



Sygn. akt I CSK 350/08

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 16 kwietnia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Irena Gromska-Szuster
SSN Kazimierz Zawada

w sprawie z powództwa M.M.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 16 kwietnia 2009 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt[...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa kwotę 3 600 (trzy
tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu
w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku oddalającego powództwo o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa kwoty 31 332 881 zł z odsetkami naliczonymi od 1 stycznia 1999 r. do dnia zapłaty.

Powód wykazał, że jest zstępnym S.Z. i należy do grona uprawnionych do otrzymania ekwiwalentu za nieruchomości pozostawione na terenie Ukrainy w związku z II wojną światową. Skład mienia pozostawionego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ustalił Sąd Wojewódzki w W. wyrokiem z 17 lutego 1992 r. sygn. akt [...]) i na tej podstawie Prezydent m. W. wydał zaświadczenie z 3 sierpnia 2000 r., potwierdzające uprawnienie powoda do realizacji roszczeń z tytułu mienia wartości 32 313 158 zł, stanowiącego własność jego poprzednika prawnego. Powód wykorzystał je nabywając w latach 2000 – 2001 nieruchomości, bądź regulując opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, z zaliczeniem wartości pozostawionych za granicą w łącznej kwocie 615 021 zł.

Rozpoznając sprawę na płaszczyźnie roszczenia powoda o naprawienie szkody wywołanej utratą (zmniejszeniem się) wartości prawa zaliczenia przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. Sąd Okręgowy uznał, że po wejściu w życie ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny (...) powód nie mógł realizować dalszego prawa do zaliczania i w związku z tym nie prowadził dowodów w celu ustalenia stopnia zmniejszenia się tej wartości. Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił poglądu powoda o inkorporacji umów republikańskich do polskiego porządku prawa prywatnego, jako źródła prawa do zwrotu wartości pozostawionego mienia lub cywilnoprawnego zobowiązania Skarbu Państwa do świadczenia pieniężnego na podstawie kodeksu zobowiązań, zarówno w ramach konstrukcji umowy na rzecz osób trzecich jak i przyrzeczenia publicznego.

Według oceny Sądu pierwszej instancji powoda obciążał dowód wykazania, że działania struktur władzy publicznej ograniczające możliwości realizacji prawa do rekompensaty wywołały uszczerbek w jego mieniu, a powód nie wykazał wyrządzenia mu szkody, mimo że w świetle wyroku T. K. w sprawie K 33/02 istnienie takich działań i ich bezprawność nie budzi wątpliwości. Uwzględnienie roszczenia wymagałoby bowiem udowodnienia obiektywnych możliwości (szansy) wykorzystania prawa zaliczenia określonej wartości, przy czym uprawnionego obciążała powinność należytej aktywności prowadzącej do uczestnictwa w przetargach, a także dowód ewentualnych przeszkód ze strony zobowiązanego. W konkluzji Sąd Okręgowy ocenił, że powód nie udowodnił obniżenia prawa do rekompensaty ani poniesienia szkody osobistej mającej usprawiedliwić ewentualne roszczenie o zadośćuczynienie.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 11 marca 2008 r. oddalił apelację powoda polemizującą ze stwierdzeniem Sądu Okręgowego, iż nie wykazał przesłanek odpowiedzialności i zarzucającego bezpodstawną odmowę dopuszczenia dowodu z opinii biegłego. Powód wnosił o rozpoznanie przez sąd odwoławczy postanowienia Sądu Okręgowego w tym przedmiocie a także w przedmiocie pozostałych oddalonych wniosków dowodowych (wycinków prasowych, fotokopii ogłoszeń, pism organów administracji publicznej), kwestionował również w apelacji stwierdzenie dotyczące liczby uprawnionych, którzy zrealizowali swoje prawa na podstawie dotychczasowych przepisów; poza tym zarzucał naruszenie przepisów umowy między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu (...), umowy między PKWN a Rządem Ukraińskiej SRR, przepisów Konstytucji z 21 marca 1921 r. i Konstytucji RP przedstawiając ich wykładnię prowadzącą do wniosku, że roszczenie o zapłatę rekompensaty powstało jako prawo podmiotowe na rzecz poprzedników prawnych, a jego niezrealizowanie jest wynikiem bezprawnego zaniechania władzy publicznej oraz ustawowego ograniczania jego treści, wskutek czego stanowi szkodę podlegającą naprawieniu, zgodnie z zasadami odpowiedzialności władzy publicznej określonymi w przepisach wszystkich konstytucji obowiązujących od 1921 r. do chwili obecnej.

