możliwość wykazania szkody od przystąpienia uprawnionego do przetargu. Argument ten wymaga dodatkowych uwag, gdyż ustalenie szkody majątkowej w postaci straty (art. 361 § 2 k.p.c.) obejmuje sferę faktyczną i kwalifikację prawną. Obowiązkiem powoda jest więc przytoczenie już w pozwie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie (art. 187 § 1 pkt 2 k.p.c.)

i przedstawienie dowodów (art. 6 k.c. i art. 3 k.p.c.). Powód upatrywał swojej szkody w tym, że nie mógł zrealizować przysługującego mu prawa zaliczenia, jednak Sąd Apelacyjny rozważał także drugą postać szkody, tj. zmniejszenie się wartości prawa zaliczenia, oznaczającą, iż wskutek bezprawnych działań prawo zaliczenia traciło wraz z upływem czasu swoją wartość, wskutek czego powód mógł nabyć mienie niższej wartości lub umorzyć mniejszą część swego zobowiązania.

Bez względu na postać szkody objętej twierdzeniem powoda, należy zgodzić się z poglądem, że udowodnienie istnienia szkody może być dokonane także w sposób pośredni (art. 231 k.p.c.), przy wykorzystaniu wiadomości specjalnych, np. opinii biegłego lub instytutu naukowego z zakresu ekonomii. Uwaga ta, odnosząca się do odmiennego zapatrywania Sądu Apelacyjnego, nie ma jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej, która nie podważa zasadniczego wątku uzasadnienia zaskarżonego wyroku opartego na twierdzeniu, że powód nie przedstawił i nie udowodnił faktów uzasadniających jakąkolwiek postać szkody, oraz – co równie istotne – nie udowodnił związku przyczynowego, nasuwającego szczególne trudności w wypadku zmniejszenia wartości prawa zaliczenia, wartość ta jest bowiem bezpośrednio związana z cenami nieruchomości oraz z lokalnymi i globalnymi procesami ekonomicznymi. (...)

Przyjmując apriorycznie istnienie szkody zindywidualizowanej co do wysokości (wartości pozostawionego mienia) strona powodowa podniosła zarzut nieskorzystania przez sąd z prawa sędziowskiego określania wysokości opartej na uwzględnieniu wszystkich okoliczności. Zajmując takie stanowisko pominięto niezbędną w rozpoznawanej sprawie rozważenie regulacji problemu rekompensat zawartej w obowiązującej od dnia 7 października 2005 r. ustawie z dnia 8 lipca 2005 r.

Znaczenie tego aktu dla odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu deliktu normatywnego było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 lutego 2007 r., IV CKN 376/06 (nie publ.) oraz wyroku z dnia 22 listopada 2007 r., III CSK 143/07 (nie publ.). Podkreślono w nich, że ustawa, kontynuując rozwiązanie oparte na przyznaniu prawa zaliczenia, przyznaje uprawnionym prawo do odszkodowania w formie świadczenia pieniężnego. Sąd Najwyższy stwierdził również, że przewidziane jej przepisami „prawo do rekompensaty”, wyczerpuje roszczenia osób przesiedlonych z za granicy wschodniej. Jeżeli uprawniony domaga się rekompensaty w formie świadczenia

pieniężnego (art. 13 ust. 2 ustawy), także jego sposób ustalenia i wysokość określa ta ustawa, a potwierdzenie prawa do rekompensaty odbywa się w drodze postępowania administracyjnego (art. 5 ust. 3 ustawy).

