



Sygn. akt V CK 309/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 marca 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)

SSN Bronisław Czech

SSN Antoni Górski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. J. i R. J.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 31 marca 2005 r., kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 19 listopada 2003 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala kasację i zasądza od powodów na rzecz pozwanego 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powodowie są spadkobiercami byłych właścicieli ziemskich majątków w powiatach S. i K., które na skutek zmian powojennych granic znalazły się na terytorium Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W niniejszej sprawie dochodzą zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody X. w W. równowartości ekwiwalentu mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego: powód W. J. kwoty 3.044.000 zł. i powód R. J. kwoty 1.522.000 zł. Wartość tego mienia

określona została w zaświadczeniu Starosty Powiatu D. z dnia 9 marca 2001 r., stwierdzającego, że powodowie są osobami uprawnionymi zgodnie z art. 212 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 46, ze zm.), zwanej dalej „u.g.n.,” do ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą, przez możliwość zaliczenia wartości tego majątku na nabywane od Państwa prawo wieczystego użytkowania lub prawo własności nieruchomości.

Podstawa prawna powództwa została skonstruowana wielokierunkowo.

Przede wszystkim powodowie twierdzą, że ich roszczenia powinny zostać zaspokojone wprost na podstawie umów zawartych we wrześniu 1944 r. przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z trzema Republikami Radzieckimi: Ukraińską, Białoruską i Litewską w sprawie ewakuacji obywateli polskich z ziem przyznanych tym Republikom oraz ludności tych Republik z terytorium Polski (tzw. umowy republikańskie). Zdaniem powodów podstawą zgłoszonego przez nich roszczenia jest art. 3 ust. 6 umowy z dnia 9 września 1944 r., zawartej z Republiką Ukraińską o następującej treści:

„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 obu stron”.

Gdyby nawet nie przyjąć prezentowanej koncepcji o samowykonalnym charakterze tej umowy, to, zdaniem powodów, należy ją potraktować jako umowę działaną na rzecz osób trzecich (tu osób ewakuowanych), które mogą dochodzić z niej roszczeń bezpośrednio. Umowa ta może też być uznana za formę przyrzeczenia publicznego do spełnienia przez Państwo Polskie określonych w niej świadczeń na rzecz ewakuowanych, co stwarza podstawę do domagania się realizacji przyrzczonego świadczenia. Wreszcie uzasadnienia prawnego swojego roszczenia upatrywali powodowie w odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa na podstawie art. 77 ust. Konstytucji w zw. z art. 417 k.c.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 28 lutego 2003 r. oddalił powództwo i obciążył powodów kosztami procesu.

W ocenie tego Sądu umowom republikańskim nie można przypisać waloru samowykonalności, gdyż nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw (aspekt formalny) oraz dlatego, że nie kreują one bezpośrednio stosunku prywatnoprawnego pomiędzy

państwem Polskim a jego obywatelami wprost, ani też za pośrednictwem konstrukcji umowy na korzyść osoby trzeciej (aspekt materialnoprawny). Nie spełniają też ustawowych przesłanek do potraktowania ich jako instytucji przyrzeczenia publicznego do świadczenia na rzecz repatriantów. Jeśli zaś chodzi o ocenę roszczenia powodów w płaszczyźnie deliktu legislacyjnego, tj. niewłaściwego (w rozumieniu bezprawności) rozwiązania przez ustawodawcę kwestii realizacji uprawnień z tytułu tzw. mienia zabużańskiego, to Sąd Okręgowy uznał, że nie ma kompetencji do oceniania konstytucyjności przyjętych rozwiązań prawnych, gdyż jest związany treścią stanowiących ustaw. Zwrócił przy tym uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. K 33/02 (OTK A 2002, nr 9, poz. 97) orzekł o niekonstytucyjności przepisów, w wyniku których doszło do drastycznego ograniczenia możliwości realizacji przez zabużan tzw. prawa zaliczania. Tym samym otworzyła się szansa na zrealizowanie przez nich tego prawa, z której powinni skorzystać.

Z tych przyczyn Sąd powództwo oddalił, jako niezasadne.

