

Wyrok z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02

Osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, i które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mają otrzymać ekwiwalent za to mienie, mogą na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do ekwiwalentu, co było następstwem wydania aktów normatywnych ograniczających dostęp tych osób do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa, uniemożliwiających lub ograniczających w ten sposób możliwość realizacji prawa zaliczenia wartości tego mienia na poczet ceny sprzedaży opłat za użytkowanie wieczyste zgodnie z 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.).

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Józef Frąckowiak

Sędzia SN Zbigniew Strus

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Czesława S. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 listopada 2003 r., kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2002 r.

uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację powoda i w tym zakresie sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powód Czesław S. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa kwoty 197 735 zł z odsetkami od dnia 24 marca 1998 r. tytułem

odszkodowania za majątek pozostawiony na Kresach Wschodnich II-Rzeczypospolitej, obecnie nie wchodzących w skład terytorium Państwa Polskiego.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił, czyniąc w sprawie następujące ustalenia faktyczne:

Powód jest spadkobiercą Anieli i Władysława małżonków S., właścicieli mienia w postaci nieruchomości o powierzchni ok. 3000 m², położonej w miejscowości S.-P. Na tej nieruchomości usytuowany był budynek mieszkalny, drewniany, budynek gospodarczy, a także sad. Nieruchomość położona jest na terenach, które nie weszły po wojnie w skład terytorium Państwa Polskiego. Urząd Rejonowy w Lublinie wydał w dniu 24 marca 1998 r. zaświadczenie potwierdzające, że powodowi i jego bratu Wiktorowi S. przysługuje prawo do ekwiwalentu za pozostawione mienie ustalone wyrokiem sądowym z dnia 22 listopada 1989 r. oraz, że do dnia wydania zaświadczenia nie otrzymał ekwiwalentu. Kwota dochodzona pozwem wynika z opinii rzeczoznawcy majątkowego.

Sąd Okręgowy oddalając żądanie podniósł, że umowy międzynarodowe zawarte w latach 1944-45 z Ukrainą, Białorusią i Litwą oraz byłym ZSRR wiążą jedynie podmioty będące stronami tych umów i tym samym nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla konstruowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wobec osób (repatriantów), których mienie pozostało na tzw. Kresach Wschodnich w wyniku II wojny światowej. Uprawnienia tych osób do zwrotu wartości tego mienia mogą być realizowane w trybie 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."). Brak również przesłanek do zastosowania przepisów art. 417 i 418 k.c. jako podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Stanowisko to podzielił Sąd Apelacyjny wskazując dodatkowo, że w rachubę nie wchodzi też zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji jako podstawy odpowiedzialności, skoro fakt utraty mienia miał miejsce przed wejściem w życie tej Konstytucji. Podniósł także, że nie ma podstaw do przyjęcia poglądu, iż niewydanie przepisów w inny sposób regulujących kwestię ekwiwalentu może powodować odpowiedzialność Skarbu Państwa.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2002 r. powód zaskarżył kasacją. Jako podstawy kasacyjne wskazał naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. a) art. 9 Konstytucji w związku z art. 3 pkt 3 umowy z dnia 9

września 1944 r. pomiędzy PKWN z Białoruską SRR oraz w związku z umową z dnia 21 lipca 1952 r. pomiędzy rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem ZSRR, rządem Ukraińskiej SRR, Białoruskiej SRR i Litewskiej SRR przez przyjęcie, że umowy te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do konstruowania odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz uznania, że umowy międzynarodowe nieratyfikowane nie mogą być źródłem praw i roszczeń obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; b) art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 415 i 417 k.c., art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 1 Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 3 pkt 6 umów republikańskich przez przyjęcie, iż niewywiązanie się przez Państwo Polskie z umów międzynarodowych polegające na utrudnianiu i uniemożliwianiu powodowi realizacji jego prawa do ekwiwalentu za pozostawione mienie, nie może powodować odpowiedzialności Skarbu Państwa na szkodę oraz przez błędne przyjęcie, że powód wywodzi swoje uprawnienia ze zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie Konstytucji. W piśmie procesowym złożonym po upływie terminu do złożenia kasacji powód zarzucił nadto naruszenie art. 5 k.p.c. Wskazując na powyższe powód wniósł o zmianę wyroku i uwzględnienie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Treść zarzutów kasacyjnych i ich uzasadnienie pozwalają stwierdzić, że merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wymaga rozważenia dwóch podstawowych kwestii. Pierwszą z nich można ująć w pytaniu: czy tzw. umowy republikańskie zawarte w dniu 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Białoruskiej SRR oraz Ukraińskiej SRR, a także zawarta w dniu 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem Litewskiej SRR, mogą być bezpośrednio źródłem roszczeń odszkodowawczych osób, które pozostawiły majątek na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Polski, a które mają otrzymać ekwiwalent za to mienie – w stosunku do Skarbu Państwa. Po drugie, czy niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów międzynarodowych przez Państwo Polskie stanowią działanie bezprawne, których następstwem jest wyrządzenie powodowi szkody, za które Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 k.c.

2. Podejmując rozważania dotyczące pierwszej kwestii należy wstępnie stwierdzić, że zgodnie przyjmuje się, iż minimalną podstawą obowiązywania w stosunkach wewnętrznych norm zawartych w umowach międzynarodowych była ich

ratyfikacja i opublikowanie w Dzienniku Ustaw. Takie wymagania obowiązywały zarówno pod rządem postanowień Konstytucji marcowej z 1921 r., Konstytucji z 1952, jak i na tle nowej Konstytucji z 1997 r. W szczególności art. 91 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. Zgodnie zaś z art. 241 Konstytucji z 1997 r. do umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską przed wejściem w życie tej Konstytucji znajdzie zastosowanie art. 91, jeżeli zostały one ratyfikowane zgodnie z obowiązującymi w czasie ich ratyfikacji przepisami i zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw oraz dotyczą kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Wychodząc z tych założeń stwierdzić należy, że wstępną przesłanką uznania postanowień „umów republikańskich” za bezpośrednie źródło roszczeń o zwrot wartości mienia pozostawionego na tzw. Kresach Wschodnich jest ustalenie ich ratyfikacji i publikacji urzędowej.

