



Sygn. akt I CSK 465/07

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)*

*SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian*

*SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)*

w sprawie z powództwa S. D.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Finansów i Ministra Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 4 kwietnia 2008 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powoda obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów postępowania kasacyjnego.**

#### Uzasadnienie

Powód S. D. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Finansów i Ministra Skarbu Państwa, zapłaty kwoty 1.187.660 zł z odsetkami ustawowymi od dnia doręczenia pozwu, tytułem odszkodowania za mienie pozostawione poza granicami Polski w związku z wojną 1939 – 1945 r. i niemożności

zaspokojenia roszczeń w drodze przewidzianej w obowiązujących przepisach. Jego powództwo Sąd Okręgowy w W. oddalił wyrokiem z dnia 24 listopada 2006 r., a Sąd Apelacyjny oddalił w dniu 3 lipca 2007 r. apelację powoda od tego wyroku.

Podstawą rozstrzygnięcia były następujące ustalenia.

W wyniku działań wojennych rozpoczętych w związku z II wojną światową, ojciec powoda S. D. pozostawił majątek na obszarach, które nie wchodzą obecnie w skład Rzeczypospolitej Polskiej. Powód odziedziczył w całości spadek po nim.

W dniu 30 sierpnia 2001 r. powód uzyskał zaświadczenie wydane przez Prezydenta Miasta K., stwierdzające prawo do otrzymania odszkodowania za pozostawione mienie w kwocie 1.187.660 zł. W dniu 2 kwietnia 2002 r. powód wystąpił do Prezydenta J. z wnioskiem o zrealizowanie jego prawa do ekwiwalentu na terenie miasta J. W dniu 7 marca 2003 r. złożył ofertę zakupu nieruchomości „W.(...)” w K., która jednak nie została przyjęta, ponieważ nie spełniała warunków wynikających z art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.). Pismem z dnia 2 lipca 2003 r. powód wystąpił do Prezydenta Miasta K. o wykonanie zaświadczenia z dnia 30 sierpnia 2001 r. poprzez wypłatę odszkodowania w kwocie 1.187.660 zł. W odpowiedzi uzyskał informację, że z uwagi na ciągły brak nieruchomości w zasobach Skarbu Państwa nie jest możliwe zaspokojenie jego roszczeń. Później powód starał się przystąpić do przetargu zorganizowanego przez Prezydenta Miasta J.. Nie został jednak do niego dopuszczony, z uwagi na niespełnienie wymaganych warunków (nieruchomość była przeznaczona na cele produkcyjno-usługowe). Ponadto powód wraz z innymi osobami w dniu 20 października 2003 r. złożył ofertę w procesie prywatyzacji mienia Skarbu Państwa położonego w M. W tym wypadku komisja przetargowa nie podjęła z oferentami dalszych rokowań, ponieważ nie wpłacili wadium.

Sąd Okręgowy odmówił prowadzenia dowodów mających wykazać, jakie trudności napotykają na drodze realizacji prawa do ekwiwalentu inne osoby. Nie dopuścił też dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i wyceny nieruchomości, w celu oszacowania obniżenia wartości niezrealizowanego przez uprawnionego prawa do zaliczenia, uznając że przeprowadzenie tego dowodu nie doprowadziłoby do wydania odmiennego rozstrzygnięcia w sprawie.

W ocenie obydwu Sądów podstawy prawnej roszczeń powoda nie mogą stanowić postanowienia tzw. układów republikańskich. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie K 33/02 i z dnia 15

grudnia 2004 r. w sprawie K 2/04 oraz Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 i z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, postanowienia układów republikańskich zawartych przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z władzami Białoruskiej SRR, Ukraińskiej SRR oraz Litewskiej SRR nie mają samowykonalnego charakteru, co powoduje, że nie mogą stanowić bezpośredniego źródła zobowiązania pozwanego Skarbu Państwa do zrekompensowania strat spowodowanych pozostawieniem mienia na terenie tych republik. Nie mogą zostać także zakwalifikowane jako umowy na rzecz osób trzecich, czy też przyrzeczenie publiczne.

Sądy nie stwierdziły też, aby wystąpiły podstawy odpowiedzialności pozwanego przewidziane w art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie K 33/02 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) w zakresie, w jakim art. 212 ust. 1 tej ustawy wyłączał możliwość zaliczenia wartości tzw. mienia zabużańskiego na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz art. 213 ustawy w zakresie, w jakim wyłączał on stosowanie prawa do zaliczenia do nieruchomości stanowiących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei w wyroku z 15 grudnia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 53 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (K 2/04, OTK-A-2004/11/117). Uprawniało to osoby, które powinny otrzymać ekwiwalent za pozostawione mienie do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do ekwiwalentu, będącego następstwem wydania aktów normatywnych, ograniczających dostęp uprawnionych do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa, a tym samym uniemożliwiających lub ograniczających możliwość realizacji prawa zaliczenia wartości tego mienia na poczet ceny sprzedaży i opłat za użytkowanie wieczyste.