Sąd Apelacyjny rozpoznając sprawę na skutek apelacji aprobował ustalone okoliczności faktyczne i nie dopatrywał się naruszenia przepisów prawa. Uznał, że

źródłem roszczeń powoda mogą być regulacje krajowe, a nie umowy międzynarodowe między Rządem PRL a Rządem ZSRR oraz rządami republik związkowych. Wykonywania przepisów art. 212 i 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 31 ust. 4 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, uznanych następnie za niezgodne z Konstytucją RP nie można uznać za czyn bezprawny rodzący odpowiedzialność władzy publicznej. Sąd Apelacyjny potwierdził obowiązek strony powodowej wykazania, że niewykorzystanie prawa do zaliczenia było wynikiem zastosowania art. 212 i pozostałych przepisów kwestionowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czemu powód nie sprostął. W istocie nie uczestniczył w innych przetargach poza tymi, w których nabył nieruchomości, dlatego nie ma również podstaw do żądania zadośćuczynienia na podstawie art. 448 k.c.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł powód. Zaskarżając punkt I wyroku Sądu drugiej instancji powołał obydwie podstawy (art. 398¹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.) i zarzucił:

- I. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 213 § 1 k.p.c., 228 § 1 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. poprzez przyjęcie, iż powód nie udowodnił, aby poniósł szkodę, wysokości tejże szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy szkodą, a bezprawnym zachowaniem pozwanego;
- II. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 448 k.c. w zw. z art. 23 k.c. polegające na:
 - uznaniu, iż dobra osobiste powoda nie zostały naruszone, a w konsekwencji, iż powód nie jest uprawniony do zadośćuczynienia za krzywdę pomimo, iż na skutek bezprawnego zachowania pozwanego zostały naruszone dobra osobiste powoda, a w konsekwencji doznał on szkody niemajątkowej – krzywdy,

- oraz na przyjęciu, iż odpowiedzialność za krzywdę uwarunkowana jest od winy sprawcy szkody niemajątkowej;

Powód żądał uchylenia zaskarżonego wyroku oraz uwzględnienia powództwa w całości z kosztami procesu albo o przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący w uzasadnieniu skargi powołał obszernie cytaty z wyroków Sądów Apelacyjnych w Gdańsku i w Szczecinie przyjmujących w sprawach dotyczących – jak można mniemać na podstawie cytatów – roszczeń odszkodowawczych na tle tzw. prawa do zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa i objętego umową z niektórymi republikami, w tym z Socjalistyczną Republiką Ukrainy b. ZSRR oraz przyjmujących konstrukcję deliktu normatywnego organów władzy państwa polskiego.

Ponieważ konstrukcję prawną odpowiedzialności deliktowej w podobnych sprawach przyjmował również Sąd Najwyższy (wyroki w sprawach oznaczonych sygnaturą I CK 323/02, IV CK 491/03 i IV CK 115/04) skarżący uznaje wyrządzenie szkody za fakt powszechnie znany, nie wymagający dowodu, czemu z kolei odpowiada zarzut naruszenia art. 213 § 1 i art. 228 § 1 k.p.c. Wywodząc na tej podstawie, że wyrządzenie szkody powinno być uznane za fakt powszechnie znany podważa następnie trafność przyjmowanej przez Sąd Najwyższy różnicowej metody obliczania szkody jako niejasny lub zbyt trudny do przeprowadzenia i twierdzi, że podstawę określenia jej wysokości powinien stanowić art. 322 k.p.c., przy czym w rozpoznawanej sprawie zasądzona kwota powinna odpowiadać ustalonej wyrokiem sądu wartości pozostawionego mienia, pomniejszonej o wartość zrealizowana dotychczas przez powoda.

Delikt normatywny polega według skarżącego na niedostatku „instrumentów prawnych” oraz wadliwych praktykach ograniczających bądź wyłączających możliwość realizacji przez „Zabużan” prawa do zaliczenia.

Ze względu na istnienie wskazywanych orzeczeń sądów skarżący zarzucił naruszenie art. 6 k.c. zaprzeczając tym samym dopuszczalności obciążania go obowiązkiem udowodnienia faktów ponad wynikające ze zgłoszonych twierdzeń

i dokumenty, dotyczących: zdarzeń wyrządzających szkodę, ich bezprawności oraz związku przyczynowego między zindywidualizowanymi zdarzeniami i konkretnymi kwotami; pomija również zmiany stanu prawnego w okresie kilkudziesięciu lat od chwili zawarcia tzw. umów republikańskich kształtujące treść jego uprawnień i sposób realizacji.

