

Sygn. akt **IC 232/16**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 października 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSO Alicja Fronczyk
Protokolant:	sekr. sądowy Paulina Bondel

po rozpoznaniu w dniu 14 października 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa **F. z siedzibą w W.**

z udziałem **Fundacji (...) z siedzibą w W.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej o zapłatę**

I. oddała powództwo;

II. nie obciąża powoda F. z siedzibą w W. kosztami procesu.

Sygn. akt IC 232/16

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 04 sierpnia 2015 roku skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Skarbu Państwa powódka F. z siedzibą w W. wniosła o zasądzenie zadośćuczynienia w kwocie 10 000 000 000 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu z przeznaczeniem na zadośćuczynienie i uhonorowanie: wyklętych, pokrzywdzonych, internowanych, więzionych, ich następców, utworzenie listy osób walczących o niepodległość, identyfikację pochówków pomordowanych, miejsc kaźni i uhonorowanie grobów na terenie Polski i poza granicami kraju, utworzenie systemu opieki zdrowotnej dla wyżej wymienionych grup, utworzenie domów opieki socjalnej dla osób potrzebujących, edukację i propagowanie historii walki o niepodległość, udzielanie stypendiów, organizowanie sesji naukowych, wystaw, wydawanie książek, produkcję filmów, wykorzystywanie innych form przekazu, w tym nowych technologii, organizowanie imprez realizujących statutowe cele fundacji i wynikające z zadań rzeczowych organizacji, które popierają powódkę. Powódka wywodziła swoje roszczenie z art. 8, 19, 40, 41, 43, 44, 45 i 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazując, że Rzeczpospolita nie wypełniła swych obowiązków wobec osób, które w latach 1939-1989 walczyły o niepodległość Polski (k. 2-4).

W odpowiedzi na pozew złożonej w dniu 04 maja 2016 roku pozwany Skarb Państwa - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Minister Skarbu Państwa wniosł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych (k. 105-108). Pozwany podniósł w pierwszej kolejności zarzut lakonicznie określonej podstawy faktycznej powództwa, a także niesprecyzowania przez powódkę swego

statusu w sprawie (niewskazania, czy powódka występuje w celu ochrony własnych praw, czy w celu ochrony praw konkretnych obywateli). Pozwany zanegował powództwo co do zasady, jak i wysokości i powołując się na przepis art. 445 k.c. zarzucił brak legitymacji czynnej w zakresie, w jakim fundacja mogłaby dochodzić zadośćuczynienia za krzywdę, a jeśli fundacja domaga się zadośćuczynienia z tytułu naruszenia jej własnych dóbr osobistych, to zanegował ten fakt oraz zarzucił niewykazanie bezprawności zachowania pozwanych jednostek Skarbu Państwa (k. 106-107).

Pozwany zanegował odpowiedzialność Skarbu Państwa w płaszczyźnie odszkodowawczej (art. 417 k.c.), a zatem zakwestionował wykazanie przesłanki szkody, niezgodnego z prawem działania bądź zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej oraz związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. (k. 107). Pozwany podniósł zarzut przedawnienia roszczenia, jeżeli jest ono wywodzone z działalności Prezydentów sprawujących urząd po 1989 roku za okres od trzech lat wstecz przed wniesieniem pozwu (k. 107).

Na rozprawie w dniu 13 lipca 2016 roku powódka poparła powództwo wskazując, że wywodzi je z Konstytucji RP, a nie przepisów k.p.c., w tym art. 61 tej ustawy (k. 162).

W piśmie z dnia 10 czerwca 2016 roku powódka podała, że jej roszczenie wynika z treści art. 126 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 19 Konstytucji i art. 417 k.c. zarzucając Prezydentom RP niepodjęcie inicjatywy ustawodawczej wypełniającej wskazane normy Konstytucji (k. 143). Fundacja wskazała, że jej legitymacja procesowa wynika z art. 61 § pkt 5 k.p.c. i podała, że skupiła różne inicjatywy obywatelskie zawierając szereg porozumień. Powództwo wytoczyła na rzecz weteranów skupionych w tych organizacjach (k. 143).