Akceptując te oceny należy podkreślić, że w trwającym od dziesięcioleci procesie wyrównania krzywd omawianej grupy obywateli państwa polskiego, ustawodawca zgodnie ze swymi kompetencjami uregulował treść uprawnień pokrzywdzonych. Nie można zatem akceptować wniosku, że z tytułu długoletniego oczekiwania przysługują im roszczenia odszkodowawcze ponad niezrealizowane dotychczas prawo zaliczenia, ponieważ przekreślałoby to sens określenia również zasad waloryzacji pozostawionego mienia. Na marginesie należy dodać, że według oceny składu orzekającego droga sądowa do dochodzenia odszkodowania z tytułu tzw. bezprawia legislacyjnego była po dniu 7 października 2005 r. nadal dopuszczalna, jednak powód utracił legitymację czynną ze względu na odmienną regulację ustawową, wyłączającą roszczenia odszkodowawcze. (...)

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 92 w związku z art. 2 k.z. oraz art. 104 w związku z art. 2 k.z. w związku z art. 14 ust. 3 lit. a układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a rządem Ukraińskiej SRR dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium Ukraińskiej SRR i ludności ukraińskiej z terytorium Polski, należy zauważyć, że podstawowe znaczenie dla oceny ich skuteczności ma ustalenie charakteru prawnego tzw. umów republikańskich. Postanowienia umów międzynarodowych tworzą zobowiązania o charakterze publicznoprawnym jedynie w odniesieniu do sygnatariuszy danej umowy, tj. państw, w określonych jednak przypadkach postanowienia tych umów mogą również stanowić samodzielną podstawę określonych roszczeń dochodzonych przez inne podmioty przed sądami krajowymi, jeżeli stanowią tzw. normy samowykonalne. Niezbędną przesłanką przyjęcia takiego charakteru postanowień umowy międzynarodowej jest jednak wymóg ratyfikacji umowy i ogłoszenia jej tekstu oraz wymóg kompletności normy, umożliwiający jej stosowanie bez konieczności implementacji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 i z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04) oraz Sądu Najwyższego (por. wyroki z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, nie publ., z dnia 16 stycznia 2004 r., III CK 266/02, nie publ., z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, nie publ., z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, nie publ., z dnia 19 listopada 2004 r., V CK

245/04, nie publ., z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 457/04, nie publ., z dnia 19 stycznia 2005 r., IV CK 262/04, nie publ., z dnia 4 lutego 2005 r., I CK 607/04, nie publ., z dnia 9 lutego 2005 r., III CK 235/04, "Izba Cywilna" 2005, nr 12, s. 56, z dnia 13 października 2005 r., IV CK 174/05, nie publ.) wyrażony został pogląd, który Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela, że umowy republikańskie nie stały się elementem wewnętrznego porządku prawnego państwa polskiego, a zatem nie mogą stanowić podstawy do powstania prawa podmiotowego do rekompensaty dla repatriantów i ich spadkobierców za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Brak wskazanych cech układu republikańskiego przesądza brak możliwości uznania jego postanowień za bezpośrednie źródło zobowiązania strony pozwanej i przemawia przeciwko uznaniu zasadności twierdzenia skarżącego, że postanowienia układu są źródłem cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego umowy na rzecz osób trzecich lub cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego przyrzeczenia publicznego.

Należy również podzielić stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, że zawarte w art. 3 pkt 6 układu republikańskiego odesłanie do ustaw nie oznacza odesłania do ustaw obowiązujących w chwili podpisywania umowy, lecz oznacza zobowiązanie ustawodawcy polskiego do wydania odrębnych aktów normatywnych regulujących tryb oraz zasady dokonywania zwrotu wartości mienia pozostawionego przez ewakuowanych. Nie może być zatem uwzględniony zarzut naruszenia wskazanych przepisów kodeksu zobowiązań, który nie mógł być podstawą „roszczeń zabużańskich”. Podstawę tego typu roszczeń stanowiły – z uwzględnieniem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego – ewoluujące akty prawne, wydane w okresie od 1946 r. do 2005 r., określające treść prawa do rekompensaty oraz jego formę i tryb realizacji.

Nie znajdując usprawiedliwionej podstawy skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy oddalił ją zgodnie z art. 398¹⁵ k.p.c.

