



Sygn. akt IV CK 174/05

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Sychowicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Mirosław Bączyk

w sprawie z powództwa S. W., J. R., T. L., J. L. i J. L.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X., Ministrowi Finansów i Ministrowi Spraw Zagranicznych o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 13 października 2005 r., kasacji pozwanego Skarbu Państwa Ministra Finansów od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 21 października 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

zmienia zaskarżony wyrok w części uwzględniającej powództwo T. L., J. L., J. L. i J. R. (pkt I. 1 i II) oraz orzekającej o kosztach procesu w stosunku do nich (pkt I. 2 i V) w ten sposób, że oddala apelację tych powodów i nie obciąża ich kosztami procesu w sprawie.

Uzasadnienie

Roszczenia dochodzone od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Wojewodę X., Ministra Finansów i Ministra Spraw Zagranicznych, powodowie T. L., J. L. i J. L., jako następcy prawni S. L., oraz powódka J. R. wywodzili z faktu pozostawienia, w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego

(w pierwszym wypadku na terenie obecnej Ukrainy, a w drugim – na terenie obecnej Białorusi).

Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z dnia 29 stycznia 2004 r. oddalił powództwo. Sąd ten nie podzielił poglądu powodów, że układy z dnia 9 września 1944 r. zawarte pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad i Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczące ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i B.S.R.R. i ludności ukraińskiej i białoruskiej z terytorium Polski (tzw. umowy republikańskie) mogą stanowić bezpośrednią podstawę roszczeń przez nich dochodzonych, bądź że układy te zawierają tzw. zastrzeżenie świadczenia na rzecz osoby trzeciej lub oświadczenie Państwa rodzące zobowiązanie z tytułu przyrzeczenia publicznego. W związku z ustaleniem, że powodowie nie podjęli próby zrealizowania uprawnienia przyznanego przez art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm., dalej: „u.g.n.”). Sąd Okręgowy stwierdził, że nie ma podstawy do przyjęcia, że ponieśli oni szkodę ze względu na wydanie aktów normatywnych ograniczających możliwość realizacji tego uprawnienia.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji powodów, Sąd Apelacyjny aprobował pogląd Sądu pierwszej instancji co do tego, że umowy republikańskie nie zawierają tzw. zastrzeżenia świadczenia na rzecz osoby trzeciej ani też oświadczenia Państwa rodzącego zobowiązanie z tytułu przyrzeczenia publicznego. Odmienne jednakże niż Sąd pierwszej instancji uznał, że umowy republikańskie zawarte z Rządami Ukraińskiej i Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad spełniały wymagania stawiane umowom międzynarodowym w art. 49 Konstytucji RP z 1921 r., gdyż zawarte zostały przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, posiadający kompetencje Prezydenta RP i zatwierdzone zostały przez Krajową Radę Narodową, wykonującą uprawnienia Sejmu. Odrzucił pogląd, że warunkiem obowiązywania umowy międzynarodowej w wewnętrznym porządku prawnym było jej ratyfikowanie i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Stanął przy tym na stanowisku, że art. 3 ust. 6 umów republikańskich są normami o charakterze samowyconalnym i bez potrzeby ich implementacji do wewnętrznego porządku prawnego stanowią podstawę prawną roszczeń dochodzonych przez powodów. W tym stanie rzeczy, wyrokiem z dnia 21 października 2004 r. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Finansów na rzecz powodów T. L., J. L., J. L. i J. R. odpowiednio – 1 215 583,40 zł, 2 431 166,89 zł, 1 215 583,40 zł i

850 000 zł z odsetkami i kosztami procesu, z tym że zasądzone kwoty rozłożył na dziesięć równych rat rocznych, i oddalił apelację powódki J. R. w pozostałej części.

