



Sygn. akt IV CK 561/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący)

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Marek Sychowicz

w sprawie z powództwa H. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X. o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 17 lutego 2005 r.,

kasacji powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 12 maja 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powódka H. P. wносиła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę X. kwoty 275.165,00 zł z odsetkami tytułem ekwiwalentu za majątek pozostawiony na kresach wschodnich, obecnie nie wchodzących w skład państwa polskiego. Wskazywała jako podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa „umowy republikańskie” zawarte w 1944 r. przez PKWN z Litewską, Ukraińską i Białoruską SRR i wywodziła, że umowy te wiążą Państwo, a więc Skarb Państwa przejął w nich odpowiedzialność za wyrównanie

uszczerbku majątkowego obywateli polskich decydujących się na przesiedlenie. Ponadto powoływała się na instytucję przyrzeczenia publicznego dokonaną przez PKWN, twierdząc, że władze polskie w ramach akcji repatriacyjnej zapewniały o zwrocie wszystkim przesiedlonym wartości pozostawionego na wschodzie mienia. Niezależnie od tego wskazywała na odpowiedzialność Skarbu Państwa wynikającą z czynu niedozwolonego, polegającego na faktycznej niemożności realizacji uprawnień określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę X. i Ministra Skarbu Państwa wnosił o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w O. wyrokiem z dnia 19 lutego 2003 r. oddalił dochodzone powództwo. Stwierdził, że Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego nie może być traktowany jako konstytucyjny organ Państwa Polskiego, gdyż nie był podmiotem prawa międzynarodowego, nie był uznawany przez żadne z państw i jego przyrzeczenie nie wywołało skutków prawnych. W związku z tym również „umowy republikańskie” zawarte z rządami Republik Radzieckich: Białoruskiej, Litewskiej i Ukraińskiej nigdy nie obowiązywały i nie mogą być podstawą dochodzonych roszczeń. Niezależnie od tego przyjął, że „umowy republikańskie” nigdy nie stanowiły elementu wewnętrznego porządku prawnego RP, nigdy bowiem nie zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw i stąd też nie mogły stanowić bezpośredniej podstawy do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez repatriantów.

W ocenie Sądu I instancji, żądanie zasądzenia równowartości ekwiwalentu nie może być także realizowane na podstawie odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Zdaniem tego Sądu jedynym uprawnieniem przysługującym „Zabużanom” jest - wynikające z art. 212 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami- prawo zaliczania wartości pozostawionego mienia na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste bądź ceny sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast podstawą odpowiedzialności z art. 77 Konstytucji RP jest wyłącznie działanie niezgodne z prawem, o którym w rozpatrywanej sprawie nie może być zresztą mowy.

Przytoczone stanowisko prawne zostało przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku uznane za prawidłowe, toteż wyrokiem tego Sądu z dnia 12 maja 2004 r. apelacja powódki została oddalona.

Powódka w kasacji opartej na obu podstawach określonych w art. 393¹ k.p.c. upatrywała naruszenia prawa materialnego:

- przez nieprawidłowe zastosowanie przepisów umowy z dnia 25 marca 1957 r., między Rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR (Dz. U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222) w zw. z art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1 oraz art. 9 i art. 2 Konstytucji,
- ewentualnie, na wypadek nie uznania zasadności tego zarzutu, przez błędną wykładnię art. 9 w zw. z art. 2 i art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji,
- przez błędną wykładnię art. 92 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r., Kodeks zobowiązań (Dz. Urz. RP z 1933 r. Nr 82, poz. 598 (obecny art. 393 k.c.) w zw. z art. 2 k.z. (obecny art. 353 k.c.),
- przez błędną wykładnię art. 104 k.z. (obecny art. 919 k.c.) w zw. z art. 2 k.z. (obecny art. 353 k.c.) w zw. z art. 14 ust. 3 lit.a umowy z dnia 22 września 1944 r. z Litwą,
- przez błędną wykładnię art. 1 i art. 3 ust. 6 tej umowy,
- ewentualnie, na wypadek nie uznania zasadności powyższych zarzutów, przez błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. i art. 9, art. 2, art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 96 zd. 1, art. 121 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) i w zw. z art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.),
- przez nieprawidłowe zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. i art. 121 Konstytucji marcowej,
- przez nieprawidłowe zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c., w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 95 zdanie pierwsze, art. 99 i art. 121 Konstytucji marcowej w zw. z art. 12 Konstytucji PRL w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) do Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Ponadto naruszenia prawa procesowego - art. 227 k.p.c.

Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie powództwa w całości ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wykładnia przytoczonych przepisów była już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, które skład orzekający akceptuje, co uzasadnia powielenie ich treści w zasadniczym zakresie.

