



Sygn. akt IV CK 262/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 stycznia 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Barbara Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. C., J. C. i J. W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X. i Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 19 stycznia 2005 r.,

kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 15 stycznia 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

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

Uzasadnienie.

Powodowie: W. C., J. C. i J. W. wnosili o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę X. i Ministra Skarbu Państwa kwoty 182 124 zł z odsetkami, stanowiącej równowartość mienia pozostawionego przez ich poprzedników prawnych w miejscowości Równe na terenie obecnej Ukrainy w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.

Wyrokiem z dnia 10 czerwca 2003 r. Sąd Okręgowy w O. oddalił powództwo, przyjmując za podstawę rozstrzygnięcia następujące ustalenia i wnioski.

Decyzją z dnia 27 listopada 2001 r. Prezydent Miasta E. – powołując się na przepisy: art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: „u.g.n.”), §§ 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz. U. Nr 9, poz. 32 ze zm.) i art. 104 k.p.a. – stwierdził, że wartość pozostawionych nieruchomości, przysługujących łącznie W. C., J. C. i J. W. do zaliczenia na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali, oraz na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na prowadzenie działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę, stanowiących własność Skarbu Państwa wynosi 182 124 zł oraz że kwota ta odpowiada wartości nieruchomości pozostawionej przez F. i M. małż. R. w miejscowości Równe na terenie obecnej Ukrainy w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., i podlega waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Powodowie są spadkobiercami F. i M. małż. R.

Dokonując oceny prawnej roszczenia powodów, Sąd Okręgowy stwierdził, że przepis art. 212 ust. 1 u.g.n. statuuje jedynie uprawnienie do opisanego w nim zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości, natomiast nie stwarza roszczenia o zapłatę równowartości mienia pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa. Podstawy takiego roszczenia nie stanowią również postanowienia tzw. umów republikańskich. Umowy te stworzyły wprowadzić szczególnego rodzaju zobowiązania państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po drugiej wojnie światowej, jednak nie stanowią one bezpośredniej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, gdyż sposób ukształtowania mechanizmu kompensacyjnego został pozostawiony ustawodawcy. Brak także podstaw do przyjęcia deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa, ponieważ powodowie nie wykazali, że nie mogą zrealizować przysługującego im roszczenia niepieniężnego.

Apelację powodów od tego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 15 stycznia 2004 r., przytaczając następujące oceny prawne.

Rozstrzygnięcie sprawy sprowadza się nie tyle do oceny materiału dowodowego, ile do oceny jurydycznej zgłoszonego roszczenia. Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji nie nasuwają zastrzeżeń, niemniej wymagają uzupełnienia przez dodanie, że na początku 2002 r. powód W. C. zwracał się do szeregu instytucji dysponujących mieniem Skarbu Państwa, przeważnie starostw i oddziałów Wojskowej Agencji Nieruchomości, z zapytaniem o możliwość nabycia nieruchomości w zamian za zaliczenie na poczet ceny wartości mienia pozostawionego za granicą. W większości wypadków uzyskał odpowiedź informującą o braku mienia przeznaczonego do sprzedaży w drodze przetargu; jedynie starostwa w Ł., H., Ż. i G. poinformowały powoda o ogłoszonych bądź planowanych przetargach, a starosta sandomierski zaproponował nawiązanie w tej sprawie telefonicznego kontaktu z urzędem. Te dodatkowe okoliczności faktyczne nie mają jednak wpływu na treść rozstrzygnięcia, ponieważ wnioski powodów, jakoby miały one świadczyć o pozbawieniu ich możliwości realizacji uprawnienia wynikającego z art. 212 ust. 1 u.g.n., uznać trzeba za zbyt daleko idący. Sąd pierwszej instancji istotnie nie odniósł się do kwestii możliwości oparcia żądania pozwu na konstrukcji umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej (*art. 92 § 1 k.z., art. 393 k.c.*), ale rozważania prowadzone przez powodów z powołaniem się na tę konstrukcję nie mogą zmienić treści podjętego przez ten Sąd rozstrzygnięcia. Odwołanie się do konstrukcji umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej wymaga wykazania stosunku wierzyciel-dłużnik między stronami umowy i stosunku zapłaty w relacji dłużnik-osoba trzecia. W sprawie natomiast relacje takie nie zachodzą, ponieważ Ukraińska SSR nie była wierzycielem państwa polskiego (*brak możliwości przeadresowania należnego jej świadczenia na rzecz osoby trzeciej*), a postanowienia układu z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Ukraińskiej SRR dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski (dalej: „umowa republikańska z dnia 9 września 1944 r.”), w szczególności wskazywane przez powodów postanowienia art. 3 ust. 1 pkt „b” i „d” oraz ust. 6, nie mogły stanowić samodzielnej podstawy roszczeń repatriantów, wobec czego powodowie nie mogą powoływać się na nie jako na podstawę roszczenia opartego o konstrukcję z art. 92 § 1 k.z. (*art. 393 k.c.*).