Ostatnio wymieniony wyrok zaskarżył kasacją Skarb Państwa – Minister Finansów. Podstawę kasacji stanowi 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie – art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 2 i art. 241 Konstytucji RP z 1997 r. w związku z art. 40 i 49 Konstytucji RP z 1921 r., art. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 i 2 ustawy 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. z 2004 r. Nr 6, poz. 39) w związku z art. 188 pkt 1 i art. 190 ust. 1,2,3 i 4 Konstytucji RP z 1997 r., art. 9 Konstytucji RP z 1997 r. oraz art. 11 i 12 § 1 Konwencji Wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów (Dz. U. z 1990 r. Nr 1, poz. 3) w związku z art. 1 ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. Nr 1, poz. 3), art. 9 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 5 umowy o wzajemnych rozliczeniach wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej zawartej pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządami ZSRR, Ukraińskiej SRR, Białoruskiej SRR i Litewskiej SRR w związku z art. 26 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.), art. 417, 361 i 362 k.c. w związku z art. 2 i 32 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. a także 2) naruszenie przepisów postępowania: art. 67 § 2, art. 233 § 1, 316 § 1, art. 328 § 2 i art. 378 § 1 k.p.c. Skarżący wniósł o zmianę wyroku Sądu Apelacyjnego i oddalenie apelacji, ewentualnie o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Powodowie wnieśli o odrzucenie kasacji, ewentualnie o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Wbrew zapatrywaniu powodów, w sytuacji, gdy zaskarżonym wyrokiem uwzględnione zostało powództwo w stosunku do Skarbu Państwa, termin do wniesienia przez pozwanego kasacji od tego wyroku biegnie od dnia doręczenia wyroku wraz z uzasadnieniem organowi państwowej jednostki organizacyjnej, która została wskazana w wyroku jako jednostka organizacyjna reprezentująca Skarb Państwa od którego zasądzone zostało roszczenie, a więc od doręczenia dokonanego Ministrowi Finansów (29 listopada 2004 r.), a nie doręczenia dokonanego Wojewodzie X. (25 listopada 2004 r.). Ponieważ kasacja Skarbu Państwa – Ministra Finansów wniesiona została w dniu 29 grudnia 2004 r., wniesiona ona została w terminie (art. 393⁴ k.p.c., obowiązujący przed

zmianą dokonaną ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98, w związku z art. 3 tej ustawy). Domaganie się przez powodów odrzucenia kasacji, jako wniesionej po upływie terminu, nie jest zatem uzasadnione.

II. Według art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 158, poz. 1548 ze zm.) dział Skarb Państwa obejmuje m.in. sprawy ochrony interesów Skarbu Państwa z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom. Takim przepisem odrębnym jest art. 8 ust. 1 tejże ustawy, według którego dział administracji rządowej – finanse publiczne obejmuje m.in. sprawy wydatków budżetowych państwa. Dział ten obejmuje więc sprawy ochrony interesów Skarbu Państwa związane z wydatkami budżetowymi. Według §1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. Nr 134, poz. 1427), działem administracji rządowej – finanse publiczne kieruje Minister Finansów. Do tego Ministra należy więc reprezentowanie pozwanego Skarbu Państwa w sprawach, w których uwzględnienie powództwa spowoduje wydatek z budżetu państwa, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Odnośnie wydatków na pokrycie rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. przepisem takim jest obecnie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418), według którego wymienione wydatki pokrywane są z funduszu celowego pod nazwą „Fundusz Rekompensacyjny”, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Przepis ten nie obowiązywał jednakże w chwili wydawania zaskarżonego wyroku i nie mógł znaleźć zastosowania przy jego wydawaniu. Powołany przez pozwanego art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) wiąże reprezentację Skarbu Państwa przez Ministra Skarbu ze składnikami mienia państwowego, co do których brak przepisów określających, jakiej państwowej osobie prawnej przysługują prawa majątkowe. Zobowiązania Skarbu Państwa nie są zaś składnikami mienia państwowego. Uznanie przez sąd Apelacyjny, że reprezentantem Skarbu Państwa, obowiązanego do odszkodowania (rekompensaty) należnego powodowi, jest Minister Finansów, nastąpiło zatem bez naruszenia art. 67 § 2 k.p.c.

III. Nie są także zasadne zarzuty kasacji dotyczące naruszenia innych przepisów postępowania.

Dowodami w rozumieniu art. 233 § 1 k.p.c. nie są przepisy prawa, których „wybiórczą i jednostronną wykładnię” zarzuca skarżący, wskazując jako podstawę tego zarzutu naruszenie wymienionego przepisu. Zarzut kasacji jego naruszenia jest w istocie zarzutem naruszenia prawa materialnego.

O naruszeniu art. 328 § 2 k.p.c. nie świadczy „niewskazanie w uzasadnieniu wyroku przyczyn, dla których Sąd Apelacyjny odmówił wiarygodności i mocy dowodowej dowodom powołanym przez *stationes fisci* pozwanego Skarbu Państwa” w sytuacji, gdy skarżący nie wskazuje tych dowodów, a rozstrzygnięcie sprawy w niespornym stanie faktycznym opiera się na analizie i wykładni przepisów prawa.