W kwestii czy umowy republikańskie zawierają normy tzw. samowymagalne wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2002 r. K. 32/02, (OTK 2002, nr 7, poz. 97), a także Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 (OSNC 2004, nr 6, poz. 103) oraz w (nie publ.), z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03 i z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03 oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie w (nie publ.) w wyroku z dnia 28 listopada 2003 r., I ACa 671/03. Analiza charakteru prawnego umów republikańskich w aspekcie, czy stanowiły one element wewnętrznego porządku prawnego obejmowała obowiązujący porządek prawnokonstytucyjny po 1944 r., a także obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Z art. 241 ust. 2 Konstytucji wynika, że art. 91 ust. 1 stosuje się jedynie do umów międzynarodowych zawartych przed wejściem w życie Konstytucji. Ponadto muszą być one na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ich ratyfikacji ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Umowy republikańskie nie były publikowane w Dzienniku Ustaw (por. nie publ. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2004 OSK 250/04). Konstrukcja umów republikańskich i zakres przyjętych zobowiązań, nie pozwala przyjąć, powtarzanego twierdzenia, że tworzyły one bezpośrednią podstawę roszczeń. Trybunał Konstytucyjny jeszcze na podstawie przepisów Konstytucji z 1952 r. w orzeczeniu z dnia 10 czerwca 1987 r., P 1/87 (OTK 1987, nr 1, poz. 1) stwierdził, że umowy te nie zawierają bardziej szczegółowych zasad i trybu rekompensat za mienie nieruchome pozostawione poza tymi granicami. Szerzej kwestie te omawiają powołane powyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz Sądu Apelacyjnego. Potwierdzeniem wyrażonego zapatrywania jest art. 91 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym bezpośrednie zastosowanie umowy może mieć miejsce wtedy, gdy jej stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy. Zasada zawarta w tym przepisie dotyczy tylko umów międzynarodowych ratyfikowanych i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. W Konstytucji istnieje możliwość uznania nieratyfikowanych umów za obowiązujące (art. 9), jednakże bezpośrednie skutki w prawie wewnętrznym wywołać mogą jedynie umowy ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku ustaw. Ostatnio wskazany warunek wyklucza także możliwość zastosowania bezpośredniego umów republikańskich. Skarżący dowodzi, że nawiązanie w preambule umowy z dnia 25 marca 1957 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie terminu i dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej, ratyfikowanej i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw Nr 47, poz. 222 do umów republikańskich poprzednio zawartych oznacza ich

inkorporowanie do treści umowy z 1957 r. Preambuła, co potwierdza jej treść poprzedzająca Konstytucję z 1997 r., zawiera ogólne sformułowania obejmujące deklaracje polityczne bądź programowe wskazujące na motywację ustawodawcy wyraz jego celów i dążeń, co może stanowić wskazówkę interpretacyjną. Nie spełnia w żadnym razie wymagania publikacji w Dzienniku Ustaw z punktu widzenia możliwości bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych w porządku wewnętrznym państwa, powołanie 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 (z uzasad. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02). W odniesieniu do ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118 ze zm.) Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03 (OSNC 2004, nr 10, poz. 153) stwierdził, że preambuła do tej ustawy, która z odwołaniem się do kontekstu historycznego określa cele zawartej w niej regulacji oraz wartości, na których została zawarta. Jej znaczenie prawne wiąże się ze wskazaniami, które wynikają z jej treści dla interpretacji przepisów ustawy. Stwierdzenia tam zawarte nie mogą być uznane za źródło normy prawnej.

Akt normatywny (tj. zawarte w nim przepisy prawne) nabywa moc obowiązującą w danym systemie prawnym, gdy zostanie dokonana ostatnia z czynności składających się na proces jego tworzenia. Końcową czynnością, będącą warunkiem koniecznym, by akt normatywny zaczął obowiązywać jest jego urzędowe ogłoszenie. Czyli akt normatywny można wówczas uznać za obowiązujący, gdy spełnione zostaną wszystkie warunki konieczne przewidziane w polskim systemie prawnym jako warunki nabycia mocy obowiązującej.

Jednolicie przyjmuje się w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, że zawarte w art. 3 pkt 6 układu republikańskiego odesłanie do ustaw nie oznacza odesłania do ustaw obowiązujących w chwili podpisania umowy, lecz oznacza zobowiązanie ustawodawcy polskiego do wydania odrębnych ustaw regulujących tryb i zasady dokonywania zwrotu wartości mienia pozostawionego przez ewakuowanych. Nie zachodzi potrzeba powtarzania przytoczonej w powołanych orzeczeniach argumentacji.