Jednak roszczenie odszkodowawcze z tego tytułu wymaga udowodnienia wysokości poniesionej szkody i związku przyczynowego pomiędzy poniesioną szkodą a zdarzeniami, polegającymi na ubezszkudzeniu lub ograniczeniu możliwości zaspokojenia przez powoda roszczeń z tytułu rekompensaty, jako efektu obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów. Sądy zwróciły uwagę, że działania powoda okazały się nieefektywne nie z uwagi na zastosowanie wobec niego przepisów uznanych za niekonstytucyjne, lecz dlatego, że w przetargu ogłoszonym przez

Prezydenta Miasta J. powód nie spełniał kryteriów wskazanych w art. 212 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w postępowaniu prywatyzacyjnym mienia Skarbu Państwa, położonego w M., powód nie wpłacił wymaganego wadium. Sąd Apelacyjny zauważył dodatkowo, że niezależnie od tego, czy szkoda poniesiona przez powoda byłaby łączona przez niego z tzw. bezprawiem normatywnym (obowiązywaniem niezgodnych z Konstytucją przepisów ograniczających możliwość realizacji prawa do ekwiwalentu) czy też z niezgodnym z prawem stosowaniem przepisów zgodnych z Konstytucją (np. w wyniku nieorganizowania przetargów) to w każdym z tych wypadków powód musi udowodnić, że ograniczenia te wpłynęły konkretnie na jego sytuację majątkową, a zatem, że próbował zrealizować przysługujące mu prawo i wadliwa regulacja prawna mu to uniemożliwiła. 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 uprawnieni mogli się zaspokoić oraz zbyt małej liczby organizowanych przetargów, zdecydowana większość uprawnionych zrealizowała swoje prawo. Sąd II instancji wskazał nadto, że powód nie wykazał, iżby Prezydenci Miast K., J., Burmistrz J., Wojewoda X. oraz Dyrektorzy Delegatur Ministra Skarbu Państwa w K. i K., do których powód zwrócił się z wnioskami o zaspokojenie jego roszczeń z tytułu ekwiwalentu, odmówili tego z przyczyn innych niż rzeczywisty brak w ich dyspozycji nieruchomości przeznaczonych na ten cel oraz niespełnienie przez powoda wymagań do udziału w przetargach. Powód nie dowiódł przy tym, aby stawiane mu wymagania wynikały z zastosowania przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, ani też że niedopuszczono go do udziału w przetargach z powodu niezgodnego z prawem stosowaniu przez organy władzy publicznej zgodnych z Konstytucją przepisów.

Sądy zaznaczyły również, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa nie może być wywodzona z czynu niedozwolonego, za jaki powód uważa przysporzenie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w 1990 r. majątku nieruchomego Skarbu Państwa. Akty normatywne wydane w związku z wprowadzeniem reformy administracji publicznej nie zostały bowiem uznane za wadliwe. Źródłem roszczeń nie może też być zarzut bezczynności legislacyjnej Państwa, bowiem począwszy od 1946 r. ustawodawca wprowadzał do porządku prawnego akty normatywne regulujące sposób zaspokajania roszczeń z tytułu prawa do ekwiwalentu.

Ponadto dochodzeniu przez powoda odszkodowania odpowiadającego pełnej rekompensacie pieniężnej za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich, sprzeciwiają się 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 165, poz. 1418), które określają zasady i zakres realizacji tego prawa oraz przewidują dokonywanie waloryzacji wartości pozostawionego mienia na dzień realizacji prawa do rekompensaty. Obowiązek świadczeń do jakich zobowiązane jest Państwo, ograniczony został ustawowo do części wartości utraconego mienia (art. 13 ustawy), wartość prawa nie ulega jednak obniżeniu z powodu jego niezrealizowania, ponieważ podlega waloryzacji (art. 14 i 17 ustawy).

Sądy obydwu instancji nie obciążyły powoda obowiązkiem zwrotu kosztów procesu, mając na uwadze jego trudną sytuację materialną oraz szczególny charakter dochodzonych roszczeń, którym od kilkadziesiąt lat Państwo nie zadośćuczyniło.