Podobnie ma się rzecz, gdy chodzi o instytucję przyrzeczenia publicznego, której istota polega na przyrzeczeniu nagrody, ściśle oznaczonej rodzajowo i co do wielkości,

za wykonanie określonej czynności. W sprawie natomiast chodziło nie o nagrodę, lecz o zwrot wartości pozostawionego mienia. Dołączona do pozwu kserokopia koperty jest nieczytelna, a obwieszczenie nawiązuje do umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. i stanowi jedynie informację o jej istotnych postanowieniach, w tym postanowieniach dotyczących zasad rozliczania majątku pozostawionego przez przesiedlonych. Stąd interpretacja powodów, jakoby wspomniane dokumenty stanowiły dowód jednostronnego, publicznego przyrzeczenia zwrotu wartości majątku jest nieuprawniona.

Trzeba zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny (zob. uzasadnienie wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK 2002, nr 7, poz. 97) oraz Sąd Najwyższy (zob. uzasadnienie wyroku z dnia 12 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103), iż zachodzą podstawy, by przyjąć, że umowa republikańska z dnia 9 września 1944 r. została ratyfikowana. Problem sprowadza się natomiast do innej kwestii; chodzi o rozstrzygnięcie, czy postanowienia tej umowy mogą stanowić samodzielną podstawę roszczenia. Negatywne stanowisko zajęte w tej kwestii przez Sąd pierwszej instancji usprawiedliwiają dwie okoliczności, a mianowicie brak urzędowej publikacji umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. oraz fakt, że jej art. 3 ust. 6, wchodzący w grę jako ewentualna podstawa roszczenia, nie ma charakteru normy samowymagalnej w ujęciu materialnym, tzn. nie nadaje się do stosowania bez recepcji do systemu prawa wewnętrznego i skonkretyzowania go w jego przepisach, ponieważ nie zawiera wszystkich elementów, od których zależy jej stosowanie jako określonego instrumentu prawnego. Potwierdzeniem tej oceny jest fakt, że ustawodawca podejmował działania zmierzające do realizacji przez osoby ewakuowane zwrotu równowartości pozostawionego mienia poczynając od dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.) i dochodząc do art. 212 u.g.n. oraz do regulacji zawartych w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2055).

Co się zaś tyczy odpowiedzialności deliktowej to trzeba zauważyć, że obowiązkiem strony dochodzącej odszkodowania w reżimie deliktowym jest wykazanie, po pierwsze: zdarzenia stanowiącego delikt, a po drugie: szkody pozostającej w normalnym związku przyczynowym z tym zdarzeniem (zob. art. 417 k.c. w związku z art.

77 ust. 1 Konstytucji i art. 361 k.c.). Nawet stwierdzenie deliktu konstytucyjnego, polegającego na niewykonaniu obowiązku opublikowania umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r., nie uzasadnia odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, ponieważ między tym zdarzeniem a określoną przez powodów szkodą nie zachodzi związek przyczynowy. Związek taki zachodziłby wówczas, gdyby wspomniana umowa republikańska mogła stanowić samodzielny podstawę roszczeń o równowartość pozostawionego mienia czy o odszkodowanie.

