



Sygn. akt I CSK 213/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 września 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa I. K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa  
o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 12 września 2007 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 13 grudnia 2006 r.,

**oddala skargę kasacyjną i odstępuje od obciążenia powoda  
kosztami postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 22 marca 2006 r. Sąd Okręgowy. zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa na rzecz I. K. kwotę 650 000 zł z ustawowymi odsetkami, czyniąc następujące ustalenia faktyczne:

Nieruchomość gruntowa położona we wsi W., w gminie G., uchwałą Sądu Okręgowego w K. z dnia 4 kwietnia 1931 r., została podzielona na trzy odrębne nieruchomości. Wyłączną właścicielką jednej z trzech wyodrębnionych wskutek podziału nieruchomości, wpisanej do wykazu hipotecznego pod nr lwh [...], została matka powoda, J. z L. K. Nieruchomość miała powierzchnię 35 ha 13a 29 m<sup>2</sup>, w tym 30 ha 8a 32 m<sup>2</sup> stanowiły użytki rolne.

Decyzją Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w K. z dnia 6 czerwca 1945 r. uznano, że wskazana nieruchomość, ze względu na powierzchnię, nie spełnia przesłanek do parcelacji z art. 2 ust. 1 pkt e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej; decyzja ta, o niepodleganiu nieruchomości pod działanie dekretu PKWN, wobec jej niezaskarżenia do właściwych organów administracyjnych, jest decyzją ostateczną.

W Oddziale Archiwum Państwowego w N. natrafiono na wzmiankę, że majątek ziemski W. oczekuje na wydanie zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych na podstawie art. 1 pkt 4 i art. 3 dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa. W Archiwum Akt Nowych w W. nie odnaleziono jednak zarządzenia dotyczącego majątku matki powoda wydanego na podstawie przepisów powołanego dekretu.

Matka powoda została wysiedlona z majątku 7 marca 1945 r., z zakazem stałego zamieszkiwania na terenie powiatu m., następnie została osadzona w areszcie Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa w M. Wówczas doszło do dokonania faktycznej parcelacji nieruchomości.

Uchwałą Sądu Grodzkiego w D. z dnia 24 grudnia 1947 r. zarządzono wpis prawa własności i w miejsce matki powoda wpisano Skarb Państwa. Jako podstawę wpisu podano dekret PKWN o reformie rolnej oraz zaświadczenie Starosty Powiatowego w M. z 22 grudnia 1947 r.

Na skutek opisanego, bezprawnego, działania władzy publicznej, matka powoda utraciła własność nieruchomości.

Powód jest jedynym spadkobiercą J. z L. K.

Sąd Okręgowy uwzględniając powództwo wskazał, że faktyczne rozparcelowanie przedmiotowej nieruchomości było bezprawne, podobnie jak ujawnienie Skarbu Państwa jako właściciela. Za podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjął art. 145 k.z. w związku z art. 121 Konstytucji z dnia 17.03.1921 r. odrzucając stanowisko, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243) brak było podstaw do kreowania odpowiedzialności Skarbu Państwa za skutki działań w sferze imperium. Uznał, też, że podnoszony zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa. Odmiennej oceny prawnej dokonał Sąd Apelacyjny, który wyrokiem z dnia 13.12.2006 r. zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił. Sąd ten wskazał, że skoro szkoda powstała w latach 1945 – 47, to istotnie należy zastosować w sprawie przepisy kodeksu zobowiązań, na gruncie których nie było podstaw kreowania odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone działaniami w sferze imperium. Taką podstawę stworzyły dopiero przepisy ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa (...). W tej ustawie zawarto przepis intertemporalny art. 6, który przewidywał swoiste przedawnienie roszczeń (3 letnie, 10 – letnie i roczne). W świetle tego przepisu roszczenie jest przedawnione nawet przy przyjęciu, że bieg termin przedawnienia uległ zawieszeniu przez okres do czerwca 1989 r. z przyczyn natury politycznej. Okoliczności sprawy nie uzasadniają również stanowiska, że podniesiony zarzut przedawnienia należy ocenić w kategoriach nadużycia prawa.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej powództwo w drodze skargi kasacyjnej. Zarzucił naruszenie prawa materialnego tj.:

- art. 121 Konstytucji Marcowej oraz art. 135 i 145 k.z. przez ich błędną wykładnię;

- art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przez niewłaściwe zastosowanie;
- art. 5 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie.