Apelacja powodów od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 19 listopada 2003 r., który zaaprobował stanowisko prawne Sądu I – ej Instancji. Sąd Apelacyjny podkreślił, że nawet gdyby umowy republikańskie zostały opublikowane, to nie mogłyby zostać uznane za zdarzenie cywilnoprawne, rodzące dla obywateli polskich bezpośrednio roszczenie o ekwiwalent za mienie nieruchomości pozostawione na Ukrainie, co oznacza, że brak jest związku przyczynowego pomiędzy tym ewentualnym zaniechaniem organów Państwa, a poniesioną przez powodów szkodą. Na datę rozstrzygnięcia sprawy jedyną formą ekwiwalentu za mienie nieruchomości pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa jest przewidziana w art. 212 u.g.n. możliwość zaliczenia jego wartości na pokrycie opłat za wieczyste użytkowanie lub ceny nieruchomości nabywanych od Skarbu Państwa. Dlatego zdaniem Sądu Apelacyjnego trafne było oddalenie roszczeń powodów przez Sąd Okręgowy, a kwestionująca to rozstrzygnięcie apelacja podlegała oddaleniu, jako niezasadna.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli powodowie kasacją. Zarzucili naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1. umowy z dnia 25 marca 1957 r. między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR (Dz. U. Nr 47, poz. 222) w zw. z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 oraz art. 9 i art. 2 Konstytucji. Skarżący wyprowadzają z tych

zarzutów wniosek, iż skutki ratyfikacji i publikacji tej umowy rozciągały się na umowy republikańskie, do których ta umowa wprost nawiązywała,

2. art. 92 kodeksu zobowiązań (obecnie art. 393 k.c.) przez odrzucenie konstrukcji prawnej umowy na rzecz osób trzecich.
3. art. 104 kodeksu zobowiązań (obecnie art. 919 k.c.) przez odmowę uznania, że umowy republikańskie tworzą stosunek prawny przyrzeczenia publicznego,
4. art. 1 i art. 2 ust. 6 umowy republikańskiej z dnia 9 września 1944 r., zawartej z Republiką Ukraińską, przez odmowę przyznania tym przepisom jej waloru samowykonalności,
5. art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 417 k.c. i art. 121 Konstytucji Marcowej przez nieuwzględnienie tego, że brak publikacji umów republikańskich był zaniechaniem bezprawnym, wyrządzającym powodowi szkodę,
6. art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 417 k.c. w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 95 zd. 1, art. 99 i art. 121 Konstytucji Marcowej, w zw. z art. 12 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. do Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności (Dz. U 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) przez nieuwzględnienie tego, że doprowadzenie przez Państwo do niemożności zrealizowania przez powodów roszczenia z art. 212 u.g.n. jest zachowaniem bezprawnym, wyrządzającym powodowi szkodę.

Z tych przyczyn powodowie domagali się zmiany wyroku Sądu Apelacyjnego przez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie tego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W uzasadnieniu podstaw kasacji oraz w piśmie procesowym z dnia 13 grudnia 2004 r., zawierającym uzupełnienie argumentacji skargi kasacyjnej, powodowie przywiązują szczególną wagę do lansowanego przez nich poglądu prawnego o samowykonalności art. 3 ust. 6 umowy republikańskiej, zawartej w dniu 9 września 1944 r. z Republiką Ukrainy. Odnosząc się do tej kwestii należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. K 33/02 (OTK – A 2002 r., nr 7, poz. 97) uznał, że zarówno umowy republikańskie, jak i późniejsze umowy międzynarodowe zawarte z ZSRR, nie stwarzają dla osób podlegających repatriacji samodzielnej podstawy prawnej do przyznania im od Państwa Polskiego roszczenia o rekompensatę za pozostawione za granicą mienie nieruchomości. Przesadza o tym już sam wzgląd natury formalnej, polegający na tym, że zarówno umowy republikańskie, jak i umowa z

dnia 6 lipca 1945 r. zawarta pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski oraz o prawie zmian obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR nie zostały opublikowane, co jest jedną z przesłanek ich skuteczności w prawie wewnętrznym. Istotniejszy jest tu jednak argument natury merytorycznej. Art. 3 ust. 6 umowy republikańskiej nie jest normą kompletną, samowystarczającą, gdyż w kwestii rekompensaty za pozostawione za granicą mienie zawiera wyraźne odesłanie do regulacji prawa polskiego. W związku z tym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, umowy republikańskie stworzyły jedynie szczególnego rodzaju zobowiązanie Państwa Polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic po II wojnie światowej. Mechanizm kompensacyjny przyjmowany był sukcesywnie w kolejnych regulacjach ustawowych, zwłaszcza w postaci tzw. prawa zaliczania.