Powodowie wskazali, że zdarzeniem, które w ich ocenie spowodowało szkodę w postaci uszczuplenia majątku Skarbu Państwa, było uwłaszczenie jednostek samorządu terytorialnego, dokonane ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), oraz wyłączenie z zasobu ziemi przeznaczonej na zaspokojenie roszczeń repatriantów zasobów pozostających w gestii Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Pozostawiając na uboczu kwestię, że uwłaszczenie gmin, powszechnie nazywane komunalizacją, zostało dokonane ustawą z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), trzeba stwierdzić, że na powodach ciążył obowiązek wykazania bezprawności działania pozwanego, natomiast bezprawność normatywna przepisów komunalizacyjnych nie została dotąd stwierdzona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Poza tym powodowie nie wykazali szkody pozostającej w związku z komunalizacją, której to szkody nie można utożsamiać z wartością pozostawionego mienia, a co najwyżej z obniżeniem wartości prawa zaliczenia wynikającego z art. 212 u.g.n. Złożone przez powodów dowody w postaci pliku odpowiedzi na pytanie o organizowane przetargi nieruchomości nie dowodzą, że z tą chwilą powołano się wobec uprawnionych na brak zasobu nieruchomości, które mogłyby być zaoferowane dla zaspokojenia ich roszczeń.

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy: art. 212 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, art. 213 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 u.g.n. do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, 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) , i

wreszcie 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.) są niezgodne 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 związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Orzeczenie to może stanowić prejudykat dochodzenia roszczenia odszkodowawczego opartego o delikt normatywny, jednak nie zwalnia ono powodów od potrzeby wykazania szkody odnoszącej się do ich majątku i pozostającej w normalnym związku przyczynowym z deliktem. Powodowie uzyskali realną możliwość skorzystania z prawa zaliczenia, o którym mowa w art. 212 u.g.n., dopiero z dniem 12 grudnia 2001 r. (*data uprawomocnienia się decyzji z dnia 27 listopada 2001 r.*), pozew wnieśli jeszcze w czasie obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów (*utraciły moc z dniem 8 stycznia 2003 r.*), jednak nie powołali faktów świadczących o tym, że w odniesieniu do nich podjęte zostały w oparciu o niekonstytucyjne przepisy działania, które wywołały w ich majątku szkodę. Okoliczności tej nie dowodzą uzyskane przez powoda W. C. odpowiedzi na pytania skierowane do starostów oraz oddziałów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, gdyż nie wynika z nich, by powodom na mocy omawianych przepisów realnie ograniczono dostęp do przetargów na zbycie nieruchomości pozostających w dyspozycji wymienionej Agencji czy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego powodowie – powołując się na obydwie podstawy określone w art. 393¹ k.p.c. – wnosili o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ewentualnie zmianę i orzeczenie po myśli żądania pozwu. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej wskazali na naruszenie następujących przepisów: umowy z dnia 25 marca 1957 r. między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 222 – dalej: „umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR z dnia 25 marca 1957 r.”) w związku z art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1 oraz art. 9 i 2 Konstytucji, co doprowadziło do przyjęcia błędnego stanowiska, że postanowienia umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. nie zostały w odpowiednim trybie włączone do wewnętrznego porządku prawnego państwa polskiego w inny sposób aniżeli przez publikację, art. 9 w związku z art. 2 i art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji, polegające na uznaniu, że na przeszkodzie powstania roszczenia o zwrot równowartości mienia pozostawionego poza granicami państwa polskiego stoi brak publikacji powołanej wyżej umowy republikańskiej, art. 92 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 – dalej: „k.z.”) w