W piśmie z dnia 12 sierpnia 2016 roku powodowa fundacja wskazała, że będąc pełnomocnikiem organizacji reprezentujących walczących o niepodległość i ich następców w całości popiera powództwo na podstawie przepisów Konstytucji RP (k. 171-174).

Na rozprawie w dniu 14 października 2016 roku powódka podała, iż występuje w tym procesie jako pełnomocnik innych organizacji domagając się zapłaty 10 000 000 000 zł. na swoją rzecz po to, aby rada fundacji dokonała podziału tej sumy na rzecz uprawnionych (k. 239).

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa (k. 239).

Do postępowania przystąpiła po stronie powodowej na podstawie art. 61 § 2 k.p.c. Fundacja (...) w W. (k. 116).

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:

Powódka – F. z siedzibą w W. została powołana w celu podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, w tym tradycji walk o suwerenność i niepodległość Polski, szczególnie w okresie po 1 września 1939 roku; ochrony praw i wolności kombatantów i żołnierzy, osób represjonowanych (więzionych, internowanych, prześladowanych), walczących o niepodległość Polski; zapewniania kombatantom (żołnierzom) i represjonowanym (więzionym, internowanym, prześladowanym), walczącym o niepodległość Polski należnego honoru, szacunku, opieki, pomocy, także w uzyskiwaniu świadczeń i odszkodowań; działalności charytatywnej na rzecz osób objętych opieką fundacji, w tym rodzin zamordowanych, więzionych, internowanych, prześladowanych w okresie do 1989 roku (**dowód:** informacja z KRS k. 30-32).

Fundacja na przestrzeni lat 2013-2015 zawarła porozumienia z: (...) Stowarzyszeniem (...) w latach (...) z siedzibą w L.; Regionem (...) R. (...) z siedzibą w R.; Stowarzyszeniem (...) i Organizacji (...) z siedzibą w W., Stowarzyszeniem (...) z P. z siedzibą w Z., Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W.; Stowarzyszeniem (...) Huty (...) z siedzibą w W.; Instytutem (...) z siedzibą w Ł.; (...); Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W., Stowarzyszeniem Komitet (...) pamięci Narodowej z siedzibą; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W.; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W.; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w R.; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W.; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W.; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w R.; Stowarzyszeniem (...) odnowy P.z siedzibą w W.; (...) Stowarzyszeniem osób (...) z siedzibą w

K.; Towarzystwem (...) z siedzibą w R.; Stowarzyszeniem (...) (...) W. Z.” z siedzibą w W.; Stowarzyszeniem (...) skazanych w stanie wojennym; Stowarzyszeniem (...) z siedzibą w W.; Związkiem (...) z siedzibą w R.; (...) (...) (...) (...); Stowarzyszeniem (...) – w celu współpracy w doprowadzeniu do uhonorowania i zadośćuczynienia walczącym o niepodległość w latach 1939-1989. Porozumienia obejmowały upoważnienie do wystąpienia z pozwem zbiorowym i pełnomocnictwa do reprezentowania przed sądem (**dowód:** porozumienia k. 176-200).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie przywołanych dowodów, którym przydał moc dowodową oraz walor wiarygodności.

Na rozprawie w dniu 14 października 2016 roku Sąd oddalił wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków K. M., A. M., A. K., W. P., A. C. oraz B. K., ponieważ uznał, że okoliczności, na które świadkowie ci zostali zawnioskowani, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, a przedmiotem dowodzenia przed Sądem winny być jedynie fakty istotne z tego punktu widzenia (art. 227 k.p.c.). na tym posiedzeniu Sąd oddalił nadto wniosek o dopuszczenie dowodu z przesłuchania stron, w tym w charakterze strony pozwanej prezydenta A. D. uznając, że dowód z przesłuchania stron będąc dowodem subsydiarnym, przeprowadzanym tylko wtedy, gdy inne dowody nie wyświetliły ostatecznie faktów mających dla sprawy istotne znaczenie, a taka sytuacja nie wystąpiła (k. 239).

