

UCHWAŁA

Dnia 15 grudnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa S. D.
przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...) i Prezesowi Rady Ministrów
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 15 grudnia 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Apelacyjny w (...)
postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

"Czy art. 3 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) stanowi podstawę prawną roszczenia o odszkodowanie z tytułu przejęcia przez Państwo na własność przedsiębiorstw wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. A tej ustawy?

Czy w związku z brakiem rozporządzeń wykonawczych, do wydania których upoważniono Radę Ministrów w art. 7 ust. 4 i 6 tej ustawy, wysokość tego odszkodowania ustala sąd powszechny przy zastosowaniu zasad określonych w art. 361 § 2 k.c. i art. 363 § 2 k.c.?"

podjął uchwałę:

Artykuł 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) nie stanowi podstawy prawnej roszczenia o odszkodowanie z tytułu przejęcia przez Państwo na własność przedsiębiorstwa wymienionego w art. 3 tej ustawy.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 2 grudnia 2015 r. oddalił powództwo S. D. o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) i Prezesa Rady Ministrów kwoty 29 000 244 zł, w tym kwoty 1 972 969,94 zł tytułem odszkodowania odpowiadającego wartości przejętego przez państwo w 1952 r. młyna zbożowego i kwoty 27 027 274,02 zł stanowiącej utracone korzyści, jakie przyniosłoby powódce wypłacone najpóźniej do dnia 13 grudnia 1955 r. odszkodowanie za nacjonalizację młyna. Ustalił, że dnia 4 lutego 1949 r. S. G. (obecnie D.) nabyła od J. E. oraz E. G., R. F. i B. vel B. G. udział w wysokości 125/1000 części we współwłasności nieruchomości położonej w P. przy ul. Z., zabudowanej piętrowym murowanym budynkiem młyna motorowego wraz z budynkami gospodarczymi. Na nieruchomości prowadzono przedsiębiorstwo pod nazwą M. Orzeczeniem Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 13 grudnia 1952 r. o przejęciu przedsiębiorstw na własność Państwa (M.P. z 1953 r. Nr A-9, poz. 133) rzeczony przedsiębiorstwo zostało przejęte przez Państwo, co potwierdza protokół zdawczo - odbiorczy, sporządzony dnia 23 kwietnia 1953 r. Obecnie właścicielem nieruchomości, na której znajdowało się przedsiębiorstwo, jest P. Spółka z o.o. w P. S. D. nie otrzymała odszkodowania z tytułu utraty udziału we współwłasności przedsiębiorstwa na skutek nacjonalizacji.

Sąd Okręgowy przyjął, że powódce nie przysługują roszczenia odszkodowawcze z tytułu poniesionej szkody rzeczywistej i utraconych korzyści. Wyjaśnił, że według art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.; dalej: „ustawa nacjonalizacyjna”) za przejęte przez Państwo przedsiębiorstwo przysługuje właścicielowi odszkodowanie od Skarbu Państwa, zgodnie zaś z ust. 3 tego artykułu, wysokość należnego odszkodowania będą ustalały specjalne komisje w postępowaniu z udziałem osób zainteresowanych. Wskazał, że w art. 7 ust. 4 i ust. 6 ustawy nacjonalizacyjnej Rada Ministrów została upoważniona do wydania rozporządzenia wykonawczego, regulującego skład i sposób powołania komisji do orzekania o odszkodowaniach, a także postępowanie przed tymi komisjami oraz zasady obliczania odszkodowań. Podkreślił, że ustawa

nacjonalizacyjna nadal obowiązuje, ale przepisy wykonawcze nie zostały dotychczas wydane. Przyjął, że przesądza to o braku roszczeń odszkodowawczych dawnych właścicieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw. Uznał za pozbawione podstaw prawnych dochodzone przez powódkę roszczenie z tytułu zaniechania legislacyjnego o naprawienie szkody obejmującej utracone korzyści w postaci zysków, które mogłaby uzyskać, gdyby otrzymała odszkodowanie za przejęte przedsiębiorstwo we właściwym czasie. Podzielił w tym zakresie utrwalony w judykaturze Sądu Najwyższego pogląd, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy nacjonalizacyjnej do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu. W konkluzji zauważył, że na podstawie art. 417¹ § 4 k.c. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie legislacyjne z 1952 r.