W odniesieniu do roszczenia odszkodowawczego dochodzonego przez powódkę i jego podstawy prawnej należy wskazać, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jak i Sądu Najwyższego na gruncie art. 77 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., funkcjonowało zapatrywanie o

możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za tzw. bezprawie normatywne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja, III CZP 34/03, nie publ. oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 12004, nr 6, poz. 106 i z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03 nie publ. oraz z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) uregulowała odpowiedzialność za niezgodne z prawem akty normatywne odrębnie w art. 417¹ § 1 k.c., z którego wynika, że poszkodowany w następstwie niezgodnego z prawem aktu normatywnego może żądać naprawienia szkody po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Nowela ta w art. 417¹ § 4 k.c. unormowała także odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw. zaniechania legislacyjne. Stanowi on, że jeżeli szkoda została wyrządzona w następstwie nie wydania aktu normatywnego, którego wydanie przewidywał przepis prawa to niezgodność z prawem takiego zaniechania stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Zgodnie jednak z ogólną zasadą *lex retro non agit* art. 5 tej noweli stanowi, że zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie.

Trzeba jednak podkreślić, że powoływane przez skarżącą zasady odpowiedzialności odszkodowawczej zostały ukształtowane w nowej Konstytucji obowiązującej od dnia 17 października 1997 r., która w art. 77 ust. 1 wprowadziła prawo podmiotowe do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. W wyniku tego unormowania, pomimo braku zmian ustawodawczych, lecz w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/00, (OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256) został usunięty z systemu prawnego art. 418 k.c. oraz wyeliminowana została przesłanka winy jako podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c.

Należało więc rozstrzygnąć kwestię skutków tego orzeczenia w odniesieniu do stanów z przeszłości. Stanowisko co do terminu początkowego obowiązywania nowych zasad odpowiedzialności wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, jak i wielokrotnie Sąd Najwyższy (np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 209 i z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132). Za przyjęciem, że jest to termin

wejścia Konstytucji w życie przemawia przede wszystkim to, że dopiero wtedy tak ukształtowane prawo podmiotowe pojawiło się w polskim systemie prawnym, a wcześniej nie miało ono oparcia w przepisach konstytucyjnych.

Przed nowelizacją kodeksu cywilnego, która weszła w życie w dniu 1 września 2004 r. art. 417 k.c. stanowił więc bezpośrednią podstawę prawną do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za bezprawne akty normatywne usunięte z systemu prawnego w sposób określony w art. 188 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02 orzekł jednak, że art. 212 ust. 1 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) 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 a także z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 213 tej ustawy w zakresie w jakim wyłącza stosowanie jej art. 212 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 oraz z art. 64 ust 1 i 2 w zw. z art. 31 ust 3 Konstytucji; 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 oraz z art. 64 ust 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 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.) jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał uznał, że niekonstytucyjność tych przepisów wynika z istnienia wadliwego kształtu normatywnego regulacji zadośćuczynienia, która prowadzi do powstania niedopuszczalnej dysfunkcjonalności systemowej. Państwo kreując prawa podmiotowe nie może bowiem jednocześnie 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 zabużan jakichkolwiek korzyści majątkowych.

W tym stanie rzeczy niedostrzeżenie przez Sąd Apelacyjny podstawy prawnej dla roszczenia odszkodowawczego powodów dowodzi naruszenia art. 77 ust 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r. (por. bliżej powołany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02), zwłaszcza, że w świetle wyroku z dnia 22 czerwca 2004 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Broniowski p-ko Polsce (nr skargi 31443/96) należy rozważyć, czy zaniechanie ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji „prawa zaliczania”, nie było także działaniem niezgodnym z prawem wspólnotowym.

Obowiązkiem organów państwa jest nie tylko tworzenie prawnych gwarancji ochrony praw majątkowych, ale także powstrzymywanie się od takich unormowań, które prawa te miały ograniczać lub niweczyć. Tymczasem pozwany, jak trafnie podkreślono w judykaturze, z jednej strony wprowadził unormowania mające zapewnić rekompensatę za mienia zabużańskie, a z drugiej wydawał akty prawne, które wyłączały lub czyniły pozorną możliwość skorzystania przez uprawnionych z przysługującego im prawa zaliczania.

Zakwestionowane działania zmniejszyły wartość prawa zaliczania a obniżenie to jest uszczerbkiem majątkowym objętym pojęciem szkody. Dla jej wyliczenia niezbędne jest porównanie wartości prawa zaliczania przy hipotecznym stanie prawnym wolnym od ewentualnych zaniechań i aktów prawnych uznanych za opóźnione lub za wadliwe, ze stanem rzeczywistym tj. przy uwzględnieniu postępującego zmniejszenia się zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i tym samym wartości prawa zaliczenia w wyniku funkcjonowania w obrocie ustaw do czasu zakwestionowania ich przez Trybunał Konstytucyjny.

Z tych względów kasacja uległa uwzględnieniu (art. 393¹³ k.p.c.).