

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2012 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSR /del/ Jacek Bajak
Protokolant:	praktykant Martyna Piątkowska

po rozpoznaniu w dniu 14 marca 2012 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa E. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

1. oddała powództwo;
2. zasądza od E. M. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Skarbu Państwa kwotę 7 200 zł (siedem tysięcy dwieście złotych ) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

### UZASADNIENIE

E. M. pozwem z 10 października 2011 r. wniosła

o zasądzenie od Skarbu Państwa Ministra Skarbu Państwa kwoty 9 777 143 zł tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek niewydania przez właściwe organy aktu normatywnego stanowiącego podstawę do obliczenia i wypłaty rekompensaty za przejęty na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania las wchodzący w skład dawnego majątku ziemskiego należącego do poprzedników prawnych powódki. Jako żądanie ewentualne powódka zgłosiła żądanie zapłaty tej samej kwoty z tytułu rekompensaty w wysokości pełnej wartości przejętego lasu. Powódka wskazała w uzasadnieniu pozwu, że na skutek zaniechania legislacyjnego, braku przepisów uszczegóławiających zasady wypłat rekompensat powódce nie wypłacono żadnego odszkodowania. Brak odrębnych przepisów uniemożliwił ustalenie wysokości rekompensaty. Wydanie normy niekompletnej, tj. art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, przy jednoczesnym braku wydania przepisów o charakterze wykonawczym nosiło znamiona zaniechania legislacyjnego. Powódka uznała za działanie bezprawne kreowanie regulacji blankietowej, fragmentarycznej, które nie pociągają za sobą uchwalenia przepisów odrębnych. Jako sposób ustalenia wartości odszkodowania powódka wskazała na obliczenie wartości drewna możliwego do pozyskania z lasu oraz wartość samego gruntu. Jako podstawę prawną żądania zgłoszonego jako ewentualne powódka wprost wskazała na art. 7 powołanej ustawy.

Pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa wskazując, iż art. 7 ustawy nie kreował obowiązku wydania nowego aktu normatywnego, kwestionując legitymację czynna powódki oraz błędne utożsamianie przez powódkę pojęcia odszkodowania z pojęciem rekompensaty /k. 89/.

Sąd oddalił wnioski dowodowe powódki uznając, że okoliczności, które miałyby zostać dowiedzione tymi dowodami są nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Mając bowiem na uwadze, przyjęty przez Sąd pogląd prawny - przedstawiony w dalszej części rozważań- w świetle którego roszczenia powódki nie są usprawiedliwione co do samej zasady zbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy było prowadzenia postępowania dowodowego na okoliczność przysługiwania powódce prawa własności do wskazanych nieruchomości (i zakresu tego prawa) a tym bardziej co do wartości tego mienia.

Sąd Okręgowy ustalił, i zważył co następuje: powództwo jako oczywiście bezzasadne podlegało oddaleniu. Niezależnie od istniejącego

w sprawie układu stosunków faktycznych wskazać należy, iż stronie powodowej nie przysługiwały roszczenia wskazane przez nią w żądaniu pozwu.

W pierwszej kolejności Sąd poddał analizie roszczenie powódki przez pryzmat przepisu art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (dz. U. nr 97, poz. 1051 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 1 pkt 3 powołanej ustawy do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się lasy państwowe. W myśl natomiast jej art. 7 roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

W ocenie Sądu przytoczone przepisy nie dają podstaw do stwierdzenia, aby w oparciu o nie można było skonstruować normę prawną będącą podstawą prawną roszczenia o wypłatę rekompensaty za utratę prawa własności nieruchomości z mocy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wykładnia powołanego przepisu pozwala w pierwszej kolejności na konstatację, że ustawodawca zadeklarował w nim, iż roszczenia osób z tytułu utraty własności mienia zaliczonego przez niego do strategicznych zasobów naturalnych kraju,

a więc także lasów zostaną zaspokojone w formie rekompensat. Innymi słowy przepis ów stanowi zapewnienie na przyszłość, gwarancję zaspokojenia

w przyszłości, wymienionych w nim roszczeń. Roszczenia te zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłacanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, których jednak nie uchwalono do dnia dzisiejszego. Przepis ten nie zawiera natomiast wskazania co do trybu dochodzenia roszczeń w nim przewidzianych, konkretnego organu administracji publicznej ani nie wskazuje sądu powszechnego jako właściwych w tych sprawach a także nie określa sposobu wypłaty rekompensaty. (tak trafnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 roku, IV SA/Wa 177/09, Lex nr 550523). W świetle powyższego nie może w ocenie Sadu budzić wątpliwości, że powołane uregulowanie nie może