Sąd Apelacyjny w (...) przy rozpoznawaniu apelacji powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniach prawnych przedstawionych do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy podkreślić, że zagadnienie prawne nie dotyczy kwestii konstytucyjności ustawy nacjonalizacyjnej, zwłaszcza w kontekście legalności władzy w Polsce po 1944 r.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01 wskazał, że „(...) sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 r. należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych. Oceny te nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych. Brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową

w obszarze własności rolnej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałość i dziś są one podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego.”.

Senat RP w uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. (M.P. Nr 12, poz. 200) stwierdził: „1. Senat uznaje państwo utworzone w wyniku II wojny światowej na ziemiach polskich i funkcjonujące w latach 1944 - 1989 za niedemokratyczne państwo o totalitarnym systemie władzy, będące elementem światowego systemu komunistycznego, pozbawione suwerenności i nie realizujące zasady zwierzchnictwa Narodu. 2. Senat uznaje ciągłość prawną II i III Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażającą się w ich suwerennym i niepodległym bycie. Tym samym stwierdza, że narzucona w dniu 22 lipca 1952 r. konstytucja niesuwerennego państwa nie podważyła legalnie mocy prawnej Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. oraz opartego na niej porządku prawnego. 3. Senat wyraża wdzięczność organom państwa polskiego na uchodźstwie, które działając na podstawie Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. umożliwiły zachowanie ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą Polską, a także tym wszystkim, którzy swą walką w kraju i na obczyźnie przyczynili się do przywrócenia niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. 4. Senat stwierdza, że akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944 - 1989 pozbawione są mocy prawnej, jeśli godziły w suwerenny byt państwa polskiego lub są sprzeczne z zasadami prawa uznawanymi przez narody cywilizowane, znajdującymi swój wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dotyczy to w szczególności aktów normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Zaliczyć do nich należy akty pozbawiające obywatelstwa polskiego, czyniące z prawa karnego narzędzie prześladowania ludzi walczących o niepodległość lub różniących się przekonaniami światopoglądowymi, a także akty, na których podstawie dokonano niesprawiedliwego pozbawienia własności. Nieważność wspomnianych aktów normatywnych rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych - decyzji właściwych organów władzy państwowej. Zapewnić równocześnie należy przywrócenie praw niesłusznie odebranych oraz ochronę praw nabytych, na

podstawie uznanych za nieważne aktów normatywnych, chyba że nabycie było niegodziwe”.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 listopada 2007 r., I OPS 2/07 (ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 5) przyjął, że „Ustawa nacjonalizacyjna, jak na to wskazuje jej tytuł i treść art. 1, miała na celu przede wszystkim centralizację działalności Państwa w tych gałęziach gospodarki narodowej, które zostały przez ustawodawcę w okresie powojennym uznane za podstawowe. (...) W przepisie art. 1 ustawy nacjonalizacyjnej jako cel przejęcia na własność Państwa określonych przedsiębiorstw wskazuje się planową odbudowę gospodarki narodowej oraz zapewnienie Państwu suwerenności gospodarczej i podniesienie ogólnego dobrobytu. Przejęcie przez Państwo określonych przedsiębiorstw było powiązane z założeniem ograniczenia, a nawet wyeliminowania możliwości prowadzenia przedsiębiorstw w określonych gałęziach przemysłu i komunikacji przez inne podmioty niż Państwo, samorząd terytorialny i spółdzielnie (art. 4, 5 i 6 ustawy nacjonalizacyjnej).”.