Pojęciem „umów republikańskich” obejmuje się trzy układy, tj. układ pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego, a Rządem Ukraińskiej SRR dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Ukraińskiej SRR i ludności ukraińskiej z terytorium Polski z dnia 9 września 1944 r., układ pomiędzy PKWN a Rządem Białoruskiej SRR dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Białoruskiej SRR i ludności białoruskiej z terytorium Polski z dnia 9 września 1944 r. oraz układ pomiędzy PKWN a Rządem Litewskiej SRR dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej SRR i ludności litewskiej z terytorium Polski z dnia 22 września 1944 r.

Ratyfikacja tych umów jest sporna, nie tylko w doktrynie prawa międzynarodowego, lecz także w orzecznictwie sądowym. Rzecz w tym, że o ile w odniesieniu do umowy zawartej w dniu 22 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Litewskiej SRR brak jakichkolwiek informacji o jej ratyfikowaniu, o tyle w odniesieniu do umów zawartych w dniu 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a rządami Białoruskiej i Ukraińskiej SRR powołuje się na okoliczność ich ratyfikacji protokół z posiedzenia Krajowej Rady Narodowej z dnia 9 września 1944 r., w którego treści (pkt VI) zawarto stwierdzenie, że „KRN ratyfikując umowy z Rządem Ukraińskiej SRR i Rządem Białoruskiej SRR o wzajemnej ewakuacji ludności

wzywa PKWN do jak najszybszego zawarcia analogicznej umowy z Litewską SRR. Dekrety zatwierdzono większością przeciw jednemu głosowi, przy jednym wstrzymującym się”. Treść tego zapisu dała podstawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do przyjęcia faktu ratyfikacji obu tych umów republikańskich (wyroki z dnia 22 maja 2003 r., II SAB 420/02 i z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02). Takie stanowisko prezentuje się w niektórych wyrokach sądów powszechnych. Faktu ratyfikacji umów republikańskich z Ukrainą i Białorusią nie wykluczył także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 (OTK Zbiór Urzędowy 2002, nr 7A, poz. 97). Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd, że treść zapisu zawartego w protokole z posiedzenia Krajowej Rady Narodowej z dnia 9 września 1944 r. oceniana na podstawie obowiązującego w tym czasie stanu prawnego, może uzasadniać wniosek o ratyfikacji umów republikańskich zawartych w dniu 9 września 1944 r. pomiędzy PKWN a Rządem Ukraińskiej SRR i Rządem Białoruskiej SRR. Warto w tym względzie wskazać na ustawę Krajowej Rady Narodowej z dnia 21 lipca 1944 o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego jako tymczasowej władzy wykonawczej oraz fakt, że według powszechnie przyjmowanego poglądu, od chwili uchwalenia tej ustawy Krajowa Rada Narodowa uznawana była za tymczasowy parlament. Należy też podnieść, że w Manifeście PKWN „Do Narodu Polskiego” wskazano jednoznacznie, że zarówno Krajowa Rada Narodowa, jak i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (por. Dz.U. z 1944 r. Nr 1, poz. 1). Mając powyższe na względzie oraz treść postanowień Konstytucji marcowej nie sposób wykluczyć faktu ratyfikacji umów republikańskich z Ukrainą i Białorusią (okoliczność ta w niniejszej sprawie jest o tyle istotna, że chodzi o mienie pozostawione na terytorium Ukrainy).

3. Przyjmując zatem to stanowisko jako bardziej uzasadnione należy rozważyć zagadnienie związane z ich urzędową publikacją. W tym przedmiocie nie ma sporu co do tego, że umowy republikańskie nie były opublikowane w Dzienniku Ustaw. Tego wymagania nie może spełniać fakt powołania się na umowy republikańskie w preambule do umowy z dnia 25 marca 1957 r. zawartej pomiędzy rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz.U. Nr 47, poz. 222 i 223). Należy w tym względzie podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. K 33/02, że powołanie się na te umowy nie może być bowiem uznane za akt

inkorporacji postanowień umów republikańskich do wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Wymaganie publikacji umów w Dzienniku Ustaw nie może być zastąpione przez przywołanie faktu zawarcia tych umów, kłóciłoby się to bowiem z istotą i celem takiego wymagania, stanowiącego niezbędną przesłankę formalną obowiązywania tych aktów w wewnętrznym porządku prawnym państwa.

Problem publikacji umów republikańskich należy jednak rozważyć także w innym aspekcie. Chodzi bowiem o odpowiedź na pytanie, czy nadal aktualny jest obowiązek ich publikacji i w konsekwencji, tego czy zaniechanie bądź odmowa wykonania tego obowiązku nie stanowi deliktu konstytucyjnego, co w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji mogłaby uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Także w tej kwestii zdania są podzielone. Podnosi się bowiem, że w dniu 21 lipca 1952 r. rząd RP podpisał z rządami ZSRR, Ukraińskiej SRR, Białoruskiej SRR i Litewskiej SRR umowę o wzajemnych rozliczeniach wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej, w której (art. 5) strony układu uznały za całkowicie rozliczone wszelkie wzajemne roszczenia wynikające z umów republikańskich oraz z umowy z ZSRR z 1945 r. Oznacza to – jak się twierdzi – że strony wyraziły zgodę na uznanie, że międzynarodowe, wzajemne zobowiązania, które wynikały z umów republikańskich zostały wykonane zaś według prawa międzynarodowego umowy wykonane traktuje się jako nieobowiązujące. W szczególności bowiem, za przyczynę wygaśnięcia umowy międzynarodowej uznaje się całkowite wykonanie umowy lub zawarcie późniejszej umowy regulującej tę samą problematykę. Wskazuje się przy tym na art. 59 ust. 1 lit. a Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 22 maja 1969 r. Do tego poglądu zdaje się skłaniać Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 32/02.

Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela tego poglądu. Należy bowiem zwrócić uwagę na następujące fakty:

Po pierwsze, Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z dnia 22 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) w postanowieniach Działu 3 – „Wygaśnięcie i zawieszenie działalności traktatów” wśród przyczyn powodujących wygaśnięcie umowy międzynarodowej, nie wymienia jej wykonania.

Po wtóre, umowa z dnia 21 lipca 1952 r. nie mówiła o „wykonaniu” umów republikańskich a jedynie o „wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z

ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej”. Treść art. 5 tej umowy wskazuje jednoznacznie, że umawiające się strony zgodziły się uznać za „ostatecznie uregulowane” wszystkie „wzajemne pretensje”, a więc pretensje o charakterze międzypaństwowym, wynikające z umów republikańskich. Takie sformułowanie nie uprawnia do twierdzenia, że uznano za wykonane także zobowiązania państw zawierających umowy republikańskie wobec osób ewakuowanych (np. zwrot wartości pozostawionego mienia), których nie da się wykonać w relacjach międzypaństwowych. Zresztą podejmowane przez ustawodawcę polskiego po 21 lipca 1952 r. działania mające na celu stworzenie podstaw prawnych do realizacji uprawnienia do ekwiwalentu za pozostawione mienie, zaprzeczają stanowisku przyjmującemu, że umowy republikańskie zostały właściwie wykonane (o czym ma świadczyć art. 5 umowy z dnia 21 lipca 1952 r.), a zatem wygasły. Tym samym nie jest uzasadnione stanowisko, że skoro umowy republikańskie nie obowiązują, to brak podstaw prawnych do ich opublikowania zgodnie z art. 18, 26 i 27 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

W tej sytuacji aktualizuje się kwestia, czy zaniechanie publikacji stanowi delikt konstytucyjny, który w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Odpowiedź na pierwszą część pytania nie powinna nastręczać trudności. Zagadnienie to było już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r. III RN 108/98 (OSNAP 1999, nr 20, s. 639) Sąd Najwyższy stwierdził, że niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4, pkt 1 i 2 w związku z art. 92 Konstytucji) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawa (art. 2 i 7 Konstytucji), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny. Podobne stanowiska zawarto w wyroku z dnia 14 stycznia 1999 r. III RN 130/98 (OSNAP 1999, nr 21, s. 671). Takie stanowisko prezentują też sądy powszechne w niektórych orzeczeniach przyjmując, że delikt ten jest bezpośrednim źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko wyrażone w powołanych wyżej orzeczeniach Sądu Najwyższego, że niewykonanie przez określony w ustawie organ administracji rządowej obowiązku wydania (a także

opublikowania) aktu normatywnego w ramach swoich kompetencji, może stanowić delikt konstytucyjny. Nie oznacza to jednak, aby uprawniony był dalszy wniosek, że rodzi to niejako automatycznie odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa wobec osoby, która pozostawiła mienie na Kresach Wschodnich i dochodzi odszkodowania od Skarbu Państwa. Jest przecież poza sporem, że zasądzenie odszkodowania – także na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji, stosowanego bezpośrednio – wymaga wykazania spełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej tj. bezprawności, związku przyczynowego i szkody. O ile kwestia bezprawności została wykazana (odmowa publikacji umów republikańskich z naruszeniem przepisów prawa), o tyle przyjęcie istnienia związku przyczynowego między odmową publikacji umów republikańskich a szkodą w postaci wartości mienia pozostawionego przez repatrianta na Kresach Wschodnich, jest zbytnim uproszczeniem. Taki bowiem związek przyczynowy miałby niewątpliwie miejsce wówczas, gdyby opublikowane umowy republikańskie uznać za samodzielną podstawę dochodzenia bądź to roszczenia o zasądzenie wartości mienia bądź to roszczenia odszkodowawczego. Tymczasem problem, czy postanowienia umów republikańskich – jako umów międzynarodowych – mogą stanowić samodzielną podstawę roszczeń przez osoby uprawnione do ekwiwalentu za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich – jest także sporny.

4. Powszechnie przyjmuje się, że postanowienia umów międzynarodowych są skuteczne nie tylko w stosunku do państw, ale także mogą stanowić samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych dochodzonych przed sądami krajowymi, (tzw. normy samowykonalne). Aby jednak określone postanowienia umowy międzynarodowej mogło być uznane za normę samowykonalną, to muszą spełniać dwa warunki: warunek formalny – wymóg ratyfikacji umowy oraz ogłoszenia jej tekstu w Dzienniku Ustaw; oraz warunek materialny – wymaganie kompletności normy umożliwiającej jej stosowanie bez konieczności dodatkowej implementacji. Odnosząc to do umów republikańskich stwierdzić należy, że istotną kwestią jest zatem rozważenie, czy postanowienia tych umów, a przede wszystkim art. 3 pkt 6 tych umów spełnia warunek materialny normy samowykonalnej. Jeśli bowiem umowy z Ukrainą (a ta umowa wchodzi w rachubę w niniejszej sprawie) i Białorusią zostały ratyfikowane (co wyżej wykazano), to uznanie tych postanowień za normy samowykonalne uzasadniałoby przyjęcie związku przyczynowego między odmową ich opublikowania, a powstałą dla powoda szkodą, bowiem w razie ich

opublikowania powód mógłby na podstawie art. 3 pkt 6 umowy republikańskiej z Ukrainą dochodzić zasądzenia wartości pozostawionego mienia.