Powód wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w części oddalającej jego apelację. Jako podstawy kasacyjne wskazał:

1. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.) – skonkretyzowane przez wskazanie art. 233 § 1 k.p.c., art. 228 k.p.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. oraz art. 322 k.p.c. w zw. z art. 361 k.c. i art. 6 k.c. naruszonych poprzez przyjęcie, że powód nie udowodnił, iż poniósł szkodę, wysokości tejże szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy szkodą a bezprawnym zachowaniem pozwanego; a na wypadek nieuwzględnienia tej argumentacji – naruszenie art. 322 k.p.c. poprzez niezasądzenie na rzecz powoda odpowiedniej sumy tytułem odszkodowania.
2. naruszenie prawa materialnego:
  - a) poprzez błędną wykładnię art. 92 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. (Dz. U. z 1933 r. Nr 82 poz. 598) kodeksu zobowiązań (obecny art. 393 k.c.) w zw. z art. 2 k.z. (obecny art. 353 k.c.), polegającą na przyjęciu nieistnienia w umowie z dnia 22 września 1944 r. zawartej pomiędzy PKWN i Rządem Białoruskiej SRR dotyczącej ewakuacji obywateli polskich z USRR i ludności białoruskiej z terytorium Polski cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego umowy na rzecz osób trzecich;
  - b) poprzez błędną wykładnię przepisów art. 104 k.z. (obecny art. 919 k.c.) w zw. z art. 2 k.z. (obecny art. 353 k.c.) w związku z art. 14 ust 3 lit. a) umowy z dnia 22 września 1944 r. zawartej pomiędzy PKWN i Rządem Białoruskiej SRR

dotyczącej ewakuacji obywateli polskich z USRR i ludności białoruskiej z terytorium Polski polegającą na przyjęciu nieistnienia w umowie z dnia 22 września 1944 r. zawartej pomiędzy PKWN i Rządem Białoruskiej SRR dotyczącej ewakuacji obywateli polskich z USRR i ludności białoruskiej z terytorium Polski cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego przyrzeczenia publicznego.

We wnioskach skarżący domagał się - w wypadku uznania przez Sąd Najwyższy, że podstawy naruszenia prawa procesowego są nieuzasadnione - zmiany zaskarżonej części wyroku i uwzględnienia powództwa w całości oraz zasądzenia od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania za dotychczasowe instancje; ewentualnie uchylenia wyroku w tym zakresie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji z pozostawieniem temu Sądowi do rozstrzygnięcia kwestii kosztów postępowania za dotychczasowe instancje.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie na jego rzecz od powoda kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący nie może skutecznie zakwestionować stanu faktycznego, który Sąd Apelacyjny przyjął za podstawę rozstrzygnięcia, zgodnie bowiem z treścią art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy związany jest tymi ustaleniami. Z kolei art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. wyłącza z podstaw kasacyjnych zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Oznacza to, że zarzuty powoda, odnoszące się do naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. i art. 228 k.p.c. nie mogą zostać uwzględnione, gdyż objęte są powyższym zakazem.

Analiza uzasadnienia zarzutów podniesionych przez powoda w ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania wskazuje przy tym, że w istocie nie tyle kwestionuje on ustalenia faktyczne, które były podstawą rozważań Sądu Apelacyjnego, ile wnioski prawne, jakie wywiódł z tych ustaleń uznając, że fakty te nie pozwalają na przypisanie pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej za uniemożliwienie powodowi zaspokojenia jego roszczeń z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami kraju w związku z II wojną światową. Zarzuty dotyczą więc w rzeczywistości wadliwej subsumcji ustaleń faktycznych pod powołane przez powoda przepisy art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 417 k.c., art. 361 k.c. i art. 6 k.c. Taki zarzut jednak nie może być skutecznie podniesiony w ramach pierwszej podstawy, lecz jedynie wypełnić może podstawę naruszenia prawa materialnego.

W ramach pierwszej podstawy skarżący zarzucił jeszcze naruszenie art. 322 k.p.c. poprzez niezasądzenie na jego rzecz odszkodowania w wysokości oznaczonej przez sąd. Jednak Sąd Apelacyjny nie dopuścił się naruszenia powyższego przepisu, bowiem w sytuacji, kiedy nie stwierdził, aby zachodziły podstawy do przypisania pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej wobec powoda, określanie wysokości odszkodowania było bezprzedmiotowe. Powód w skardze kasacyjnej nie sformułował w podstawie naruszenia prawa materialnego, zarzutów, które mogłyby prowadzić do podważenia stanowiska Sądu Apelacyjnego o bezzasadności roszczeń odszkodowawczych powoda, wywodzonych z podstaw deliktowych.

W konsekwencji zarzuty przytoczone w ramach drugiej podstawy kasacyjnej okazały się nieuzasadnione.

