



Sygn. akt III CSK 143/07

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 listopada 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa J. U.

przeciwko Skarbowi Państwa [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 22 listopada 2007 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 24 listopada 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2006 r. Sąd Okręgowy w K. zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa na rzecz powoda 639 863 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 4 października 2004 r., oddalił powództwo o odsetki liczone od 2 lipca 2003 r. i orzekł o kosztach procesu.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że J. U. była właścicielką nieruchomości położonej w B. przy ul. 3 Maja, która składała się z murowanego domu o powierzchni 180 m² i ogrodu warzywno-kwiatowego o powierzchni 700 m². J. U. wyjechała do Polski po zakończeniu drugiej wojny światowej. Spadek po niej nabył syn W. U. Powód jest jednym ze spadkobierców W. U.

Mąż J. U. i jej spadkobiercy bezskutecznie podejmowali próby uzyskania zwrotu wartości pozostawionej w B. nieruchomości. Dnia 8 czerwca 2001 r. powód uzyskał zaświadczenie uprawniające go do ekwiwalentu w wysokości 858 403 zł. Biorąc udział w dwóch przetargach, nabył nieruchomość za 205 000 zł i działkę rekreacyjną za 13 540 zł, które zbył odpowiednio za 55 000 zł i 5850 zł. Powód złożył także ofertę kupna działki w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Została ona jednak zwrócona, a przetarg – odwołany „z uwagi na omówienie wchodzących przepisów dotyczących sprzedaży nieruchomości”. Później został ogłoszony na tę działkę przetarg ograniczony, z wyłączeniem m. in. zabużan. W grudniu 2001 r. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast poinformował powoda, że osoba dysponująca „pieniędzem zabużańskim” może nabyć dwie nieruchomości.

Z 48 099 wniosków o wydanie zaświadczeń, które uprawniają do uzyskania ekwiwalentu za mienie zabużańskie, zostało załatwionych 4 138 wniosków (8,6 %). Łączna wartość ekwiwalentu, na który opiewają wydane zaświadczenia, wynosi 1 857 565 510 zł, a wartość nieruchomości nabytych na podstawie tych zaświadczeń – 47 723 728 zł, tj. 2,57 % łącznej wartości stwierdzonego zaświadczeniami ekwiwalentu.

Sąd Okręgowy nie podzielił poglądu powoda, że podstawę do zasądzenia ekwiwalentu za mienie zabużańskie mogą stanowić tzw. układy republikańskie, konstrukcja umowy na rzecz osoby trzeciej czy przyrzeczenia publicznego. Uznał natomiast, że można Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa przypisać odpowiedzialność odszkodowawczą za delikt normatywny. Były

bowiem wydawane bezprawne akty normatywne – co stwierdził Trybunał Konstytucyjny (wyroki z dnia: 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97; z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 117) – ograniczające realizację przyznanego zabużanom prawa zaliczania. Miała też miejsce praktyka ograniczania przetargów i rodzajów nieruchomości powodująca obniżenie wartości prawa zaliczenia. Powód wykazał, że nabył na przetargu nieruchomości za cenę znacznie wyższą niż ich wartość rynkowa. Został też pozbawiony nabycia nieruchomości na skutek ogłoszenia przetargu ograniczonego, z wyłączeniem m. in. zabużan. Zadaniem Sądu, poniesiona przez powoda szkoda odpowiada wartości niezrealizowanego prawa zaliczenia.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił powództwo.