związku z art. 2 k.z. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu nieistnienia w umowie republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego umowy na rzecz osób trzecich, art. 104 k.z. w związku z art. 92 k.z. i art. 14 ust. 3 lit. a powołanej wyżej umowy republikańskiej przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu nieistnienia w wymienionej umowie cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego przyrzeczenia publicznego, art. 1 i art. 3 ust. 6 umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że z umowy tej nie wynikają roszczenia o zwrot równowartości pozostawionego mienia, art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 k.c. oraz art. 121 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. przez nieuwzględnienie, że brak publikacji umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. w Dzienniku Ustaw był zaniechaniem bezprawnym i wywołał po ich stronie szkodę i wreszcie art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 k.c. oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 95 zd. pierwsze, art. 99 i art. 121 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. w związku z art. 12 Konstytucji RP z 22 lipca 1952 r. i w związku z art. 1 Protokołu nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 zm.) do Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 zm.), polegające na nieuwzględnieniu, że doprowadzenie do niemożności zrealizowania roszczenia stanowiącego surogat prawa własności, w zakresie, w jakim przewidywał to art. 212 u.g.n. jest bezprawnym zachowaniem organów władzy publicznej wywołującym szkodę. W ramach drugiej podstawy skarżący postawili natomiast zarzut obrazy art. 233 § 1 w związku z art. 328 § 2 k.p.c. przez nierozpoznanie istoty sprawy, pominięcie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku faktów, które Sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Godzi się zauważyć, że z dniem 30 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa 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. Nr 6, poz. 39). Zaskarżony wyrok zapadł jednak przed wejściem tej ustawy w życie, wobec czego jej przepisy pozostać muszą bez wpływu na ocenę zasadności zarzutów postawionych w kasacji.

Znaczna część obszernych wywodów przytoczonych przez skarżących poświęcona została kwestii mocy wiążącej umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. oraz charakteru jej postanowień, które skarżący postrzegają jako bezpośrednie źródło zgłoszonego roszczenia.

Jak wskazał już na to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 (OSNC 2004, nr 6, poz. 103), zarówno pod rządem Konstytucji z 1921 r., jak i z 1952 i 1997 r. podstawowym warunkiem obowiązywania w stosunkach wewnętrznych norm zawartych w umowach międzynarodowych była i pozostaje ich ratyfikacja oraz opublikowanie w Dzienniku Ustaw (*zob. w Konstytucji z 1997 r. art. 91 ust. 1.* "Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy"). Kwestia ratyfikacji umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. jest w doktrynie przedmiotem kontrowersji, niemniej skład orzekający Sądu Najwyższego podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że zachodzą podstawy, by przyjąć, iż umowa ta została ratyfikowana przez Krajową Radę Narodową na posiedzeniu w dnia 9 września 1944 r. (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, Dz. U. z 2003 r. Nr 1, poz. 15, OTK 2002, nr 7, poz. 97, wyrok NSA z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 420/02, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02), nie doszło natomiast do jej opublikowania w Dzienniku Ustaw. Nie można podzielać zapatrywania skarżących, jakoby w istocie doszło do opublikowania wspomnianej umowy republikańskiej przez powołanie się na nią w umowie między Rządem PRL a Rządem ZSRR z dnia 25 marca 1957 r. Wymaganie publikacji umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw nie może być – jak trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 – zastąpione jedynie przywołaniem faktu jej zawarcia, ponieważ klóciłoby się to z istotą i celem tego wymagania, stanowiącego przecież niezbędną przesłankę formalną obowiązywania takiego aktu w wewnętrznym porządku prawnym państwa. Trzeba dodać, że także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, stanął na stanowisku, że wspomniane powołanie się na umowę republikańską w preambule do umowy z dnia 25 marca 1957 r. nie może być uznane za akt inkorporacji jej postanowień do wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził wyraźnie, że umowa republikańska z dnia 9 września 1944 r. (co dotyczy także pozostałych układów z tej samej daty

zawartych z Rządami Białoruskiej SRR i Litewskiej SRR) nigdy nie stała się elementem wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Tym samym umowa ta – wbrew odmiennym zapatrywaniom skarżących – nie może stanowić bezpośredniej podstawy dochodzenia zgłoszonego roszczenia.