Naruszenie prawa materialnego przez Sąd II instancji skarżący upatruje w odmowie potraktowania postanowień układów republikańskich, jako źródła cywilnoprawnych zobowiązań Państwa w stosunku do osób, które pozostawiły mienie poza wschodnimi granicami Polski, powstałych z uczynionego przez Państwo przyrzeczenia publicznego, ewentualnie wynikających z zawarcia umowy na rzecz osoby trzeciej. Dopuszczalność zastosowania wskazywanych konstrukcji prawnych była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Analizowano ją m. in. w wyroku z dnia 21 listopada 2003 r. (I CK 323/02, OSNC 2004/6/103), a wyrażony tam pogląd był później konsekwentnie podtrzymywany (np. w niepublikowanym wyroku z dnia 19 stycznia 2005 r., IV CSK 262/04). Odmawiając przydania postanowieniom układów republikańskich cech instytucji prawa cywilnego, wskazywanych przez powoda, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że zawarte w tych umowach odesłanie do ustaw obowiązujących w Państwie Polskim, jako przepisów określających sposób zaspokojenia roszczeń z tytułu pozostawionego mienia, nie oznaczało odesłania do obowiązujących przepisów prawa cywilnego, jako jedynych, które zawierały konstrukcje prawne umożliwiające realizację przez osoby ewakuowane uprawnienia do zwrotu wartości mienia pozostawionego na kresach wschodnich. Sąd przypomniał, że w tym czasie obowiązywał już dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17), który w art. 16 przewidywał, że obywatele polscy - rolnicy, którzy niezależnie od swej woli znajdowali się poza granicami kraju oraz żołnierze, których rodziny obecnie znajdowały się poza granicami kraju - mogli zostać uwzględnieni przy rozdziale ziemi w ramach przeprowadzenia reformy rolnej po powrocie do kraju, względnie po demobilizacji. Późniejsze działania ustawodawcze

podejmowane w celu umożliwienia osobom ewakuowanym zwrotu wartości majątku pozostawionego w związku z ewakuacją na kresach wschodnich, wskazywały na to, że realizacja obowiązków Państwa Polskiego, wynikających z układów republikańskich nastąpić miała w drodze ustawowej, określającej mechanizm dochodzenia rekompensaty. Przyznawane uprawnienia w postaci prawa do zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny nabycia nieruchomości lub na poczet opłat za użytkowanie wieczyste miały charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r., III CZP 25/06, OSNC 2007/2/26). Zatem zapisy układów republikańskich nie mogą stanowić podstawy do konstruowania koncepcji o przyznaniu w nich cywilnoprawnych roszczeń o pokrycie przez Państwo wartości mienia pozostawionego w poszczególnych republikach radzieckich.

Powód wiąże pogląd o istnieniu podstaw do konstruowania roszczeń bezpośrednio w oparciu o omawiane umowy z faktem zamieszczenia w ich art. 3 ust. 6 zasad określania wielkości ekwiwalentu – według oceny ubezpieczeniowej pozostawionego mienia. Ten problem zastał wyjaśniony w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 marca 2005 r. (V CK 309/04, nie publ.), w którym Sąd Najwyższy wskazał na niekompletność reguł dotyczących szacowania majątku, zawartych w obowiązujących w czasie zawierania układów Normach Szacunkowych Ogólnych, zatwierdzonych postanowieniem Ministra Skarbu z dnia 17 grudnia 1927 r. oraz w Normach Szacunkowych Szczegółowych, zatwierdzonych analogicznym postanowieniem z dnia 7 sierpnia 1928 r. wraz z ich późniejszymi zmianami. Akty te nie określały bowiem zasad szacowania tak istotnego elementu mienia, jakim są grunty. Nie można zatem z odwołania się do norm szacunkowych wywodzić koncepcji o zupełności uregulowań układów republikańskich i zbędności wprowadzania jakichkolwiek przepisów wykonujących ich postanowienia.

Podstawy do dochodzenia przez powoda świadczeń pieniężnych stanowiących ekwiwalent pozostawionego mienia na drodze sądowej nie stanowi także ustawa 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.), która – ograniczając zakres pokrycia przez Państwo strat spowodowanych pozostawieniem mienia nieruchomego poza granicami Polski do 20% jego wartości, obok prawa zaliczenia przewidziała rekompensatę pieniężną. Rekompensata ta realizowana jest jednak drogą administracyjnoprawnej.



Z przytoczonych względów skarga kasacyjna powoda podlegała oddaleniu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. oraz z art. 391 § 1 k.p.c. i uwzględnia trudne położenie materialne powoda, a także rodzaj dochodzonego przez niego roszczenia, usprawiedliwiający nieobciążanie go kosztami postępowania.