Sąd odwoławczy uznał, że nie ma podstaw do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za delikt normatywny. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawionych nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418) wyłącza bowiem odpowiedzialność odszkodowawczą za delikt normatywny. Powód zrealizował natomiast, kupując na przetargu nieruchomości łącznej wartości 218 540 zł, przewidziane w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. prawo zliczenia w wysokości 20% wartości nieruchomości pozostawionej poza granicami Polski.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, pełnomocnik powoda zarzucił naruszenie art. 361 w zw. z art. 363 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. w wersji sprzed 1 września 2004 r. oraz art. 417¹ k.c. przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, art. 92 w zw. z art. 2 k.z., art. 104 w zw. z art. 2 k.z. i art. 14 ust. 3 umowy z dnia 22 września 1944 r. zawartej pomiędzy PKWN a rządem Ukraińskiej SRR, dotyczącej ewakuacji obywateli polskich z USRR i ludności ukraińskiej z terytorium Polski, przez ich błędną wykładnię oraz art. 213 § 1 k.p.c., art. 228 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. oraz art. 322 k.p.c. w zw. z art. 361 i art. 6 k.c. Powołując się na te podstawy, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania bądź o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma kwestia, czy ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawionych nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 – dalej: „ustawa z dnia 8 lipca 2005 r.” lub „ustawa”) wyłączyła odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu deliktu normatywnego.

Problem był już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Podkreślając w niepublikowanym wyroku z dnia 2 lutego 2007 r., IV CKN 376/06, że dopiero ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. przyznała prawo do odszkodowania w formie świadczenia pieniężnego z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Państwa w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., Sąd Najwyższy stwierdził, iż przewidziane przepisami tej ustawy prawo, nazwane „prawem do rekompensaty”, wyczerpuje prawo do odszkodowania z wymienionego wyżej tytułu. Jeżeli osoba uprawniona domaga się rekompensaty w formie świadczenia pieniężnego (art. 13 ust. 2 ustawy), jego sposób ustalenia i wysokość określa ustawa. Potwierdzenie prawa do rekompensaty odbywa się w drodze postępowania administracyjnego (art. 5 ust. 3 ustawy), a wypłaty świadczenia pieniężnego z tytułu rekompensaty dokonuje Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 17 ust. 1 ustawy). Droga sądowa do dochodzenia rekompensaty jest zatem wyłączona. Żądanie przez powoda odszkodowania za nieruchomości pozostawione za granicą, jako żądanie obejmujące naprawienie szkody, którą określa wartość tych nieruchomości, nie tylko nie mogłoby więc zostać uwzględnione, ale nie mogłoby być rozpoznane przez sąd.

Jako podstawę powództwa powód powołał także – jak wynika z omawianego wyroku – delikt Skarbu Państwa polegający na działaniach normatywnych, niezgodnych z Konstytucją, oraz działaniach faktycznych (ograniczeniu ilości i zaniechaniu organizowania przetargów w celu sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa), które uniemożliwiały mu zrealizowanie prawa – przewidzianego obowiązującymi swego czasu przepisami – do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionej za granicą na poczet ceny lub opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości nabywanych od

Skarbu Państwa (dalej: „prawo do zaliczenia”). Z rozważań dotyczących tej podstawy powództwa wynika, że Sąd Najwyższy uznał, iż wejście w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. nie wyłączyło możliwości dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu deliktu normatywnego. Przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności deliktowej wymaga jednak wykazania przez powoda przesłanek tej odpowiedzialności. Zajmując się szkodą powstałą na skutek niezrealizowania prawa do zaliczenia (ciężarowi jej wykazania nie sprostął powód w sprawie), Sąd Najwyższy podkreślił, że mogłaby nią być strata lub utracona korzyść (art. 362 § 2 k.c.) przewyższająca wysokość rekompensaty, jaka przysługuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., będąca normalnym następstwem (art. 361 § 1 k.c.) niemożności skorzystania z prawa do zaliczenia.