Państwo przejmowało na własność za odszkodowaniem przedsiębiorstwa wymienione w art. 3 ust. 1 (z wyjątkami wskazanymi w ust. 2) i ust. 4 ustawy nacjonalizacyjnej. Za przedsiębiorstwo przejęte przez Państwo na własność jego właściciel miał otrzymać od Skarbu Państwa odszkodowanie w terminie jednego roku, licząc od dnia doręczenia mu zawiadomienia w przedmiocie prawomocnego ustalenia wysokości przypadającego odszkodowania (art. 7 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej). Wysokość należnego odszkodowania miały ustalać specjalne komisje (art. 7 ust. 3 i 4 ustawy nacjonalizacyjnej). Zasady ustalania odszkodowania zostały określone w art. 7 ust. 5 ustawy nacjonalizacyjnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego akcentuje się, że przepisy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym za zaniechanie legislacyjne, są formą ochrony istniejących praw podmiotowych, nie zaś źródłem ich kreacji czy określenia ich zakresu (uchwała z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7 - 8, poz. 85). Oznacza to, że niezbędne jest ustalenie, czy art. 7 ustawy nacjonalizacyjnej statuuje prawo podmiotowe w postaci roszczenia (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 r., I CSK 96/12, nie publ.). Na to pytanie

należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Wprawdzie w ustawie określono zarówno uprawnionego (właściciela), zobowiązanego (Skarb Państwa) oraz przedmiot i źródło szkody (przedsiębiorstwo przejęte przez Państwo na własność), ale przyznaniu odszkodowania stoi na przeszkodzie brak dalszych przesłanek niezbędnych do realizacji uprawnienia. Oczywiście w tej sytuacji nie można też dochodzić odszkodowania na podstawie przepisów ogólnych, zwłaszcza art. 361 § 2 i art. 363 § 2 k.c.

Po pierwsze, w art. 7 ust. 2 ustawy nacjonalizacyjnej określono specyficzną postać odszkodowania, które w zasadzie powinno być wypłacane w papierach wartościowych, zaś w wyjątkowych, gospodarczo uzasadnionych przypadkach mogło być wypłacane również w gotówce lub innych wartościach. Należy w związku z tym wskazać, że ustawa nacjonalizacyjna nie określa rodzaju papierów wartościowych, w których ma być wypłacone odszkodowanie i trybu ich amortyzacji, sąd nie może zaś w tym zakresie zastąpić ustawodawcy. Poza tym to ustawodawca, a nie sąd powinien określić, kiedy zachodzą „wyjątkowe, gospodarczo uzasadnione przypadki”, w których odszkodowanie może być wypłacone w gotówce.

Po drugie, w rozporządzeniu Rady Ministrów miały zostać określone szczegółowe zasady obliczania odszkodowania, uwzględniania okoliczności wymienionych w ust. 5 oraz sposób wypłacania odszkodowania i tryb amortyzacji papierów wartościowych, a także skład komisji, sposób powoływania jej członków, liczbę członków konieczną do ważności uchwał, tryb postępowania komisji oraz odwoływania się od jej orzeczeń (art. 7 ust. 4 i 6 ustawy nacjonalizacyjnej). Przepisy wykonawcze do ustawy nacjonalizacyjnej nigdy nie zostały wydane. Poza tym Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2007 r., I ACa 79/07 (nie publ.) przyjął, że uchwalenie obecnie rozporządzenia, o jakim mowa w art. 7 ustawy nacjonalizacyjnej, pozostawałoby w sprzeczności z zasadami państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 26/09 (OTK-A 2011, nr 5, poz. 46), wyraził zapatrywanie, że na skutek blankietowego charakteru upoważnienia nie sposób wyobrazić sobie, w oparciu o jakie kryteria sąd miałby dzisiaj ustalać wysokość odszkodowania należnego właścicielom majątku znacjonalizowanego w 1946 r. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/2005 (OSNC 2006, nr 9, poz. 148; zob. też

wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, OSNC 2009, nr 2, poz. 28) wyraził zaś pogląd, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy nacjonalizacyjnej do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu. Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2003 r., IV SA 2854/01 (nie publ.), zasadniczą przeszkodą do rozpatrzenia wniosku o przyznanie odszkodowania za przedsiębiorstwo przejęte na mocy ustawy nacjonalizacyjnej jest nie tyle brak rozporządzenia określającego szczegółowe zasady obliczania odszkodowania, lecz niewykonanie ustawy w zakresie utworzenia specjalnego organu administracji państwowej (specjalnej komisji), właściwego do rozstrzygania spraw dotyczących przedmiotowych odszkodowań.