Nadto zarzucił naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. przez to, że nie wskazano przyczyn odmowy zastosowania art. 5 k.c. oraz niewskazanie jednoznacznie podstawy i przyczyn oddalenia powództwa. Wskazując na powyższe powód wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji pozwanego względnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodne jest stanowisko sądów obu instancji, a także stron procesu, że treść art. XXVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny jednoznacznie przesądza kwestię, w świetle jakich przepisów należy ocenić merytoryczną zasadność roszczenia powoda. Skoro szkoda powoda polega na bezprawnym pozbawieniu własności nieruchomości jego poprzednika prawnego, co nastąpiło w latach 1945 – 1947 r., to w rachubę wchodzi przepisy obowiązujące przed wejściem w życie kodeksu cywilnego. Rzecz jednak w tym, jakie przepisy dotychczasowe w rozumieniu art. XXVI pkwc zastosować. Powód, a w ślad za nim Sąd Okręgowy odwołał się do przepisów obowiązujących w okresie wyrządzenia szkody wskazując, że w rachubę wchodzi art. 121 ustawy z dnia 17.03.1921 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267) oraz przepisy kodeksu zobowiązań, w szczególności art. 145 k.z. i na podstawie tych przepisów wprowadził wniosek o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane z bezprawnym działaniem funkcjonariuszy publicznych. Pozwany Skarb Państwa, a w ślad za nim Sąd Apelacyjny uznał, że przepis art. 121 Konstytucji Marcowej nie mógł stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, natomiast na podstawie art. 145 k.z. nie sposób przyjąć odpowiedzialności tego podmiotu za działania w sferze imperium. Taką odpowiedzialność wprowadziła dopiero ustawa z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i przepisy tej ustawy są właściwe

dla merytorycznej oceny roszczenia powoda. Na gruncie zaś art. 6 tej ustawy roszczenie powoda uległo przedawnieniu i to nawet przy przyjęciu zawieszenia biegu przedawnienia do czerwca 1989 r.

Istota sporu sprowadza się do ustalenia właściwych przepisów dotychczasowych, na podstawie których należy oceniać, zasadność roszczenia powoda. Prima facie odpowiedź wydaje się oczywista. W rachubę wchodzi przepisy obowiązujące w czasie wyrządzenia szkody, czyli Konstytucja Marcowa i przepisy kodeksu zobowiązań. Jeśli chodzi o przepisy tej Konstytucji to należy zauważyć, że Polska na pewno była jednym z pierwszych krajów, w którym nastąpiła konstytucjonalizacja prawa obywatelskiego do kompensacji należnej w wypadku szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej. Art. 121 tej Konstytucji stanowi bowiem, że „każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organy władzy państwowej cywilnej i wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem albo obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winami organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają odrębne ustawy”. Ma rację Sąd Apelacyjny, że wśród przedstawicieli nauki prawa niewielu było zwolennikami tezy, że Konstytucja Marcowa mogła być w tym punkcie bezpośrednio zastosowana. Takie też stanowisko prezentował Sąd Najwyższy, który w orzeczeniu z dnia 16.12.1927 r. SN I C 595/26 (Zbiór roszczeń SN 181/97) stwierdził, że przepis art. 121 Konstytucji Marcowej wyrażający zasadę odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone obywatelom przez organy władzy państwowej, zarówno cywilnej, jak i wojskowej jest przepisem jedynie programowym i do czasu wprowadzenia ustawy normującej sam zakres i szczegóły zapowiedzianej odpowiedzialności Skarbu Państwa, odpowiedzialność ta nie może opierać się wyłącznie na powyższym przepisie, lecz zachodzi jedynie tylko o tyle, o ile dany przypadek podpada pod pojęcia unormowane ogólnymi przepisami kodeksu zobowiązań. Powyższe nie oznacza wszakże, że to ogólna myśl o odpowiedzialności władzy publicznej wyrażona w art. 121 Konstytucji Marcowej nie wpływała na interpretację zasad odpowiedzialności *ex delicto* zawartych

w kodeksie zobowiązań. To stwierdzenie ma nie tylko historyczne znaczenie, ale zachowało aktualność także obecnie. Dobitnie świadczy o tym pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w niepublikowanym wyroku z dnia 11.02.1997 r. II CKN 78/96 stwierdzając, m.in. „Przepis art. 145 kodeksu zobowiązań stanowił, że kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę wyrządzoną z jego winy przy wykonywaniu polecanej mu czynności. Przy zastosowaniu współczesnych standardów wykładni prawa nie byłoby przeszkód do przyjęcia, że norma zawarta w art. 145 kodeksu zobowiązań nakłada odpowiedzialność także na Państwo za szkodę wyrządzoną z winy jego funkcjonariuszy. Jednakże w okresie obowiązywania kodeksu zobowiązań zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie przyjmowano, że przepisy tego kodeksu nie mają zastosowania w sytuacji, gdy szkoda wynikała z działalności funkcjonariuszy państwowych o charakterze władczym. Trzeba wszakże zauważyć, że w okresie przedwojennym, gdy kształtował się ten pogląd nikomu nie śniło się, że działalność funkcjonariuszy państwowych może mieć charakter zbrodniczy. Zmiany w zakresie wykładni art. 145 kodeksu zobowiązań nie można było oczekiwać w czasach stalinowskich, a także po 1956 r., gdy wcześniejsze zbrodnie eufemistycznie nazywano błędami i wypaczeniami, a prawo w dalszym ciągu postrzegano w kategoriach instrumentu walki klasowej.