Odnosząc się do powołanej podstawy skargi, której zakres ogranicza również kognicję sądu w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 1 k.p.c.) należy odrzucić tę koncepcję jako sprzeczną z zasadą skargowości, bowiem sprawy o roszczenia tzw. zabużańskie podlegają ogólnym rygorom procesowym i rozkładowi ciężaru dowodów.

Nie można kwestionować poglądu powszechnego w orzecznictwie, że realizacja uprawnień osób przesiedlonych z terenów wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, napotykała na trudności o zróżnicowanej naturze, a poza tym doszło przy tym do uchybień legislacyjnych. uznawanych za przypadek deliktu normatywnego.

W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 orzekł, że:

- art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) 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, a także z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 213 tej ustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie jej art. 212 do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa; jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- 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) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 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.) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podobną ocenę wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Wielkiej Izby z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski p-ko Polsce (nr skargi 31 443/96), w którym stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ochrona własności) wywodzące się z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji „prawa zaliczania” osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie. Trybunał nakazał zapewnienie realizacji tego prawa dla pozostałych uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie przez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne.

Próba autonomicznego rozwiązania problemu świadczeń należnych tej grupie społecznej została podjęta 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. 2004 r., poz. 39). Art. 7 ust. 1 ustawy zakazał stosowania praktyk, stanowiących jedyny skonkretyzowany w rozpoznawanej sprawie przypadek ograniczania prawa do zaliczenia, tj. wyłączenia w razie zbywania mienia publicznego możliwości zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa (przez wymaganie świadczenia pieniężnego) oraz w ust. 2 przyjęto waloryzację kwoty odpowiadającej wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa

polskiego, a także (warunkowo) zwolniono osobę przystępującą do przetargu z obowiązku wniesienia wadium.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 grudnia 2004 r. K2/04, OTK-A 2004/11/117 stwierdził niezgodność z odpowiednimi przepisami Konstytucji art. 2 ust. 1 pkt 3, ust. 2 i 4, art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz art. 16 omawianej ustawy. Uzasadniając wyrok, Trybunał objaśniał charakter przyrzeczonej kompensacji jako świadczenia „pomocowe” o charakterze, w pierwszej kolejności, socjalnym (a nie tylko odszkodowawczym), umożliwiające obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po utracie mienia pozostawionego poza nowymi granicami państwa polskiego.

Stwierdzenie to ma znaczenie przy ocenie aksjologicznych wątków roszczeń następców dawnych właścicieli mienia pozostawionego poza granicami, opartych na twierdzeniu o delikcie Państwa, ponieważ do chwili obecnej pozostały nie uregulowane straty innych grup społecznych, dotkniętych skutkami wojny i zmiany ustroju (ziemiaństwa, d. właścicieli zakładów przemysłowych i kupców, d. właścicieli gruntów położonych na obszarze m. st. Warszawy, osób wcielanych z przyczyn politycznych lub światopoglądowych do pracy w kopalniach surowców skalnych w tym promieniotwórczych itd.), a także osób, których działania wojenne pozbawiły mienia lub zdrowia, przy czym wiadomo, że bieżące potrzeby budżetu gwarantujące wykonywanie innych konstytucyjnie chronionych praw oraz potrzeby rozwoju cywilizacyjnego kraju nie roszą obecnie znaczących rekompensat.

Możliwości budżetu państwa związanego wymagalnymi roszczeniami ważnie nabytymi uwzględniał również Europejski Trybunał Praw Człowieka w powołanej sprawie Broniowski przeciw Polsce.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 2/04 stwierdził, że ochrona praw majątkowych nie oznacza zatem zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich „absolutnej nienaruszalności” (podobnie: wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową ze względu na publicznoprawną i socjalną naturę prawa zaliczenia. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych,

wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Uznanie niezgodności licznych przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu (...) wymagało zatem uchwalenia nowej ustawy uwzględniającej również stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z zachowaniem wszakże praw nabytych pod rządem poprzednich przepisów (własności, użytkowania wieczystego) lub roszczeń o zawarcie takich umów. Kolejnej regulacji uprawnień „Zabużan” dokonano w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2005 r., poz. 1418) zrywającej z dotychczasową koncepcją „prawa do zaliczenia” i ustanawiającej „rekompensaty”, które to pojęcie może odpowiadać zarówno wynagrodzeniu jak i odszkodowaniu.