Art. 3 pkt 6 umów republikańskich z Ukrainą i Białorusią stanowi: „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 (...) Socjalistycznej Republice Radzieckiej. W razie braku oceny ubezpieczeniowej majątek ocenia się przez Pełnomocników i Przedstawicieli stron”.

Analizując treść tego postanowienia Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. stwierdził, że wyraźne odesłanie do obowiązujących ustaw wskazuje, że ewentualne roszczenia mogły powstać dopiero na podstawie odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego, a nie wprost na podstawie umowy międzynarodowej. Umowy te wymagały dopiero recepcji do systemu prawa wewnętrznego, nakładając stosowne w tym zakresie zobowiązania na państwa – strony umowy. W rezultacie uznano, że konieczną przesłanką bezpośredniego stosowania postanowienia umowy międzynarodowej w porządku wewnętrznym jest określenie w samej umowie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego. Tych wymagań nie spełnia art. 3 pkt 6 umów republikańskich.

Powód kwestionuje to stanowisko twierdząc, że art. 3 pkt 6 umów republikańskich zawiera zobowiązania stricte cywilnoprawne np. „wartość pozostawionego dobytku, ruchomości i nieruchomości zwraca się”, które mogą być realizowane przez uprawnionych – bez potrzeby wydawania odrębnych ustaw, na podstawie obowiązującego w chwili zawarcia umów republikańskich przepisów prawa cywilnego, w szczególności przy wykorzystaniu konstrukcji umowy o świadczenie na rzecz osób trzecich lub konstrukcji przyrzeczenia publicznego. U podstaw tego stanowiska leży założenie, że sformułowanie zawarte w art. 3 pkt 6 umowy republikańskiej „zwraca się ewakuowanym (...) zgodnie z ustawami obowiązującymi w Państwie Polskim” oznacza odesłanie do ustaw obowiązujących w chwili podpisywania umowy, a nie oznacza zobowiązania ustawodawcy polskiego do wydania ustaw odrębnych regulujących tryb i zasady zwracania wartości mienia pozostawionego przez ewakuowanych. Takimi zaś ustawami obowiązującymi były jedynie przepisy prawa cywilnego.

Stanowiska tego nie można podzielić z następujących przyczyn:

Po pierwsze, nie jest prawidłowy pogląd, że w okresie zawierania umów republikańskich, odesłanie zawarte w art. 3 pkt 6 oznacza odesłanie do obowiązujących przepisów prawa cywilnego jako jedynych, które zawierały konstrukcje prawne umożliwiające realizację przez osoby ewakuowane uprawnień do zwrotu wartości mienia pozostawionego na Kresach Wschodnich. Należy przecież przypomnieć, że w tym czasie w ustawodawstwie krajowym pojawił się już dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17). Przepis art. 16 dekretu przewidywał, że obywatele polscy – rolnicy, którzy niezależnie od swej woli znajdowali się poza granicami kraju oraz żołnierze, których rodziny obecnie znajdowały się poza granicami kraju, mogli zostać uwzględnieni przy rozdziale ziemi w ramach przeprowadzenia reformy rolnej po powrocie do kraju względnie po demobilizacji. Jeśliby nawet przyjąć pogląd powoda, że w art. 3 pkt 6 umów republikańskich zawarto odesłanie do przepisów już w tym czasie obowiązujących, to istniały przepisy przewidujące możliwość zwrotu wartości pozostawionego dobytku ruchomego i nieruchomości w postaci tzw. nadziałów ziemi.

Po drugie, przyjęciu poglądu prezentowanego przez stronę powodową sprzeciwiają się dalsze działania ustawodawcze podejmowane w celu umożliwienia osobom ewakuowanym zwrotu wartości majątku pozostawionego w związku z ewakuacją na Kresach Wschodnich, które jednocześnie stanowiły realizację obowiązków Państwa Polskiego wynikających z umów republikańskich. Przykładowo należy tu wskazać na: dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (art. 18 ust. 1 pkt 4 i art. 23 ust. 1) – Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.; dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. z przekazywania przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (art. 9 ust. 1) – Dz.U. Nr 71, poz. 309; dekret z dnia 5 września 1947 o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz.U. Nr 49, poz. 326); dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. Nr 49, poz. 326); dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. z 1959, Nr 14, poz. 78); ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132); ustawa z dnia 12

marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 58 z 1989 r. poz. 348 ze zm.); ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969, Nr 22, poz. 159 ze zm.); ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 93 ze zm.); ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przyjętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363); ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.); ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.); ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1294). Należy też wskazać ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.). Wszystkie te przepisy określały treść rekompensaty, formę rekompensaty w naturze oraz tryb realizacji uprawnienia. Pomijając w tym miejscu ocenę, czy te rozwiązania prawne umożliwiały realną i pełną realizację uprawnień osób ewakuowanych, nie sposób zaprzeczyć, że ustawodawca polski wykonując zobowiązania wynikające z umów republikańskich podejmował inicjatywy zmierzające do uregulowania mechanizmu dochodzenia rekompensaty. Jeśli zatem w art. 3 pkt 6 umów republikańskich przyznano ogólne, szeroko zakrojone uprawnienia do rekompensaty, to we wskazanych wyżej ustawach sprecyzowano ich treść, formę i tryb dochodzenia. Osoby uprawnione nie tylko mogły wykorzystać te możliwości, lecz winne to uczynić zgodnie z zasadą *lex posterior specialis derogat legi priori generali*, a zatem przepisy zawarte w ustawach odrębnych – jako przepisy szczególne wyprzedzały normę art. 3 pkt 6 umów republikańskich, jeśli nawet założyć, że norma ta była hierarchicznie równorzędna ustawom (co budzi też zastrzeżenie – por. dalsze uwagi).