Wreszcie nie może być mowy o naruszeniu art. 378 § 1 k.p.c., polegającym na wykroczeniu przez Sąd Apelacyjny poza granice zaskarżenia wyznaczone apelacją, przez zastosowanie prawa materialnego w sposób, w jaki nie żądał tego skarżący. Sąd drugiej instancji jest bowiem sądem merytorycznym i uprawniony jest do samodzielnego stosowania prawa materialnego.

IV. Nie ma racji skarżący wyrażając w uzasadnieniu kasacji pogląd, że Sąd Apelacyjny związany był prejudykatami w postaci orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i wyroków Sądu Najwyższego. Moc powszechnie obowiązującą mają tylko orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim rozstrzygają o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i zgodności innych przepisów prawa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 1,2 i 3 oraz art. 189 Konstytucji). Nie wiążą sądów poglądy wyrażone w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Sądów powszechnych, poza orzeczeniami wydanymi w danej sprawie (art. 390 § 2, art. 398¹⁷ § 2, art. 398²⁰ k.p.c.), nie wiążą też poglądy wyrażone w orzeczeniach Sądu Najwyższego, nawet jeżeli są to uchwały mające moc zasad prawnych.

Z tego co powiedziano nie wynika jednakże, że oceny trafności wyrażonego w zaskarżonym wyroku poglądu, iż art. 3 ust. 6 umów republikańskich stanowi samodzielną podstawę roszczeń dochodzonych przez powodów, można dokonać z pominięciem stanowiska, jakie co do tej kwestii zajął Trybunał Konstytucyjny i to w dwóch orzeczeniach (wyroki: z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97 i z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 117) oraz Sąd

Najwyższy w kilkunastu już orzeczeniach (wyroki: z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103, z dnia 16 stycznia 2004 r., III CK 266/02, z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 245/04, z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 457/04, z dnia 19 stycznia 2005 r., IV CK 262/04, z dnia 4 lutego 2005 r., I CK 607/04, z dnia 9 lutego 2005 r., III CK 235/04, z dnia 17 lutego 2005 r., IV CK 561/10 i z dnia 31 marca 2005 r., V CK 309/04, niepubl.). We wszystkich tych orzeczeniach wyrażony został pogląd, że umowy republikańskie (do których zalicza się także układ z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczący ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski) nie stały się elementem wewnętrznego porządku prawnego państwa polskiego. Można pominąć szczegółowe rozważania co do zasadności tego poglądu, wymagające oceny prawnej umów republikańskich jako umów międzynarodowych i znaczenia dla ich obowiązywania w wewnętrznym porządku prawnym konieczności ich ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Wystarczające jest odwołanie się do jednolicie zajętego we wszystkich powołanych orzeczeniach stanowiska, że art. 3 ust. 6 umów republikańskich nie stanowią wprost *per se* podstawy do powstania prawa podmiotowego do rekompensaty dla repatriantów i ich spadkobierców za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Zasadność tego stanowiska podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym kasację.

Z postanowień art. 3 ust. 6 układów republikańskich wynika, że wartość pozostawionego mienia zwraca się zgodnie z obowiązującymi ustawami, odesłanie do których zawarte w tych postanowieniach należy rozumieć jako odesłanie do źródeł określających tryb i zasady dokonywania zwrotu, co przesądza o braku samowystosownego charakteru wymienionego postanowienia. Trafnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. stwierdził, że odesłanie w art. 3 pkt 6 umów republikańskich do obowiązujących ustaw wskazuje, że ewentualne roszczenia do rekompensaty za pozostawione mienie mogły powstać dopiero na podstawie odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego, a nie wprost na podstawie wymienionego postanowienia. Wymagało ono dopiero recepcji do systemu prawa wewnętrznego, nakładając stosowne w tym zakresie zobowiązania na państwa-strony. Brak odpowiednich regulacji polskiego prawa wewnętrznego, które określałyby szczegółowo tryb i zakres dochodzenia kompensacji czyni niemożliwym bezpośrednio stosowanie w

porządku wewnętrznym rozwiązania przyjętego w art. 3 ust. 6 umów republikańskich. Konieczną przesłanką takiego stosowania jest bowiem określenie w samej umowie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego.