Po trzecie, przepisy art. 7 ustawy nacjonalizacyjnej nie przesądzają nawet cywilnoprawnej albo administracyjnoprawnej drogi do dochodzenia odszkodowania (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2003 r., IV SA 2854/01). Należy zaś podkreślić, że obecnie, zgodnie np. z art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.; dalej: „u.g.n.”) dotyczącym wywłaszczenia, odszkodowanie jest ustalane przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.

Po czwarte, również wykładnia systemowa wskazuje, że regulacje ustawy nacjonalizacyjnej są niepełne. Zgodnie np. z art. 132 ust. 1 u.g.n., zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, co oznacza wybór rozwiązania odmiennego niż przyznanie odszkodowania np. z odroczonym terminem płatności, jaki wystąpi w wypadku papierów wartościowych. Należy też zwrócić uwagę na przepisy art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n., które regulują sposób określania wartości nieruchomości do celów odszkodowania. Istnienie w systemie prawa tak szczegółowych rozwiązań, wykraczających poza regulację zamieszczoną w art. 363 k.c., oznacza, że w wypadku odszkodowań za działania nacjonalizacyjne niezbędne są bardziej szczegółowe rozwiązania ustawowe. Na konieczność interwencji ustawodawcy, któremu przysługuje duża swoboda w kształtowaniu

zakresu odszkodowania, wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 41/09 (OTK-A 2011, nr 5, poz. 40). Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2007 r., I ACa 79/07 (nie publ.) uznał zaś, że po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. uregulowanie kwestii związanych z trybem ustalania i przyznania odszkodowania za przejęte na własność Państwa mienie może nastąpić jedynie w drodze ustawy.

Istotna część argumentacji zamieszczonej w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w (...) o przedstawieniu zagadnienia prawnego koncentruje się na wyprowadzeniu z art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175) konieczności udzielenia powódce ochrony prawnej. W piśmiennictwie akcentuje się, że ten przepis nie zawiera obowiązków o charakterze proceduralnym. Tym niemniej Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że uprawniony musi dysponować instrumentami efektywnego postępowania sądowego z odpowiednimi gwarancjami tego postępowania (zob. np. wyrok ETPCz z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie Sovtransavto Holding przeciwko Ukrainie, skarga nr 48553/99). Do Trybunału były wnoszone również skargi dotyczące problemów związanych z następstwami ustawy nacjonalizacyjnej. W sprawach Pikielny przeciwko Polsce (skarga nr 3524/05) oraz Krzysztof i Karol Ogórek przeciwko Polsce (skarga nr 28490/03) postępowania zakończyły się brakiem rozstrzygnięcia merytorycznego (decyzje ETPCz z dnia 18 września 2012 r.). Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (skarga nr 31443/96), który dotyczył tzw. mienia zabużańskiego, nie może być wprost odnoszony do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej. Przesądzające znaczenie ma natomiast wyrok ETPCz z dnia 26 października 2017 r. w sprawie ze skargi nr 1680/08 (oraz nr 3117/08 i nr 46309/13) Lubelska Fabryka Maszyn i Narzędzi Rolniczych Plon i inni przeciwko Polsce. Według Trybunału, skarżący, którzy dochodzili odszkodowania wynikającego z zaniechania legislacyjnego, nie wykazali naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Trybunał wskazał na konsekwentny pogląd Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego opowiadający się przeciwko stosowaniu odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne do zaniechań powstałych w latach 40-tych XX wieku. Wprawdzie wyrok

ETPCz odnosi się do odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne, jednakże taka odpowiedzialność jest możliwa dopiero w wypadku braku podstaw do wystąpienia z roszczeniem na podstawie przepisów ustawy nacjonalizacyjnej. W konsekwencji można przyjąć, że ani Sąd Najwyższy, ani Trybunał Konstytucyjny, ani ETPCz nie znajdują podstawy roszczenia odszkodowawczego w niepełnym uregulowaniu ustawowym.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale.

aj

r.g.