Po trzecie, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą jeżeli ustawy tej nie da pogodzić się z umową. Jest przecież poza sporem, że nawet uznanie faktu ratyfikacji umów republikańskich zawartych z Ukrainą i Białorusią nie oznacza, że nastąpiło to za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Już z tego wynika, że zwykła umowa ratyfikowana stoi niżej od ustawy w hierarchii źródeł prawa (por. art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Rekapitulując ten wątek stwierdzić należy, że uzasadnione jest stanowisko wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., iż „umowy republikańskie, jak i późniejsze niepublikowane umowy międzynarodowe dotyczące skutków zmiany granic, nie stwarzają per se podstawy do powstania – po stronie osób podlegających repatriacji – prawa podmiotowego do rekompensaty”. Wbrew stanowisku powoda, także pogląd Sądu Najwyższego w tej kwestii jest jednoznaczny. Wynika on z uchwały z dnia 17 października 1991 r. III CZP 99/91 (OSNCP 1992, nr 4, poz. 61). Sąd Najwyższy stwierdził bowiem wyraźnie, że „samodzielnej podstawy do zaliczania mienia nie stanowią postanowienia układów, lecz wymieniany wielokrotnie art. 81 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Odesłanie w tym przepisie do umów międzynarodowych oznacza tylko włączenie do polskiego prawa wewnętrznego postanowień tych umów, i to w zakresie, w jakim ustawodawca uznał to za wskazane, czy też możliwe”. W świetle przedstawionej wyżej argumentacji, pogląd ten należy uznać za aktualny. Prowadzi to do wniosku, że jeśli – co wykazano – postanowienia art. 3 pkt 6 umów republikańskich nie tworzą same przez się – po stronie osób uprawnionych do rekompensaty samodzielnej podstawy powstania prawa podmiotowego do tej rekompensaty, to przyjmując fakt ratyfikowania umów z Ukrainą i Białorusią, odmowa czy też zaniechanie publikacji nie uprawnia do tezy, że zachodzi związek przyczynowy między odmową publikacji tych umów a szkodą w postaci wartości mienia pozostawionego przez osobę ewakuowaną na Kresach Wschodnich. Jest tak dlatego, że nawet opublikowanie tych umów w Dzienniku Ustaw nie stwarza dla wskazanych osób samodzielnej podstawy prawnej dla dochodzenia zwrotu wartości pozostawionego mienia, gdyż postanowienia umów republikańskich same nie stwarzają prawa podmiotowego do rekompensaty. Takie też zajął ostatecznie stanowisko Sąd Apelacyjny i w tym zakresie kasacja nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

5. Drugie zagadnienie, które wymaga rozważenia w niniejszej sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez Państwo umów międzynarodowych może być uznane za działanie bezprawne, a jeśli tak, to czy i kiedy może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o rozważenie zagadnienia odszkodowania za niezgodne z prawem działania

organu władzy publicznej polegające na naruszeniu zobowiązania płynącego z umowy międzynarodowej.

Punktem wyjścia dla tych rozważań musi być poprzedzone podjęciem ogólniejszego zagadnienia dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie normatywne. Pod rządem Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy, a także sądy powszechne zajmują w tej sprawie jednoznaczne stanowisko. Niewątpliwie decydujące znaczenie w tym przedmiocie miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/00 (OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 8, poz. 256), w którym nie tylko stwierdzono niezgodność z Konstytucją przepisu art. 418 k.c., lecz ustalono wykładnię art. 417 k.c. przyjmując, że wina funkcjonariusza nie jest przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną jego bezprawnym działaniem lub zaniechaniem. Jednocześnie Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że właśnie przepis art. 417 k.c. jest bezpośrednią podstawą prawną dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za bezprawne akty normatywne, zastrzegając jednak, iż nowy stan prawny nie tworzy możliwości do kwestionowania jako niezgodnych z prawem aktów normatywnych, dopóki nie zostaną one usunięte z systemu prawnego w określonym przez Konstytucję trybie z powodu niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego także dopuszcza możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za bezprawie normatywne. W postanowieniu z dnia 30 maja 2003 r. III CZP 34/03 ("Biuletyn SN" 2003, nr 5, s. 6) stwierdzono m.in.: „(...) Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Orzekanie w tych sprawach należy zatem do wyłącznej kompetencji Trybunału. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być zatem obalone jedynie wyrokiem Trybunału, a związanie sędziego ustawą (art. 178 ust. 1 Konstytucji) obowiązujące dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Te unormowania uzupełnia art. 193 Konstytucji, który stanowi, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi

umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Ową możliwość należy uznać za powinność w każdej sytuacji, gdy sąd orzekający dojdzie do przekonania, że norma stanowiąca podstawę orzekania jest sprzeczna z Konstytucją.

Odnosząc zatem te unormowania do roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa opartych na nielegalności aktu normatywnego należy sformułować następujące wnioski:

Po pierwsze, wyłączność kompetencyjna Trybunału Konstytucyjnego odnośnie orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją i umowami międzynarodowymi, a także o zgodności przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami oznacza, że przed sądem powszechnym kwestia nieobowiązywania aktu normatywnego może być wykazana jedynie stosownym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Po wtóre, to strona dochodząca odszkodowania musi wykazać istnienie takiego wyroku. Jest to zaś możliwe przez wykorzystanie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Po trzecie, sam fakt uchylenia aktu normatywnego jako niezgodnego z Konstytucją nie jest wystarczający do skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Należy przecież zauważyć, że tworzenie norm prawnych nie jest powiązane z konkretnymi aktami władzy publicznej wobec danej osoby, a zatem nie sposób przyjąć, aby w ten sposób nastąpiło działanie władzy publicznej skierowane przeciwko tej osobie. Trzeba zatem wykazać, że nastąpiły konkretne działania władzy publicznej podjęte na podstawie aktu normatywnego wydanego niezgodnie z prawem, a skierowane wobec określonej osoby, która przez to poniosła szkodę.