To stanowisko prawne Trybunału Konstytucyjnego zostało zaaprobowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki: z 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103; z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03 oraz z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 245/04 – nie publ.). Podziela je również skład sądzący w niniejszej sprawie. Za jego trafnością przemawia dodatkowy argument, niepowołany w przytoczonych judykatach. Otóż pogląd o samowykonalności art. 3 ust. 6 umowy republikańskiej opiera się na założeniu, że w przepisie tym wskazany został sposób (wskaźnik) ustalania ekwiwalentu za pozostawione mienie za granicą w postaci „oceny ubezpieczeniowej” mienia. Skarżący twierdzą, że chodzi tu o normy oceny ubezpieczeniowej obowiązujące w dacie podpisania umowy, a więc o Normy Szacunkowe Szczegółowe, zatwierdzone postanowieniem Ministra Skarbu z dnia 7 sierpnia 1928 r. oraz Normy Szacunkowe Ogólne, zatwierdzone postanowieniem Ministra Skarbu z dnia 17 grudnia 1927 r, wraz ze zmianami zatwierdzonymi postanowieniem Ministra Skarbu z dnia 11 sierpnia 1937 r. Uszło jednak ich uwagi, że ubezpieczenie dotyczy budynków i pól oraz nasadzeń, nie odnosi się zaś do podstawowego składnika pozostawionego za granicą mienia, jakim są nieruchomości ziemskie. Szacowanie tych nieruchomości według podawanego wskaźnika nie wchodzi w grę, co dodatkowo utwierdza w słuszności stanowiska o niekompletności normy art. 3 ust. 6 umowy republikańskiej w tym w sensie, że nie tworzy ona samodzielnej podstawy

prawnej do dochodzenia roszczenia o zapłatę od Skarbu Państwa ekwiwalentu za pozostawione za granicą mienie. Norma ta zawiera odesłanie do uregulowań tej kwestii w ustawodawstwie wewnętrznym Państwa Polskiego. Uregulowania te były podejmowane niejako „przy okazji”, zwykle w ramach ustaw regulujących inne materie prawne, poczynając od przepisów dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. nr 49, poz. 279, ze zm.), skończywszy na ostatnio wydanej, specjalnie poświęconej tej kwestii ustawie 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 2004 r. Nr 6, poz. 39). Podstawą tych wszystkich regulacji było założenie o konieczności zapewnienia częściowej kompensaty utraconego przez repatriantów (ich następców prawnych) mienia. Słuszność tej zasady potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie 31443/96 Bronikowski przeciwko Polsce. Trzeba zatem podkreślić, iż żądanie powodów zasądzenia pełnego ekwiwalentu za pozostawione za granicą mienie pozostaje w sprzeczności z tą zasadą. Skoro zatem, jak przyjęto w powołanym wyżej orzecznictwie, postanowienia art. 3 ust. 6 umów republikańskich nie tworzą same przez się samodzielnej podstawy powstania prawa podmiotowego do rekompensaty za mienie zabużańskie, to fakt odmowy lub zaniechania publikacji tych umów, eksponowany w kasacji i w piśmie procesowym, z punktu widzenia niniejszego sporu, nie ma znaczenia prawnego. Jest tak dlatego, że nawet opublikowanie tych umów w Dzienniku Ustaw nie stworzyłoby powodom podstawy prawnej dla dochodzenia zwrotu wartości pozostawionego za granicą mienia. Nie byłoby zatem podstaw do stwierdzenia adekwatnego związku przyczynowego między brakiem publikacji a uszczerbkiem majątkowym, na który powodowie się powołują. Dodać należy, że wbrew ocenie powodów, stanowiska tego nie podważa uchwała składu siedmiu sędziów dnia 30 maja 1990 r., III CZP 1/90 (OSNC 1990, nr 10 – 11, poz. 129). Treść tej uchwały nie przesądza bowiem tego, że repatriantom należy się pełny ekwiwalent, lecz to, że przysługuje on nie tylko osobom przesiedlonym na podstawie umów republikańskich, ale także na podstawie późniejszych umów o repatriacji. Sąd Najwyższy wyraźnie zaznaczył, że sposób ustalania tego ekwiwalentu określa art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. 1989, nr 14, poz. 74, ze zm.) - stanowiący odpowiednik art. 212 u.g.n.