Przyjęta postać rekompensaty, odpowiadającej 20% waloryzowanej wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa, jest zróżnicowana i zależy od beneficjenta. Może być zatem realizowana w formach znanych dotychczas jako zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionej (art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a-d), albo przewidzianego w tym przepisie świadczenia pieniężnego wypłacanego ze środków utworzonego w tym celu Funduszu Rekompensacyjnego lub w systemie łączącym obie postaci, odnośnie do osób wymienionych w art. 6 ust. 3.

Przewidziana w art. 8 ust. 1 pkt 2 waloryzacja wartości mienia pozostawionego poza granicami w decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty wyrównuje jego wartość i czyni bezprzedmiotowym ustalanie utraty wartości tzw. „prawa do zaliczenia”, która to utrata była uznawana za postać straty uzasadniającej odszkodowanie z powodu deliktu normatywnego w przeszłości. Znaczenie tego aktu dla odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu deliktu normatywnego było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego w uzasadnieniu wyroku z 2 lutego 2007 r., IV CKN 376/06, wyroku z 22 listopada 2007 r., III CSK 143/07 oraz wyroku I CSK 430/07 z 12 marca 2008 r. Podkreślano w nich, że ustawa kontynuując rozwiązanie oparte na przyznaniu prawa do zaliczenia rozszerzyła zakres ochrony, ustanawiając dodatkowo wybór świadczenia pieniężnego. Sąd Najwyższy stwierdził również, że przewidziane jej

przepisami „prawo do rekompensaty”, wyczerpuje roszczenia osób przesiedlonych spoza 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, przewidując do potwierdzenia drogę postępowania administracyjnego (art. 5 ust. 3 ustawy).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną akceptuje te oceny i uznaje za konieczne podkreślenie, iż sposób i zakres wyrównania krzywd omawianej grupy obywateli państwa polskiego należy do kompetencji ustawodawcy. Nie można zatem akceptować żądania dodatkowego wykraczającego poza granice ustawy szczególnej, opartego na przepisach ogólnych kodeksu cywilnego dotyczącego tego samego przedmiotu, tj. świadczeń należnych z tytułu nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, objętych przyrzeczeniem strony polskiej w tzw. umowie republikańskiej. Uwzględnienie ich prowadziłoby do relatywnego wzbogacenia powoda, bowiem uzyskałby dodatkowe świadczenie, ponad przysługujące mu z mocy ustawy, oparte na tej samej podstawie faktycznej. Tożsamości podstawy tych świadczeń nie zmienia odwoływanie się powoda do odpowiedzialności deliktowej. Pozew wskazuje wprawdzie inne zdarzenie sprawcze (działania prawodawcze i praktykę), lecz tę samą stratę, którą Państwo wyrównuje w granicach określonych przez ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty (...) przy zachowaniu waloryzacji.

Podkreślenia wymaga, że powód nie wskazywał innych postaci szkody – poza brakiem realizacji oraz spadkiem wartości „prawa do zaliczenia”, dlatego nie były one objęte zaskarżonym wyrokiem ani skargą kasacyjną.

Rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego oddalające roszczenie o zadośćuczynienie odpowiada prawu, ponieważ ustawa z 8 lipca 2005 r. reguluje wszelkie roszczenia wynikające z pozostawienia nieruchomości przez obywateli polskich wysiedlonych z terenów wschodnich Rzeczypospolitej, a wprowadzenie odmiennych od wzoru kodeksowego, środków prawnych służących wykonaniu przyrzeczeń składanych w umowach republikańskich stanowi zbliżenie krajowych rozwiązań prawnych do terminologii stosowanej w Konwencji

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 41.), stosowanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Nie ma zatem usprawiedliwienia żądanie zadośćuczynienia oparte na podstawie art. 448 w związku z art. 24 i 23 k.c., nieodpowiadające hipotezie tych przepisów, a uzasadniane treścią ugody zawartej przed Trybunałem Praw Człowieka, w której państwo polskie zobowiązało się do świadczenia pieniężnego określanego mianem zadośćuczynienia.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., a o kosztach procesu orzekł na podstawie art. 99 k.p.c.