Sąd oddalił wreszcie wniosek o odroczenie rozprawy uzasadniany koniecznością odniesienia się do pisma przygotowawczego złożonego przez stronę pozwaną, ponieważ uznał, że zmierzałoby to jedynie do przewlekłości, gdyż pismo pozwanego nie zawierało istotnych nowości, a ponadto powódka przez swego prezesa oświadczyła, że jest w stanie odnieść się do tego pisma na rozprawie (k. 239).

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie na pierwszy plan wysuwa się kwestia legitymacji czynnej powódki oraz ustalenia, czy w sprawie występuje ona w imieniu własnym, czy jako pełnomocnik innych podmiotów.

W tej ostatniej kwestii prezes fundacji (...) wyjaśnił na rozprawie w dniu 14 października 2016 roku, że jakkolwiek powódka posiada pełnomocnictwa organizacji, które zawarły z nią porozumienia w celu współpracy w doprowadzeniu do uhonorowania i zadośćuczynienia walczącym o niepodległość w latach 1939-1989, to w sporze domaga się zapłaty przez pozwanego na swoją rzecz kwoty 10 mld zł., a rada fundacji po otrzymaniu tych środków dokona ich sprawiedliwego podziału (protokół elektroniczny z rozprawy z dnia 14 października 2016 roku 00:05:56-00:13:10).

Sąd uznał zatem, że po stronie powodowej występuje jeden podmiot - F. z siedzibą w W..

Należało zatem ustalić, czy występuje ona w sporze z własnym roszczeniem, czy też działa w imieniu i na rzecz innych (jakich) podmiotów. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy zwłaszcza wobec zarzutu podniesionego w sporze przez pozwanego.

Powódka powoływała się bezpośrednio na przepisy Konstytucji dające jej – jej zdaniem – prawo do występowania z roszczeniem – jak to określiła w pozwie o zadośćuczynienie – w imieniu stowarzyszeń, związków oraz instytutów przeciwko Skarbowi Państwa, ale w piśmie z dnia 10 czerwca 2016 roku wskazała również art. 61 § 1 pkt 5 k.p.c. jako podstawę jej legitymacji procesowej w sporze (k. 143).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101) normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne) (art. 1).

Zgodnie z treścią art. 8 k.p.c. organizacje pozarządowe, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą dla ochrony praw obywateli, w wypadkach przewidzianych w ustawie, wszcząć

postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu. W postępowaniu cywilnym organizacje pozarządowe, do których zaliczyć należy również powodową fundację, mogą działać w celu:

- a) ochrony własnych podmiotowych praw danej organizacji (mają zdolność sądową jako osoba prawna lub na mocy art. 64 § 1¹ k.p.c.);
- b) ochrony praw konkretnych obywateli (art. 8);
- c) ochrony tzw. interesu rozproszonego.

Przepisy tytułu III części pierwszej, księgi pierwszej k.p.c. konkretyzują normę z art. 8, dotyczą zatem ochrony praw obywateli, co w ocenie Sądu oznacza, że a contrario nie mogą chronić praw innych podmiotów niż osoby fizyczne.

Art. 61 § 1 k.p.c. stanowi, że organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, wytaczać powództwa na jej rzecz w sprawach o:

- 1) alimenty;
- 2) ochronę środowiska;
- 3) ochronę konsumentów;
- 4) ochronę praw własności przemysłowej;
- 5) ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli.

§ 2 cytowanego przepisu stanowi, że w sprawach wymienionych w § 1 organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, przystąpić do niej w toczącym się postępowaniu.