Trafnie została odrzucona przez Sądy orzekające konstruowana przez powodów na podstawie art. 3 ust. 6 umów republikańskich koncepcja umowy na rzecz osób trzecich, którymi mieli być repatrianci. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że nie zasługuje na akceptację pogląd, iż umowy międzynarodowe, zawierane przez państwa, mogłyby być kwalifikowane jednocześnie jako zwykłe stosunki cywilnoprawne podmiotów prawa cywilnego, zawierające prywatnoprawne zobowiązania ze świadczeniem na rzecz osoby trzeciej. Umowy międzynarodowe mogą przyznawać konkretne uprawnienia obywatelom państw je zawierających i wtedy stanowią źródło praw podmiotowych bez potrzeby odwoływania się do konstrukcji cywilnoprawnej umowy ze świadczeniem na rzecz osoby trzeciej. Jak to wyjaśniono wyżej, powołany przepis umowy republikańskiej nie ma jednak takiego charakteru, gdyż nie jest normą samowystępującą, lecz zawiera odesłanie do regulacji kwestii ekwiwalentu za pozostawione mienie w prawie wewnętrznym.

Kategorycznie należy odrzucić też, jako zupełnie nie przystającą do problematyki ekwiwalentu za pozostawione mienie za granicą, podtrzymywaną w kasacji konstrukcję przyrzeczenia publicznego. Propozycja potraktowania takiego ekwiwalentu w kategoriach nagrody przewidzianej w instytucji przyrzeczenia publicznego jest całkowicie chybiona (por. cytowany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 245/04)

W powołanym wyżej orzecznictwie zostało wyjaśnione, że prawo zaliczenia, przewidujące możliwość zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi swoisty surogat utraconego prawa własności, nie będący jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym, mającym określoną wartość majątkową. Jeżeli na skutek wydania aktów prawnych uniemożliwiających lub w istotny sposób ograniczających możliwość realizacji tego prawa doszło do obniżenia jego wartości, poszkodowany może dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu pokrycia tego uszczerbku majątkowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 listopada 2003 r. I CK 323/02). Skarżący powołują się wprawdzie na tę argumentację prawną, ale w sprawie nie może ona odnieść skutku. Jest tak dlatego, że dochodzą oni wprost ekwiwalentu odpowiadającego wartości pozostawionego za granicą mienia, a nie odszkodowania za obniżenie wartości przysługującego im prawa zaliczenia. Sugerowana dopiero w kasacji ewentualna

zmiana roszczenia w tym kierunku jest spóźniona i niedopuszczalna procesowo. Niezależnie od tego podstawą oddalenia roszczeń powodów było ustalenie Sądów, że nie przystąpili oni do żadnego z organizowanych w latach 2000 - 2003 w województwie X. przetargów (w tym m.in. w powiatach d. i ś.). Ustalenie to nie zostało zakwestionowane w kasacji, co wyłącza możliwość powoływania się przez powodów na zmniejszenie wartości przysługującego im prawa zaliczenia na skutek niezgodnych z prawem działań strony pozwanej.

Skoro podniesione w kasacji zarzuty okazały się nieusprawiedliwione, podlegała ona oddaleniu na podstawie art. 393¹² k.p.c., jako niezasadna.

Postanowienie o kosztach uzasadnia art. 98 § 1 k.p.c.