Aprobując stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2007 r., IV CKS 376/06, w piśmiennictwie podkreślono, iż w judykaturze Sądu Najwyższego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103) przyjęto, że szkoda zabużan polegała na obniżeniu wartości prawa zaliczenia i jest wyznaczana przez różnicę między wartością prawa zaliczenia ustaloną bez uwzględnienia przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją a wartością tego prawa istniejącą w konsekwencji ich obowiązywania. W tej sytuacji zatem, w której owo prawo zaliczenia o obniżonej wartości zostaje przez ustawodawcę zastąpione przez inne uprawnienie, należy uznać, że szkoda ulega kompensacie w zakresie, o jaką nowe uprawnienie przewyższa prawo dawne (o obniżonej, na skutek bezprawnych działań, wartości). Zakres szkody powinien być zatem wyznaczony przez nadwyżkę wartości dawnego prawa ustaloną bez uwzględnienia przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, nad wartością prawa do rekompensaty przewidzianego ustawą z dnia 8 lipca 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną podzielił stanowisko wyrażone w przytoczonym wyroku z dnia 2 lutego 2007 r., IV CSK 376/06. To oznacza, że zarzut naruszenia art. 417 k.c. (w wersji sprzed 1 września 2004 r.) w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417 § 1 i art. 417¹ § 1 k.c. należało uznać za uzasadniony. Nie można bowiem podzielić stanowiska Sądu Apelacyjnego – co trafnie zarzucił skarżący – że wejście w życie ustawy z dnia

8 lipca 2005 r. wyłączyło możliwość dochodzenia przeciwko Skarbowi Państwa odszkodowania z tytułu deliktu normatywnego. Na potrzebę rozważenia odpowiedzialności pozwanego z tytułu deliktu normatywnego wskazują dokonane w sprawie ustalenia, z których wynika, że powód został pozbawiony możliwości wzięcia udziału w jednym z przetargów na skutek ogłoszenia przetargu ograniczonego, z wyłączeniem m.in. zabużan, oraz nabycie przez niego na przetargach dwóch nieruchomości po cenach znacznie zawyżonych (wskazują na to ceny zbycia tych nieruchomości).

W judykaturze nie ma już wątpliwości, że przepisy art. 3 ust. 6 tzw. układów republikańskich nie mogły być samodzielną podstawą występowania przeciwko Skarbowi Państwa z roszczeniami o wypłatę ekwiwalentu za mienie zabużańskie ze względu na zawarte w nich odesłanie do ustawodawstwa krajowego, przesądzające, że nie są to tzw. normy samowykonalne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zostało również wyjaśnione, że odesłanie do ustaw nie oznacza odesłania do ogólnych przepisów obowiązujących w chwili podpisania umowy (w tym do przepisów prawa cywilnego), lecz do odrębnych ustaw, regulujących tryb i zasady dokonywania zwrotu wartości mienia pozostawionego przez ewakuowanych lub zobowiązanie do ich wydania. Dlatego nie ma znaczenia zarówno to, czy te umowy zostały ratyfikowane, jak i to, że nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Ratyfikacja i publikacja tych umów nie umożliwiłyby bowiem wywodzenia z nich roszczeń wprost. Niezależnie od tego Sąd Najwyższy odrzucił pogląd, że doszło do opublikowania umów republikańskich przez powołanie się na nie w umowie między Rządem PRL a Rządem ZSRR z dnia 25 marca 1957 r. Sąd Najwyższy nie podzielił również próby wywiedzenia w stosunku do Skarbu Państwa roszczeń o wypłatę ekwiwalentu za mienie zabużańskie na podstawie konstrukcji umowy na rzecz osoby trzeciej oraz przyrzeczenia publicznego (por. wyroki Sądu Najwyższego: 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, MoP 2005, nr 11, s.552; z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03 niepubl.; z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, niepubl.; z dnia 19 stycznia 2005 r., IV CK 262/04, niepubl.; z dnia 4 lutego 2005 r., I CK 607/04, niepubl.; z dnia 17 lutego 2005 r., IV CK 561/04 niepubl.; z dnia 31 marca 2005 r., V CK

309/04 niepubl.; z dnia 2 lutego 2007 r., IV CSK 367/06 niepubl.; a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97).

Podzielając ten kierunek orzecznictwa, Sąd Najwyższy uznał za nieuzasadnione podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty zmierzające do wykazania, że podstawę prawną dochodzonego roszczenia mogą stanowić tzw. układy republikańskie, konstrukcja umowy na rzecz osoby trzeciej oraz przyrzeczenia publicznego.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).