Po czwarte, zasadą jest, że stwierdzenie niekonstytucyjności określonego aktu normatywnego działa na przyszłość. Utrata mocy obowiązującej tego aktu następuje z chwilą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie ma charakter konstytutywny (stwarza na przyszłość nowy stan prawny). Wyjątki od zasady prospektywnego działania orzeczenia Trybunału mogą wynikać z samego orzeczenia, w którym stwierdzono utratę mocy obowiązującej z datą wsteczną. Nie sposób zatem stawiać znaku równości między uchYLENIEM przez Trybunał określonego aktu normatywnego z bezprawnością jako przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej. Także wznowienie postępowania na

podstawie art. 4011 k.p.c. bądź art. 145a k.p.a. samo przez się nie potwierdza istnienia stanu bezprawnego zachowania się organu wydającego orzeczenie bądź decyzję, skoro wydano ją na podstawie obowiązującego w chwili podejmowania aktu prawnego. (...).

Podzielając to stanowisko należy jednak zaznaczyć, że koncepcja tzw. bezprawności względnej sformułowana w postaci wymagania aby wykazano, iż podjęto konkretne działania władzy publicznej na podstawie wadliwego aktu normatywnego wobec określonej osoby, która przez to poniosła szkodę nie wyklucza sytuacji istnienia związku przyczynowego między obowiązywaniem generalnego i abstrakcyjnego aktu a dającą się oszacować szkodą. Można tu wskazać m.in. na przypadek dotyczący zaniechania wydania koniecznych – z konstytucyjnego punktu widzenia – uregulowań, kiedy to właśnie zaniechanie bezpośrednio narusza interes jednostki.

6. Odnosząc te stwierdzenia do oceny roszczeń odszkodowawczych powoda wysuniętych w stosunku do Skarbu Państwa należy wskazać, że dla ich uzasadnienia powód podnosi nie tylko naruszenie postanowień zawartych w art. 3 pkt 6 umów republikańskich, które – jego zdaniem stwarzają samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych, lecz podnosi też zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, art. 415 i 417 k.c., art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 1 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w związku z art. 3 pkt 6 umów republikańskich przez przyjęcie, iż nie rodzi odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa fakt niewywiązywania się przez Państwo z umów międzynarodowych polegające na utrudnieniu lub uniemożliwieniu realizacji prawa do ekwiwalentu.

Podejmując ten wątek należy stwierdzić, że niezależnie od oceny prawnego charakteru umów republikańskich nie sposób zaprzeczyć, iż w art. 3 pkt 6 każdej z tych umów przyznano osobom przesiedlonym, które pozostawiły majątek na Kresach Wschodnich, prawo do ekwiwalentu za pozostawione mienie ruchome i nieruchomości, przy czym – jak to wskazano wyżej – obowiązek realizacji tego prawa przyjęło na siebie państwo polskie wydając odpowiednie akty normatywne. Jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wielokrotnie powoływanym wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. „Trybunał Konstytucyjny nie ocenia tego, w jakim stopniu realnie funkcjonujące prawo zaliczania mogłoby usunąć uszczerbek spowodowany utratą mienia zabużańskiego. Rozwiązanie tego problemu, który dotyczy generalnej

kwestii wyrównywania strat poszczególnych grup ludności poniesionych w wyniku historycznych zmian terytorialnych kraju i przekształceń własnościowych dokonanych kilkadziesiąt lat temu, leży w gestii ustawodawcy".

To stanowisko należy podzielić, wszakże nie sposób nie zauważyć, że działania legislacyjne podejmowane odnośnie możliwości realizacji prawa zabużan do ekwiwalentu polegające na stopniowym wyłączeniu możliwości realizacji tych uprawnień w odniesieniu do kolejnych składników mienia państwowego (tj. komunalizacja mienia 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 b. 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. oraz ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz.U. Nr 134, poz. 1800; wreszcie wyłączenie wszelkich nieruchomości rolnych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) doprowadziły do stanu, w którym realizacja majątkowych uprawnień zabużan przewidzianych w umowach republikańskich i wydawanych w celu ich wykonania aktów prawa wewnętrznego, została faktycznie zniweczona. W rezultacie nie sposób zaprzeczyć, że te działania ustawodawcze doprowadziły w istocie do ubezskutecznienia norm wynikających z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Te działania prawodawcy są przyczyną sprawczą zgłaszania przez zabużan roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa przed sądami cywilnymi. Dochodzenie tych roszczeń – opartych na delikcie normatywnym wymaga – jak to już poprzednio wskazano – prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego bezprawność normatywną kwestionowanych aktów prawnych. Taki prejudykat stwarza orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. K 33/02. W wyroku tym Trybunał uznał, że 1. „Art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość

zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Art. 213 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 3. 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) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 4. Art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (...) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Uzasadniając to stanowisko Trybunał m.in. podniósł, że „(...) niekonstytucyjność wskazanych przepisów nie jest związana z zaniechaniem ustawodawczym w postaci braku pewnych regulacji dotyczących rekompensat dla zabużan. Wynika ona bowiem z istnienia wadliwego kształtu normatywnego regulacji kwestii zadośćuczynienia, która prowadzi do powstania niedopuszczalnej dysfunkcjonalności systemowej. Państwo kreujące majątkowe prawo podmiotowe nie może bowiem jednoznacznie arbitralnie wprowadzać przy wykorzystaniu instrumentów władztwa państwowego, tego rodzaju ograniczeń, które – przez ustanowienie rozwiązań wyłączających znaczące zasoby nieruchomości z obrotu paraliżują de facto możliwość otrzymania przez beneficjentów tych praw jakichkolwiek korzyści majątkowych (...)”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że działania normatywne Państwa, które prowadziły do ograniczenia prawa majątkowego

zabużan miały charakter niezgodny z Konstytucją. Znaczenie tego orzeczenia dla oceny roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych przez powoda musi jednak uwzględniać następujące okoliczności:

Po pierwsze, stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją wskazanych wyżej przepisów, stanowiąc prejudykat odnośnie bezprawności normatywnej, dotyczy działań legislacyjnych podejmowanych począwszy od 1990 r. Oznacza to z jednej strony, że Trybunał nie wiązał bezprawności ustawodawczej z zaniechaniem prawodawcy odnośnie podejmowania aktów normatywnych stwarzających zabużanom możliwość realizacji prawa do ekwiwalentu, z drugiej zaś strony negatywna ocena Trybunału dotyczy wadliwego kształtu normatywnego regulacji kwestii zadośćuczynienia w działaniach legislacyjnych podejmowanych od 1990 r. W konsekwencji nie można podzielić poglądu, że odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa uzasadnia zaniechanie ustawodawcy w zakresie transponowania postanowienia art. 3 pkt 6 umów republikańskich do prawa krajowego, gdyż przeczy temu bezsporny fakt podejmowania przez prawodawcę licznych aktów normatywnych, począwszy od 1944 r., w których stworzono mechanizmy prawne pozwalające realizować prawo do ekwiwalentu za mienie pozostawione przez repatriantów w związku z ewakuacją na Kresach Wschodnich. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może stanowić prejudykatu – niezbędnego dla kreowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – odnośnie bezprawności ustawodawczej w zakresie aktów normatywnych regulujących tryb i zasady realizacji prawa do rekompensaty dla zabużan, podejmowanych przed 1990 r. Sądy powszechne, a także Sąd Najwyższy nie są zatem władne postawić aktom prawnym sprzed 1990 r. zarzutu wadliwego kształtu normatywnego w zakresie regulacji kwestii zadośćuczynienia zabużanom, która prowadzi do niedopuszczalnej dysfunkcjonalności systemowej. Nie może tego uczynić dlatego, że z jednej strony naruszonoby wynikającą z art. 188 Konstytucji wyłączność kompetencyjną Trybunału do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją, z drugiej zaś bezsporny fakt braku publikacji umów republikańskich z Ukrainą i Białorusią oznacza, że nie mogą one stanowić wzorca kontroli legalności tych aktów normatywnych. Poszukiwania zaś innych wzorców tej kontroli leży wyłącznie w gestii Trybunału. Nie można także pominąć faktu, że wybór przez ustawodawcę konkretnego sposobu zaspokojenia interesów majątkowych zabużan mieści się w ramach autonomii legislacyjnej, gdyż jest to ustalanie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych.

Po drugie, nie każda niezgodność aktu prawnego z Konstytucją może być uznana za delikt normatywny. Przyjmuje się w części doktryny, że z takim deliktem mamy do czynienia wówczas, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest orzeczeniem retroaktywnym. Problem skutków czasowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest niewątpliwie złożony, wszakże dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy stwierdzić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że sądy nie mają obowiązku zastosowania normy uznanej przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny, w konkretnym postępowaniu obejmującym stany faktyczne sprzed wejścia w życie orzeczeń Trybunału. Trybunał Konstytucyjny może wyraźnie określić, jakie skutki wywołuje orzeczenie w aspekcie czasowym. Milczenie Trybunału oznacza, że skutki orzeczenia w ujęciu czasowym muszą być ustalone w drodze wykładni przez sądy, przy czym z art. 190 ust. 4 Konstytucji wypływa dyrektywa interpretacyjna odnośnie wywołania przez orzeczenie Trybunału skutku wstecznego (za wyjątkiem odroczenia utraty mocy obowiązującej przez przepis niezgodny z Konstytucją). Odnosząc to do orzeczenia Trybunału z dnia 19 grudnia 2002 r. stwierdzić należy, że brak jakichkolwiek argumentów, które przemawiałyby za przyjęciem prospektywnego skutku tego orzeczenia. Należy zatem przyjąć, że orzeczenie to wywiera skutki od czasu wejścia w życie Konstytucji – co do przepisów już wówczas obowiązujących i odpowiednio do chwili, w której akty te powinny wejść w życie – co do przepisów wydanych po wejściu w życie Konstytucji. Co najważniejsze, skutek wsteczny orzeczenia Trybunału jest korzystny dla obywateli.

Po trzecie, szkodą w niniejszej sprawie jest nie tyle naruszenie prawa do ekwiwalentu, które miałyby wynikać z umów republikańskich, lecz naruszenie prawa zaliczania, o którym stanowi art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej wraz z położonymi na niej budynkami lub lokalami, stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczęto w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości. Charakter tego prawa zaliczania jest sporny, wszakże przeważa pogląd, że jest to szczególne prawo majątkowe,

dziedziczne, w szczególny sposób zbywalne, którego treścią jest możliwość umorzenia określonej kategorii zobowiązań pieniężnych przy wykorzystaniu tzw. „pieniądza zabużańskiego”. Tak określone prawo zaliczania ma bez wątpliwości wartość majątkową, która jest pochodną dostępności dóbr, które można za nie kupić. O dostępności zaś tych dóbr decyduje kształt ustawodawstwa i praktyka jego stosowania.