Kolejnym istotnym zagadnieniem, którego dotyczą obszerne wywody kasacji jest kwestia charakteru prawnego norm wyrażonych w postanowieniach umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r., a ściśle oceny, czy zawierają one wszystkie konieczne elementy, by mogły być uznane za samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych (*tzw. normy samowykonalne*). Abstrahując od kwestii braku publikacji umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r., trzeba stwierdzić, że generalnie postanowienia umów międzynarodowych są skuteczne nie tylko w stosunku do zawierających je państw, mogą bowiem stanowić również samodzielną podstawę dochodzenia roszczeń przed sądami krajowymi, jeżeli ich postanowienia mają charakter norm samowykonalnych. Jednym z warunków uznania określonego postanowienia umowy za zawierające taką normę jest natomiast – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 – wymaganie kompletności normy umożliwiającej jej stosowanie bez konieczności dodatkowej implementacji. Kwestia charakteru prawnego postanowień umów republikańskich była już przedmiotem rozważań zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego, które zgodnie uznały, że postanowienia tych umów, w tym umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r., w szczególności jej art. 3 ust. 6 (*„6. Wartość pozostawionego po ewakuacji dobytku ruchomego, a również i pozostawionych nieruchomości zwraca się ewakuowanym według oceny ubezpieczeniowej zgodnie z ustawami obowiązującymi w Państwie Polskim i odpowiednio w Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Rad. W razie braku oceny ubezpieczeniowej majątek ocenia się przez Pełnomocników i Przedstawicieli stron.”*), nie mają charakteru norm samowykonalnych, bowiem zawarte w ich treści odesłanie do obowiązujących ustaw wskazuje, że ewentualne roszczenia mogły powstać dopiero na podstawie odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego, a nie wprost na podstawie powołanej umowy. Innymi słowy, umowa republikańska z dnia 9 września 1944 r. wymagała dopiero recepcji do systemu prawa wewnętrznego, nakładając stosowne w tym zakresie zobowiązania na państwa-strony (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02). Sąd Najwyższy, analizując charakter postanowień umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r., podkreślił, iż nie można podzielać

zapatrywania skarżących, jakoby zawarte w treści art. 3 ust. 6 umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. zobowiązanie stricte cywilnoprawne („wartość pozostawionego... dobytku ruchomego...i nieruchomości zwraca się...”) mogło być realizowane przez uprawnionych bez potrzeby wydawania odrębnych ustaw, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów prawa cywilnego, w szczególności przy wykorzystaniu konstrukcji umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej czy konstrukcji przyrzeczenia publicznego, ponieważ zawarte w treści art. 3 ust. 6 odesłanie do obowiązujących ustaw nie może być uznane za odesłanie wyłącznie do ustaw obowiązujących w chwili podpisywania umowy republikańskiej, w tym do obowiązujących przepisów prawa cywilnego jako jedynych, które zawierały konstrukcje prawne umożliwiające osobom ewakuowanym realizację uprawnienia do zwrotu wartości mienia pozostawionego na Kresach Wschodnich. W tym czasie wydany został już przecież dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17), przewidujący w art. 18 możliwość uwzględnienia obywateli polskich-rolników, którzy niezależnie od swojej woli znajdowali się poza granicami kraju, oraz żołnierzy Wojska Polskiego, których rodziny znajdowały się poza granicami kraju, przy rozdziale ziemi po powrocie do kraju, względnie po demobilizacji. Przyjęciu zapatrywań skarżących sprzeciwiają się także – stwierdził Sąd Najwyższy – działania ustawodawcze podejmowane w celu umożliwienia osobom ewakuowanym zwrotu wartości majątku pozostawionego w związku z ewakuacją na Kresach Wschodnich, które stanowiły niewątpliwie realizację zobowiązań Państwa Polskiego wynikających m.in. z umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. (zob. art. 18 ust. 1 pkt 4 i art. 23 ust. 1 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, Dz. U. Nr 49, poz. 179; art. 9 ust. 1 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, Dz. U. Nr 71, poz. 389; art. 14 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych, Dz. U. Nr 49, poz. 326; art. 12 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78; art. 8 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych, Dz. U. Nr 31, poz. 132, art. 20-21 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, Dz. U. z