W ocenie Sądu powodowa fundacja nie ma legitymacji czynnej do występowania w sprawie w imieniu i na rzecz innych organizacji pozarządowych (stowarzyszeń, fundacji, związków, czy instytutu), ponieważ podmioty te nie są osobami fizycznymi, a nie przedstawiła zgód osób fizycznych na wytoczenie w ich imieniu powództwa. Ponadto powódce nie przysługuje legitymacja do wytoczenia powództwa na podstawie art. 61 k.p.c. tylko z tego powodu, że została powołana w celu ochrony praw i wolności kombatantów i żołnierzy, osób represjonowanych (więzionych, internowanych, prześladowanych), walczących o niepodległość Polski; zapewniania kombatantom (żołnierzom) i represjonowanym (więzionym, internowanym, prześladowanym), walczącym o niepodległość Polski należnego honoru, szacunku, opieki, pomocy, także w uzyskiwaniu świadczeń i odszkodowań; działalności charytatywnej na rzecz osób objętych opieką fundacji, w tym rodzin zamordowanych, więzionych, internowanych, prześladowanych w okresie do 1989 roku, a to z braku konkretnych osób fizycznych, na rzecz których takie powództwo mogłaby wytoczyć. Dodatkowo należy podkreślić, że wątpliwa jest również jej legitymacja w kontekście katalogu spraw, w których organizacje pozarządowe mogą wystąpić w procesie cywilnym (wszcząć go, czy też się do niego przyłączyć), ponieważ w grę wchodzić mógłby jedynie pkt 5 art. 61 § 1 k.p.c. obejmując sprawy o ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli. Powódka nie wywodziła roszczenia o zadośćuczynienie z twierdzenia o nierówności czy dyskryminacji określonych obywateli, lecz wywodziła je z niewypełnienia przez Państwo obowiązków wynikających z art. 19 Konstytucji RP.

W tej sytuacji Sąd uznał, że powódka nie jest w sprawie czynnie legitymowana jako podmiot działający w imieniu i na rzecz podmiotów, z którymi zawarła porozumienia w latach 2013 -2015. Te podmioty nie są bowiem osobami fizycznymi.

Sąd poddał zatem analizie roszczenie powódki w aspekcie ochrony jej własnych praw podmiotowych. Powódka dochodziła zadośćuczynienia za niepodjęcie przez kolejnych Prezydentów inicjatywy ustawodawczej mającej na celu urzeczywistnienie normy wynikającej z art. 19 Konstytucji RP z 1997 roku.

Na wstępie rozważań należy podkreślić, że w toku postępowania powódka została pouczona przez Przewodniczącego na posiedzeniu w dniu 20 maja 2016 roku w trybie art. 210 § 2¹ k.p.c. o treści art. 162, 207, 217, 229 i 230 k.p.c. (k. 115), a na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2016 roku o celowości ustanowienia fachowego pełnomocnika (k. 168), z czego nie skorzystała.