Powstaje pytanie, w czym przejawia się szkoda powoda w niniejszej sprawie. Warto odwołać się zatem do wielokrotnie powoływanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. Stwierdzono tam m.in., zdaniem Trybunału nie ma wątpliwości, że w tych okolicznościach wszelkie akty normatywne ograniczające dostęp zabużan do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa rzutują bezpośrednio na szansę realizacji prawa zaliczania. Utrzymanie obecnej tendencji i wyłączenie z możliwości zaliczania szerokiego katalogu gruntów Skarbu Państwa nie daje szans na realizację tego prawa w przyszłości. Stan ten powoduje już obecnie powstanie niekorzystnej i paradoksalnej sytuacji, w której uprawnieni oczekujący latami na możliwość przystąpienia do przetargu, a w trakcie jego realizacji – zdając sobie sprawę z trudności w realizacji przysługującego im prawa zaliczania – „podbijają” cenę nieruchomości do wysokości znaczenia przewyższającej jej wartość rynkową (...). W świetle tego wyводу nie może być wątpliwości, że podejmowane w ostatnim czasie działania normatywne, wpłynęły niekorzystnie na wartość prawa zaliczania, a obniżenie wartości może być ujmowane w kategorii uszczerbku majątkowego objętego pojęciem szkody. Konieczne jest tu porównanie wartości prawa zaliczania przy hipotetycznym stanie prawnym wolnym od aktów prawnych uznanych za wadliwe i wartości tego prawa, które istnieje w związku z wydaniem tych aktów.

W rozważaniach dotyczących powstania szkody nie sposób pominąć także praktyki stosowania przepisów dotyczących rekompensaty dla zabużan. W aktach sprawy znajdują się dokumenty potwierdzające, że Skarb Państwa nie organizuje przetargów, do których mogłyby przystąpić osoby uprawnione do ekwiwalentu. Także Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych) i Agencja Mienia Wojskowego nie respektuje powoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Taka praktyka uniemożliwia faktyczną realizację prawa do zaliczania. Oczywiście kwestia wykazania szkody i jej wysokości obciąża powoda. Z pewnością nie jest to szkoda polegająca na pozbawieniu prawa

majątkowego i równowartości pozostawionych na terenie obecnej Ukrainy nieruchomości. Wszakże skoro powód występował w sądzie pierwszej instancji bez pomocy prawnej, to ze względu na wysoce złożony stan prawny w niniejszej sprawie, sąd ten winien był skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 5 k.p.c.

Po czwarte, już wyżej wskazano orzeczenie Trybunału z dnia 19 grudnia 2002 r. ma skutek wsteczny od chwili wejścia w życie Konstytucji. Oznacza to, że z tą chwilą przestały obowiązywać ograniczenia wynikające z 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, nr 1, poz. 3). Prowadzi to do wniosku, że prawo zaliczania miało wówczas realną wartość, a kolejno działania ustawodawcze (ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – art. 212 i 213 tej ustawy oraz nowelizacja ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz w Agencji Mienia Wojskowego) wartość tę istotnie obniżyły, czyniąc w istocie z prawa zaliczania pozór prawa. Uzasadnia to wniosek, że występował związek przyczynowy między bezprawnymi działaniami państwa a szkodą w postaci obniżenia wartości prawa zaliczania.

7. Rekapitulując, przedstawione wyżej argumenty prowadzą do uzasadnionego wniosku, że osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez to Państwo mają otrzymać ekwiwalent za to mienie, mogą na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do ekwiwalentu, co było następstwem wydania aktów normatywnych ograniczających dostęp tych osób do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa uniemożliwiając lub ograniczając w ten sposób możliwość realizacji prawa zaliczania wartości tego mienia na poczet ceny sprzedaży i opłat za użytkowanie wieczyste zgodnie z art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Takie stanowisko nie oznacza jednak, że w ten sposób możliwe jest dochodzenie odszkodowania w postaci pełnej rekompensaty pieniężnej za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich. Sprzeciwia się temu bezsporny fakt obowiązywania przepisów odrębnych, aktualnie przede wszystkim art. 212 u.g.n., w

których ustawodawca – w ramach autonomii legislacyjnej – uregulował formę i tryb realizacji prawa do ekwiwalentu. Rzecz w tym, że wskazane wyżej działania normatywne uczyniły ten mechanizm pozornym instrumentem kompensacji, co jednoznacznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. Nie pozostało to bez wpływu na rzeczywistą wartość prawa do otrzymania ekwiwalentu za pozostawione mienie. Przeciwnie, wartość tego prawa uległa zmniejszeniu skoro z jednej strony działania ustawodawcy wyłączające spod hipotezy przepisu art. 212 u.g.n. kolejne nieruchomości skarbowe z drugiej zaś praktyka stosowania tego przepisu (rezygnacja z organizowania przetargów), doprowadziły w istocie do ubezskutecznienia tego przepisu i tym samym prawo zaliczania wartości mienia nie mogło i nie może być realizowane. Takie działania nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), w państwie, w którym zagwarantowana jest równa ochrona prawna dla własności, innych praw majątkowych i praw dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Godzi się wszakże zauważyć, że około 90% osób uprawnionych do ekwiwalentu uzyskało rekompensatę za pozostawione mienie, przy wykorzystaniu mechanizmów przewidzianych w przepisach odrębnych, przede wszystkim przez realizację prawa do zaliczania wartości mienia. Jeśli tak, to nie sposób pominąć faktu obowiązywania nadal prawa do zaliczania wartości mienia na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego i na podstawie przepisów Konstytucji i kodeksu cywilnego uznać za uzasadnione prawo zabużan, którzy dotychczas nie zrealizowali prawa zaliczania, do pełnej rekompensaty pieniężnej, której wysokość określa wartość mienia pozostawionego na Kresach Wschodnich. W ten sposób bowiem wprowadzono by niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji samych zabużan, a co ważniejsze tą drogą ubezskuteczniono by także obowiązujące przepisy odrębne (szczególne), przewidujące mechanizm realizacji prawa do ekwiwalentu (przede wszystkim art. 212).

Z tych też względów, na podstawie art. 393⁻¹³ k.p.c., orzeczono, jak w sentencji.