Obecnie zasada państwa prawnego stała się zasadą konstytucyjną. Nie może to nie mieć wpływu na wykładnię stosowanego prawa, bez względu na to z jakiego czasu ono pochodzi. Wykładnia art. 145 kodeksu zobowiązań, która prowadziłaby do wniosku, że Państwo nie ponosi odpowiedzialności za działania swoich funkcjonariuszy przy stanie faktycznym ustalonym w niniejszej sprawie, rażąco kłóciłaby się z zasadą państwa prawnego, gdyż naruszałaby elementarne poczucie sprawiedliwości. Z tych względów przyjąć należy, że art. 145 kodeksu zobowiązań stanowił podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną zbrodnią funkcjonariusza państwowego, popełnioną przy wykonywaniu polecanej mu czynności (...).”

Pogląd ten został oczywiście sformułowany na tle określonego stanu faktycznego, którym doszło do postrzelenia 5-letniej wówczas powódki przez osoby, które otoczyły jej dom, gdzie ukrywali się członkowie oddziału AK.

Znamienne jednak jest to, że wprawdzie tylko pośrednio podważono utrwalony pogląd, że na gruncie przepisów kodeksu zobowiązań nie sposób było uzasadniać odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikłe z działalności funkcjonariuszy o charakterze władczym. Sąd Najwyższy czyniąc to odwołał się do współczesnych standardów wykładni prawa, a w szczególności do konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Pogląd ten należy uznać za odosobniony, który jedynie w okolicznościach rozpoznawanej sprawy jest usprawiedliwiony. Dominował bowiem pogląd przeciwny, który znalazł wyraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14.07.2004 r. Sk 8/03/OTK – A 20 04, nr 7, poz. 65). Stwierdzono tam, że „przed 28.XI.1956 r. ustawodawstwo polskie nie dopuszczało możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej działaniem władczym funkcjonariusza publicznego. Możliwość wystąpienia z takim roszczeniem nie przewidywał obowiązujący wówczas kodeks zobowiązań. Ustawa z dnia 15.11.1956 r. obowiązująca od 28.11.1956 r. stworzyła zatem, nieznaną wcześniej polskiemu systemowi prawnemu, możliwość dochodzenia roszczeń o naprawianie szkody wyrządzonej działaniem władczym funkcjonariusza publicznego”. Ten dominujący pogląd należy honorować i to także w okolicznościach niniejszej sprawy. Rzecz sprowadza się jednak do tego, czy istotnie szkoda, której wynagrodzenia dochodzi powód wynikła z władczych działań państwa. Gdyby bowiem uznać, że przedmiotowa szkoda w postaci utraty własności nieruchomości nie była wynikiem działań władczych, to zastosowanie przepisu art. 145 k.z. nie budziłoby wątpliwości. W tym też kierunku zmierzają, wywody zawarte w skardze kasacyjnej. Twierdzi się że działania władcze to takie, które przybierają postać orzeczeń, zarządzeń bądź decyzji; tymczasem w niniejszej sprawie źródłem szkody nie było orzeczenie Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego, w którym sporną nieruchomość wyłączono spod działania przepisów o reformie rolnej, lecz bezprawne działania funkcjonariuszy państwowych, którzy wbrew orzeczeniu Urzędu Ziemskiego doprowadzili do rozparcelowania majątku matki powoda.

Odnosząc się do tych twierdzeń należy podnieść, że tego poglądu podzielić nie można. Działania w sferze imperium, to niewątpliwie takie, które znajdują wyraz w postaci bądź aktów normatywnych o charakterze powszechnym bądź w aktach