Instytucja zadośćuczynienia pieniężnego w kodeksie cywilnym ma na celu majątkową rekompensatę szkody niemajątkowej powstającej w wyniku naruszenia dóbr osobistych. Zadośćuczynienie jest formą naprawienia szkody niemajątkowej zwanej krzywdą. W postępowaniu dotyczącym ochrony dóbr osobistych, w którym po stronie pozwanej występuje Skarb Państwa niezbędne jest wykazanie przesłanek jego odpowiedzialności statuowanych przepisami art. 24 § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c., przy czym w pierwszej kolejności powód powinien wykazać okoliczność naruszenia konkretnego dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. Dopiero w razie pozytywnego przesądzenia tej kwestii sąd orzekający dokona oceny bezprawności działania bądź zaniechania prowadzącego do naruszenia dóbr osobistych powoda, a także oceny w zakresie wystąpienia szkody i związku przyczynowego między inkryminowanym zachowaniem pozwanego a ową szkodą. Kodeks cywilny nie wskazuje *expressis verbis* zasad odpowiedzialności za szkodę niemajątkową w przypadku naruszeń dóbr osobistych, o których stanowi art. 445 § 1 k.c., w myśl którego w wypadkach przewidzianych w artykule poprzedzającym sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Art. 444 § 1 k.c., do którego odsyła art. 445 § 1 k.c. stanowi, że w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty. W judykaturze i doktrynie dominuje pogląd, że pokrzywdzony może żądać kompensaty krzywdy od osób, które na zasadach określonych przez ustawodawcę dla poszczególnych deliktów ponoszą za nie odpowiedzialność. Oznacza to, że pokrzywdzony, który doznał uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia lub pozbawienia wolności może domagać się zadośćuczynienia za krzywdę na zasadzie winy odpowiadającego na podstawie - art. 415 i nast. k.c. Dla ustalenia, że doznana krzywda jest następstwem zdarzeń, o których stanowi art. 445 k.c., i przypisania podmiotowi odpowiedzialności, istotne jest także powszechne zastosowanie oznaczonej art. 361 § 1 k.c. koncepcji związku przyczynowego. Określone tą konstrukcją reguły kauzalności obowiązują więc niezależnie od zdarzeń, z którymi system prawny wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą. Dotyczy to zarówno odpowiedzialności za szkodę majątkową, jak i niemajątkową. Krzywda powinna być normalnym następstwem czynu sprawcy (por. wyrok SN z 7 lutego 2006 r., I PK 272/05, LEX nr 281244). Trzeba jednocześnie zauważyć, że także w przypadku kompensaty krzywdy adekwatny związek przyczynowy stanowi nie tylko przesłankę odpowiedzialności, ale wyznacza zakres naprawienia uszczerbku. Przy dokonywaniu oceny normalności nie jest konieczne ustalenie, że każdorazowemu zaistnieniu danej przyczyny towarzyszy krzywda (por. wyrok SN z 28 lutego 2006 r., III CSK 135/05, LEX nr 201033). Nie jest też konieczne stwierdzenie, że jest to skutek typowy, zazwyczaj występujący. Wystarczy stwierdzenie, że zwiększa się prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Zwiększenie prawdopodobieństwa określa się, porównując możliwość wystąpienia danego skutku w dwóch sytuacjach: gdy dana przyczyna zaistnieje i gdy jej zabraknie.

Kwestię odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania funkcjonariuszy państwowych oraz jego działalność prawotwórczą oceniać należy przez pryzmat przepisów prawa obowiązujących w dacie zaistnienia zdarzeń rodzących tę odpowiedzialność. W chwili zdarzeń, które powódka uczyniła podstawą faktyczną powództwa (od roku 1989 do 31 sierpnia 2004 roku i od 01 września 2004 roku do wniesienia pozwu) problematykę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza państwowego regulował art. 417 k.c., bo choć wówczas obowiązywał również art. 418 k.c., to w ocenie Sądu wobec stwierdzenia jego niekonstytucyjności mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 04 grudnia 2001 roku (SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256) i utraty mocy obowiązującej z dniem 18 grudnia 2001 roku odpowiedzialność tę należy i w tamtym czasie oceniać przez pryzmat art. 417 k.c. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przed wejściem w życie Konstytucji opiera

się na dotychczasowych zasadach, a więc jej przesłanką jest wina funkcjonariusza państwowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 roku II CK 36/02, LEX nr 151600).

W świetle poprzedniej treści art. 417 § 1 k.c. (do 31 sierpnia 2004 roku) Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. W myśl powołanego wyżej przepisu odpowiedzialność Skarbu Państwa uzależniona jest od łącznego spełnienia przesłanek: szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem (bezprawne i zawinione) działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej oraz istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy tym zdarzeniem, które wywołało szkodę, a szkodą. Innymi słowy zakres odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z komentowanego wyżej przepisu obejmuje wszelkie zachowania się (działania lub zaniechania) związane z wykonywaniem władzy publicznej, które pozostają w sprzeczności z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym. W każdym przypadku wywodzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania lub zaniechania właściwych organów, niezbędne jest poza wykazaniem przez występującego z roszczeniem takich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej jak fakt powstania określonego uszczerbku w majątku poszkodowanego, krzywdy jako uszczerbku niemajątkowego, adekwatnego związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy działaniem sprawcy, a zaistniałym zdarzeniem w postaci szkody lub krzywdy – elementu podstawowego tj. bezprawności działania (art. 6 k.c.) i winy. Podkreślić przy tym należy, iż przesłanka bezprawności działania ujmowana jest w prawie cywilnym szeroko, jako każde działanie sprzeczne z normami prawnymi lub zasadami społecznymi. Jednakże istnieją okoliczności wyłączające bezprawność działania. Mimo, iż na gruncie prawa cywilnego nie istnieje zamknięty katalog przyczyn wyłączających bezprawność, to nie budzi wątpliwości, iż podstawowym kontratypem jest działanie w granicach porządku prawnego oraz zgoda poszkodowanego.