1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.; art. 17 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.; art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 22, poz. 93 ze zm.; art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, Dz. U. Nr 79, poz. 363; ustawę z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.; art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.; art. 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, Dz. U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1299 ze zm.; ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.). Konkludując Sąd Najwyższy zarówno w powoływanym już wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, jak i w późniejszych orzeczeniach konsekwentnie przyjmował, że postanowienia umowy republikańskiej z dnia 9 września 1994 r., podobnie jak postanowienia pozostałych umów zawartych w tym samym dniu z Rządami Białoruskiej i Litewskiej SRR nie miały charakteru norm samowykonalnych (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 stycznia 2004 r., III CK 266/02, nie publ., z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, nie publ., z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, nie publ.). Także Europejski Trybunał Praw Człowieka wywiódł naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności 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 i nakazał zapewnienie realizacji tego prawa dla pozostałych uprawnionych przez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne. Tym samym Trybunał odwołał się do prawa zaliczenia wynikającego z polskiego ustawodawstwa, a nie do postanowień układów republikańskich (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce). W obszernych wywodach zawartych w skardze kasacyjnej oraz w piśmie stanowiącym nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych skarżący nie przytoczyli na tyle ważkich argumentów, by usprawiedliwiały one odstępianie od dotychczasowego kierunku orzecznictwa Sądu Najwyższego w kwestii charakteru prawnego postanowień umów republikańskich.

Skoro zaś postanowienia umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. nie zawierają norm samowykonalnych, to – wbrew odmiennym zapatrywaniom skarżących – postanowienia te nie mogą być uznane za bezpośrednie źródło cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej (*art. 92 k.z., art. 393 k.c.*) czy stosunku przyrzeczenia publicznego (*art. 104 k.z., art. 919 k.c.*). Skarżący mają niewątpliwie rację wywodząc, że zaniechanie publikacji ratyfikowanej umowy międzynarodowej narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, wobec czego stanowi delikt konstytucyjny, który może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98, OSNAPiUS 1999, nr 6, poz. 639; z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03). To trafne spostrzeżenie pozostaje jednak bez znaczenia dla oceny prawidłowości podjętego zaskarżonym wyrokiem rozstrzygnięcia, bowiem ze względu na brak samowykonalnego charakteru norm zawartych w postanowieniach umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. nie można przyjąć, że między odmową opublikowania tej umowy a szkodą wskazaną przez skarżących zachodzi normalny – w rozumieniu przyczynowości adekwatnej – związek przyczynowy.

Jak wynika z powyższych rozważań, Sąd Apelacyjny trafnie uznał, że postanowienia umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r. nie tworzyły po stronie skarżących samodzielnej podstawy powstania prawa do rekompensaty, podstawę tę stanowił natomiast przepis art. 212 ust. 1 u.g.n. (*z dniem 8 stycznia 2003 r. art. 212 ust. 1 w zakresie, w jakim wyłączał możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, uznany za niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 1, poz. 15; a z dniem 30 stycznia 2004 r. uchylony przez art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, Dz. U. Nr 6, poz. 39*). Przewidziane w nim prawo zaliczenia było kwalifikowane jako szczególne prawo majątkowe publiczne, o swoistej funkcji środka umarzania określonych zobowiązań pieniężnych, które korzysta z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji;

zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02). Jednym z przejawów tej ochrony jest przyznanie uprawnionemu odszkodowania obejmującego uszczerbek majątkowy spowodowany naruszeniem jego prawa w wyniku czynu niedozwolonego. Zgodnie z zajęтым już przez Sąd Najwyższy stanowiskiem, pozbawienie uprawnionego możliwości realizacji przysługującego mu prawa zaliczenia wynikającego z art. 212 u.g.n. w następstwie zachowania noszącego znamiona czynu niedozwolonego może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą organów władzy publicznej na podstawie art. 417 k.c. Trzeba dodać, że gdy chodzi o zdarzenie zaistniałe po wejściu w życie Konstytucji podstawę tę stanowił przepis art. 417 k.c. interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji (zob. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 1692, która weszła w życie z dniem 1 września 2004 r., a więc po wydaniu zaskarżonego wyroku), a więc w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działania funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Dz. U. z 2001 r. Nr 145, poz. 1638, OTK 2001, nr 8, poz. 256, wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 lipca 2003 r., IV CKN 357/01, nie publ., z dnia 21 listopada 2001 r., V CK 50/03, nie publ.). Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, działania legislacyjne dotyczące realizacji prawa zabużan do ekwiwalentu polegały na stopniowym wyłączeniu możliwości realizacji tych praw w odniesieniu do kolejnych składników mienia państwowego, czego przykładem były: komunalizacja dokonana ustawą z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), wyłączenie mienia Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa dokonane ustawą 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), wyłączenie mienia Agencji Mienia Wojskowego dokonane ustawą 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.) i wreszcie wyłączenie wszystkich nieruchomości rolnych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Rozważając zasadność roszczenia odszkodowawczego za bezprawie normatywne, Sąd Apelacyjny wyszedł z prawidłowego założenia, że dochodzenie