Istotnym argumentem przemawiającym za nieposiadaniem przez art. 3 ust. 6 układów republikańskich charakteru normy samowykonalnej są, wymienione w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, liczne działania ustawodawcze podejmowane celem umożliwienia osobom, które pozostawiły mienie poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., otrzymania stosownej rekompensaty. Należy zwrócić uwagę, że działania te miały miejsce także po zmianach społeczno-politycznych, które nastąpiły w 1989 r., i wyrażały się w utrzymaniu w mocy art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), a następnie zastąpieniu tego unormowania najpierw przez art. 212 u.g.n., a później przez ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39) i wreszcie przez ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Wszystkie te działania dobitnie świadczą o konsekwentnym uznawaniu przez Państwo, że umowy republikańskie nie stanowiły samodzielnej podstawy do przyznania rekompensaty. Nie można więc, odwołując się – jak czynią powodowie – do sformułowań zawartych w różnych aktach prawnych, nieraz niskiej rangi, nawiązujących do umów republikańskich, twierdzić, że jest inaczej. Niekonsekwencją powodów jest też z jednej strony zarzucanie wydania tych aktów, które pochodzą sprzed 1989 r., z naruszeniem porządku prawnego, a z drugiej wyprowadzanie z ich treści wniosków, które mogłyby uzasadniać ich żądania.

Za trafny należało zatem uznać zarzut kasacji naruszenia przez zaskarżony wyrok tych wszystkich przepisów prawa materialnego powołanych w kasacji na uzasadnienie zarzutu naruszenia tego prawa, które doprowadziły Sąd Apelacyjny do wniosku, że art. 3 ust. 6 umów republikańskich stanowią bezpośrednią podstawę roszczeń dochodzonych przez powodów.

Nie nasuwa zastrzeżeń stanowisko Sądu Apelacyjnego co do tego, że umowy republikańskie nie zawierają tzw. zastrzeżenia świadczenia na rzecz osoby trzeciej ani też oświadczenia Państwa powodującego zobowiązanie z tytułu przyrzeczenia publicznego,

co mogłoby rodzić zobowiązanie pozwanego względem powodów do zaspokojenia dochodzonych przez nich roszczeń.

Przy rozpoznawaniu kasacji wiążące jest ustalenie dokonane w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji i nie podważone w postępowaniu apelacyjnym, że powodowie nie podjęli próby zrealizowania uprawnienia przysługującego im stosownie do art. 212 u.g.g. W tej sytuacji Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że nie ma podstawy do przyjęcia, iż powodowie ponieśli szkodę ze względu na wydanie aktów normatywnych ograniczających możliwość realizacji tego uprawnienia. Dla ustalenia tej szkody nie jest bowiem wystarczające ustalenie, że w istniejącym stanie normatywnym realizacja przyznanego uprawnienia była utrudniona. Mimo istniejącego stanu normatywnego i występujących w praktyce przeszkód, polegających przede wszystkim na nieorganizowaniu przetargów umożliwiających realizację uprawnienia przyznanego przez art. 212 u.g.g., dochodziło – w wyniku wykonania tego przepisu – do przyznawania osobom uprawnionym prawa zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości i opłat za użytkowanie wieczyste. Niewykazanie przez powodów, że mimo podjętych przez nich starań nie mogli oni skorzystać z tego prawa sprawia, iż dochodzone przez nich roszczenie, rozumiane jako roszczenie naprawienia szkody poniesionej na skutek niemożności realizacji uprawnienia przyznanego przez art. 212 u.g.g. lub obniżenia wartości ekwiwalentu należnego z mocy tego przepisu, nie może zostać uwzględnione. Pogląd taki wyraził już Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 marca 2005 r., V CK 309/04 i podziela go Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym kasację.

Wobec tego, że podstawa kasacji naruszenia prawa materialnego jest zasadna, a podstawa naruszenia przepisów postępowania okazała się nieuzasadniona, w sytuacji, gdy roszczenia dochodzone przez powodów nie znajdują podstawy w prawie materialnym, Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 393¹⁵ k.p.c. obowiązującego przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r., w związku z art. 3 tej ustawy.

Ze względu na charakter sprawy odstąpiono od obciążenia powodów kosztami postępowania (art. 102 k.p.c.).