o charakterze indywidualnym (decyzje, orzeczenia). Nie wyczerpuje to jednak pojęcia działań w sferze imperium. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Z reguły też dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony „władzy publicznej”. Mogą to być więc także czynności o charakterze porządkowym lub organizacyjnym, jeśli mieszczą się w kompetencjach władzy publicznej. Wreszcie wchodzi w rachubę czynności czysto faktyczne np. użycie przymusu bezpośredniego. W tym kontekście nie sposób uznać, aby czynność rozparcelowania majątku matki powoda, dokonana bezprawnie (co jest bezsporne) ograniczyło się do czynności faktycznych, skoro ujawniono Skarb Państwa jako właściciela w księdze wieczystej, a następnie dokonano czynności rozporządzających na rzecz rolników. Takie zachowanie się funkcjonariuszy publicznych odpowiada wszelkim cechom działania władczego. W konsekwencji kreowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 145 k.z. nie jest możliwe. Otwarcie możliwości dochodzenia roszczenia w niniejszej sprawie nastąpiło istotnie z dniem 28.11.1956 r. tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 tej ustawy Państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych czynności co oznacza, że chodzi zarówno o odpowiedzialność za szkody powstałe przy działaniach (zaniechaniach) w sferze dominium, jak i imperium. Z tej możliwości powód, jak i poprzednik prawny nie skorzystał, wytaczając powództwo dopiero w styczniu 2005 r. To spowodowało podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia na podstawie art. 6 ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa (...). Przepis ten - nota bene utrzymany w mocy na podstawie art. VII pkt 4 p.w.k. – przewiduje 1-letni termin, liczony od dnia wejścia w życie ustawy dla dochodzenia roszczeń z tytułu szkód, za które Skarb Państwa wg wcześniejszych przepisów odpowiedzialności nie ponosił (ust. 1), przy czym w ust. 2 art. 6 ustawy wprowadzono dalsze ograniczenia czasowe. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14.07.2004 r. Sk 8/03 (OTK – A 2004, nr 7, poz. 65) uznał art. 6 ust. 1



powołanej wyżej ustawy za zgodny z Konstytucją. Nie może więc być kwestionowana jego konstytucyjność. Należy zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że ze względu na uwarunkowania polityczne uzasadnione jest przyjęcie, iż bieg przedawnienia uległ zawieszeniu do czerwca 1989 r. Wniesienie powództwa dopiero w styczniu 2005 r. wskazuje, że nawet przy przyjęciu koncepcji zawieszenia biegu przedawnienia do czerwca 1989 r., roszczenie powoda jest przedawnione. W tych okolicznościach rozważenia wymaga zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 5 k.c. przez nieuwzględnienie twierdzenia powoda, że w okolicznościach sprawy podniesienie przez pozwaną Skarb Państwa zarzutu przedawnienia należy uznać za nadużycie prawa. Uzasadniając ten zarzut powód podniósł w skardze kasacyjnej, że powód przez wiele lat i w sposób nieprzerwany dochodził roszczenia odszkodowawczego w postępowaniu administracyjnym, że organy administracji publicznej wskazywały mu na możliwość istnienia innych podstaw znacjonalizowania nieruchomości, iż po 1989 r. był wielokrotnie zapewniony o naprawieniu szkody w drodze ustawy reprivatyzacyjnej. Pomijając same twierdzenia powoda (k. 100-101) w sprawie przedstawiono jedynie decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7.05.2001 r., w której utrzymano w mocy decyzję Wojewody M. z 24.09.1999 r. o umorzeniu postępowania. Z treści tej decyzji wynika, że powód wystąpił o odszkodowanie z tytułu bezprawnie przejętego majątku. Jednym z istotnych kryteriów dopuszczalności stosowania art. 5 k.c. w odniesieniu do zarzutu przedawnienia jest czas opóźnienia w dochodzeniu roszczenia. W szczególności opóźnienie to nie może być nadmierne (por. wyrok SN z dnia 7.06.2000 r. III CKN 522/99, niepublik.; wyrok SN z dnia 2.04.2003 r. I CKN 204/01 niepublik.; wyrok SN z dnia 26.03.2004 r. IV CK 268/03, niepublik. i inne). Tego wymagania w każdym razie powód nie spełnił. Jeśli bowiem w czerwcu 1989 r. ustały przeszkody uzasadniające zawieszenie biegu przedawnienia z art. 6 ust. ustawy z dnia 15.11.1956 r. to przedawnienie to upłynęło w czerwcu 1990, zaś powód dopiero w latach 1998/99 wszczyna postępowanie administracyjne odnośnie odszkodowania. Następnie uzyskuje ostateczną decyzję negatywną z 7.05.2001 r., zaś powództwo wytacza dopiero w styczniu 2005 r. Takie postępowanie powoda trudno uznać za dbałość o własne interesy. Przedawnienie roszczeń jest instytucją powszechnie znaną i powód musiał mieć świadomość, że

upływ czasu działa na jego niekorzyść. Mimo to dopuszcza do sytuacji, kiedy opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest nadmierne i nie sposób uzasadnić tu inną ocenę.

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzeczono jak w sentencji.