takiego roszczenia wymaga prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego bezprawność normatywną kwestionowanych aktów prawnych. Jest to konieczne, ponieważ orzekanie w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, oraz zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami należy – zgodnie z art. 188 Konstytucji – do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone tylko wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a wynikające z art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Ze względu na wspomnianą wyłączność kompetencyjną Trybunału Konstytucyjnego orzekania o zgodności wyżej wymienionych aktów z Konstytucją trzeba przyjąć, że w postępowaniu przed sądem powszechnym kwestia nieobowiązania aktu normatywnego może być wykazana tylko wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02). Zatem trafnie Sąd Apelacyjny stwierdził, że bezprawność normatywną może łączyć jedynie z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02. Orzeczona niezgodność wymienionych w nim przepisów z Konstytucją – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – nie jest związana z zaniechaniem ustawodawczym w postaci braku regulacji dotyczących rekompensat, lecz wynika z istnienia wadliwego kształtu normatywnego tych regulacji; państwo kreujące majątkowe prawo podmiotowe nie powinno przecież wprowadzać równocześnie tego rodzaju ograniczeń, które – przez ustanowienie rozwiązań wyłączających znaczące zasoby nieruchomości z obrotu – w rzeczywistości paraliżują możliwość otrzymania przez uprawnionych jakichkolwiek korzyści majątkowych.

Kwalifikując orzeczoną powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjność wymienionych w nim przepisów jako bezprawność normatywną, Sąd Apelacyjny uznał jednak, że skarżącym nie służy roszczenie odszkodowawcze, ponieważ nie wykazali, że na podstawie niekonstytucyjnych przepisów ograniczono im możliwość realizacji wynikającego z art. 212 u.g.n. prawa zaliczenia. Trzeba zgodzić się z zarzutem skarżących, że ocena Sądu Apelacyjnego, sprowadzająca się do konstatacji, iż przedłożona korespondencja prowadzona na początku 2002 r. z blisko stu starostwami i oddziałami Wojskowej Agencji Nieruchomości nie dowodzi, że wobec

skarżących powołano się na brak zasobu nieruchomości, które mogłyby być zaoferowane dla realizacji ich roszczeń, nasuwa zastrzeżenia. Uszło uwagi Sądu Apelacyjnego, że w negatywnych odpowiedziach na pytanie skarżącego W. C. o organizowane przetargi powoływano się właśnie na brak nieruchomości Skarbu Państwa, które mogłyby być przeznaczone na zaspokojenie przysługującego skarżącym prawa zaliczenia (k. 80-83, 85-93, 96-99, 102-104, 106, 108-109, 111-117, 123, 125-126, 128-135, 137, 140, 142-143, 164). Zastrzeżenia nasuwać musi także pogląd Sądu Apelacyjnego, łączący brak wykazania szkody poniesionej przez skarżących z uzyskaniem przez nich możliwości skorzystania z prawa zaliczenia dopiero z dniem 12 grudnia 2001 r. Trzeba przecież zauważyć, że przepisy uznane powołanym wyrokiem Trybunału za niekonstytucyjne uszczuplały ogólny zasób nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczony na zaspokojenie prawa zaliczenia przysługującego pozostałym uprawnionym, co w konsekwencji nie pozostało bez wpływu na uprawnienia skarżących. Nie może ulegać wątpliwości, że nie chodzi tu o szkodę w postaci równowartości nieruchomości pozostawionych przez poprzedników prawnych skarżących na terenie obecnej Ukrainy, a jedynie o obniżenie wartości prawa zaliczenia, niemniej ocena Sądu Apelacyjnego, według której skarżącym nie służy roszczenie odszkodowawcze, musi być uznana co najmniej za przedwczesną.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹³ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, postanawiając o kosztach postępowania kasacyjnego po myśli art. 108 § 2 w związku z art. 393¹⁹ k.p.c.