Natomiast od 01 września 2004 roku podstawę prawną odpowiedzialności cywilnej Państwa stanowi art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu wynikającym ze zmiany dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2004 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692), który stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przy czym zgodnie z art. 417¹ § 4 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd doszedł do przekonania, że powództwo jest niezasadne i nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu powódka w sporze nie wykazała, że pozwany Skarb państwa naruszył jej dobra osobiste, gdyż nawet takiego twierdzenia nie sformułowała. Tym samym na podstawie art. 23, 24 i 448 k.c. zadośćuczynienie jej nie przysługuje.

Zdaniem Sądu nie ma również podstaw do przyjęcia, że zadośćuczynienie należy jej się na podstawie art. 444 w zw. z art. 445 k.c., ponieważ przepis art. 444 k.c. dotyczy może wyłącznie osoby fizycznej.

Sąd uznał jednak, że roszczenie powódki zobligowany jest poddać analizie prawnej przez pryzmat odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa a to z powodu respektowania zasady *da mihi factum, dabo tibi ius*. Powódka już w pozwie wskazywała, że zaniechanie przez kolejnych Prezydentów wypełnienia normy art. 19 Konstytucji doprowadziło do strat na kwotę 10 mld złotych, którą to sumę powódka rozdysonowałaby na uhonorowanie grobów na terenie Polski i poza granicami kraju, utworzenie systemu opieki zdrowotnej dla wyżej wymienionych grup, utworzenie domów opieki społecznej dla osób potrzebujących, edukację i propagowanie historii walki o niepodległość, udzielanie stypendiów, organizowanie sesji naukowych, wystaw, wydawanie książek, produkcję filmów, wykorzystywanie innych form przekazu, w tym nowych technologii, organizowanie imprez realizujących statutowe cele fundacji i wynikające z zadań rzeczowych organizacji. Można przyjąć, że te aspekty majątkowe wtłoczyć należy w ramy odszkodowania.

W tym kontekście należy zbadać, czy powódka poniosła szkodę polegającą na nieuzyskaniu 10 mld zł. z powodu niepodjęcia przez Prezydentów inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do urzeczywistnienia normy z art. 19 Konstytucji RP.

Możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewidziany został w przepisie prawa, powstała po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z dniem 17 października 1997 r. Jeżeli stan prawny wskazujący na obowiązek wydania takiego aktu zaistniał w czasie od 17 października 1997 r. do 31 sierpnia 2004 r., to podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa jest art. 417 k.c. interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji i w rozumieniu oznaczonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, Nr 8, poz. 256). Z dniem 1 września 2004 r. – jak już wyżej wspomniano - weszła w życie ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), która nadawała nowe brzmienie art. 417 k.c. oraz wprowadziła art. 417¹ k.c., w którego § 4 zawarte zostało uregulowanie powierzające sądowi rozpoznającemu sprawę o wyrównanie szkody wyrządzonej przez niewydanie aktu normatywnego, stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania tego aktu. Przepisy art. 417 k.c. i art. 417¹ § 4 k.c. w obecnie obowiązującym brzmieniu nie mają zastosowania do stanu zaniechania, który powstał przed wejściem w życie tej nowelizacji. Nie ma znaczenia dla ustalenia podstawy prawnej tej odpowiedzialności data powstania szkody. Zasięg czasowy obowiązywania ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., przewidziany w jej art. 5, został odniesiony do zdarzeń i stanów prawnych, które powstaną po dniu jej wejścia w życie. Odnosi się zarówno do oceny, czy określone zdarzenie wykreowało stosunek zobowiązaniowy, jak i treści tego stosunku. Przepis ten jest wyrazem przyjęcia zasady, że prawo nie działa wstecz (art. 3 k.c.). Dawnemu prawu pozostawione zostało określenie skutków spowodowanych przez zdarzenie prawne zaistniałe przed wejściem w życie ustawy, niezależnie od tego, czy dotyczyło stanu ciągłego, czy też zdarzenia jednorazowego. Do takich konkluzji doszedł Sąd Najwyższy w uchwałach: siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009, Nr 11, poz. 144); w zwykłym składzie z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, Nr 4, poz. 56); z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12 (OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85 i w wyrokach: z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, OSNC 2013, Nr 4, poz. 51); z dnia 6 września 2012 r., (I CSK 77/12 i I CSK 96/12); z dnia 8 sierpnia 2012 r., I CSK 29/12 (niepublikowane), które podzielił Sąd orzekający w niniejszej sprawie.

Przepis art. 19 Konstytucji RP wskazuje, że Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych. Ma on w ocenie Sądu charakter przepisu generalnego, który nie określa i nie precyzuje, w jaki sposób i w jakich formach ta specjalna opieka zostanie weteranom udzielona, pozostawiając te regulacje ustawodawstwu zwykłemu (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2013, teza do art. 19). Nie daje on po pierwsze samodzielnej podstawy do zasądzania kwoty zadośćuczynienia, czy odszkodowania w oderwaniu od regulacji ustawowych przewidzianych dla określenia tego typu roszczenia. Sposób określenia zasad odszkodowania i zadośćuczynienia określony został przez przepisy prawa cywilnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2014 r., II KK 221/14, LEX nr 1504561, uchwała Sądu Najwyższego z 28 października 1993 r., I KZP 21/93, OSNKW 1993, nr 11-12, poz. 67). Z drugiej strony nie stanowi on w ocenie Sądu źródła obowiązku dla Prezydenta RP bądź innego organu stanowiącego w Polsce prawo podejmowania inicjatywy ustawodawczej w celu realizacji zawartych w tej normie założeń. Zaniechanie legislacyjne zachodzi wówczas, gdy wbrew obowiązkowi prawnemu, wynikającemu z Konstytucji lub ustawy, Skarb Państwa nie stworzył wymaganych regulacji prawnych, do których zaliczyć można wyjątkowo ustawę, głównie zaś przepisy wykonawcze (rozporządzenie). Obowiązek ten, powinien być wyrażony w sposób jednoznaczny, konkretny i bezwarunkowy. Wymagane jest także, aby przepis nakładający powinność wydania odpowiednich przepisów określał pewną minimalną ich treść, składającą się na prawo podmiotowe, a w szczególności adresatów uprawnionych do dochodzenia roszczenia i zobowiązanych do spełnienia świadczenia nim objętego, jak również jego zakres; nie można wyłączyć możliwości związania się przez ustawodawcę terminem jej wykonania (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 czerwca 2015 r., I CSK 316/14, LEX nr 1751301). Tylko wówczas można zarzuczalnie twierdzić, że szkoda wynika z zaniechania legislacyjnego.

W ocenie Sądu nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, iż w niniejszej sprawie doszło do spełnienia przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za niewydanie aktów normatywnych polepszających sytuację weteranów. Powódka nie wykazała ani bezprawnego zachowania funkcjonariuszy pozwanego, ani szkody, ani wreszcie związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. To powoduje, że powództwo jako bezzasadne zostało oddalone.

Z tych wszystkich powodów orzeczono jak w pkt I sentencji.

O kosztach procesu postanowiono na podstawie art. 102 k.p.c. biorąc pod uwagę szczególny charakter sprawy i intencje, którymi kierowała się powódka występując na drogę sądową.