w obecnym kształcie stanowić samoistnej podstawy prawnej do skutecznego dochodzenia przewidzianej w nim rekompensaty. W szczególności nie sposób w ocenie Sądu podzielić wykładni powołanego uregulowania prezentowanej w toku postępowania przez stronę powodową, której istota sprowadza się do konstatacji, że wzmiankowany przepis przyznaje podmiotom, które utraciły własność zasobów wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku prawo do odszkodowania, którego wysokość wyznaczona powinna być w oparciu o art. 361 k.c. Pogląd powyższy opiera się na założeniu, że odrębne przepisy o jakich stanowi art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku istnieją już w systemie prawnym

i są to min. postanowienia kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej. W ocenie Sądu tego rodzaju interpretacja nie znajduje oparcia w powołanym przepisie. Już wykładnia literalna cytowanego postanowienia wskazuje, że ustawodawca przewidział w nim swoistą ( w odniesieniu do tego mienia) instytucję rekompensaty ze wskazaniem źródła finansowania, przewidując uregulowanie w przyszłości wskazanych powyżej kwestii dotyczących zasad i trybu jej wypłaty.

Niedopuszczalnym jest przy tym w przekonaniu Sądu - jak to czyni strona powodowa - utożsamianie pojęcia "rekompensaty" z pojęciem "odszkodowania". Sąd podziela zapatrywanie w myśl którego nomenklatura ustawy (..), posługuje się pojęciem rekompensaty, obcym prawu cywilnemu, które reguluje instytucję odszkodowania. Trudno zatem przyjąć, by racjonalny ustawodawca nie posłużył się pojęciem rekompensaty, gdyby w istocie chodziło mu o odszkodowanie. (tak trafnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 roku, IV SA/Wa 177/09, Lex nr

550523). Od roszczeń o charakterze odszkodowawczym odróżnić należy przy tym te, które uprawniają do określonego świadczenia pieniężnego z uwagi na sam fakt utraty określonego majątku jak to np. przewidziane zostało w ustawie 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, ze zm.). Podkreślenia wymaga, że rzeczona ustawa posługuje się właśnie pojęciem rekompensaty, analogicznym jak w analizowanym art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku przy czym jej przyznanie - na określonych w tym akcie prawnym warunkach - przekazane zostało na drogę postępowania administracyjnego. Zatem również wyniki wykładni systemowej przemawiają za niedopuszczalnością utożsamiania pojęć rekompensata i odszkodowanie. Z tego też względu nie byłoby dopuszczalnym - nawet zatem przy przyjęciu, że w analizowanej sytuacji mamy do czynienia z luką w prawie-odwołanie się do przepisów kodeksu cywilnego normujących reżim odpowiedzialności odszkodowawczej.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 7 ustawy z 2001 roku z uwagi jednak na swój ogólnikowy charakter - w szczególności nieokreślenie trybu postępowania, wysokości tego oświadczenia i jednoznacznego kręgu podmiotów do których jest adresowany - nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do uwzględnienia roszczenia wywodzonego z utraty własności nieruchomości, która to utrata nastąpiła na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Podzielając zatem co do zasady zapatrywanie strony powodowej, że przyznanie stosownej rekompensaty nie zostało uzależnione od wykazania przesłanki w postaci bezprawności działania pozwanego nie można jednocześnie akceptować poglądu, że wskazane uregulowanie odwołuje się do przepisów kodeksu cywilnego - jako przepisów odrębnych - w zakresie określenia zasad jego przyznawania ani też, że opisane braki stanowią lukę w prawie podlegającą uzupełnieniu uregulowaniami zawartymi w kodeksie cywilnym normującymi odpowiedzialność odszkodowawczą.

Niezależnie już od powyższego zauważyć należy, że gdyby akceptować pogląd, iż do zasad przyznawanie rekompensaty na podstawie art. 7 ustawy

z dnia 6 lipca 2001 roku znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego brak byłoby w ocenie Sądu podstaw do selektywnego ich stosowania w szczególności zatem z pominięciem ogólnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa przewidzianych w art. 417 k.c. W tej sytuacji niezbędnym dla uwzględnienia zgłoszonego żądania byłoby zatem udowodnienie przez powoda owych przesłanek w tym w pierwszej kolejności bezprawności działania powodującego szkodę. Tymczasem jak należy rozumieć powód upatrywał podstawy do zasądzenia dochodzonej w niniejszym postępowaniu kwoty

w samym fakcie przejścia przez pozwanego należącego do niego mienia a nie w bezprawności tego działania. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że dekret z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej nie został dotychczas uchylony w jakimkolwiek trybie przewidzianym prawem a zatem pozostaje

w obrocie prawnym. Przejście zatem nieruchomości ziemskich w rozumieniu przepisów dekretu - tj. jego art. 2 ust.1 - na własność Skarbu Państwa nie może być identyfikowane jako bezprawne a tym samym rodzące odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa. Nie może bowiem być jej źródłem działanie podjęte na podstawie obowiązujących w czasie dokonywania tej czynności przepisów prawa (tu dekretu o reformie rolnej) dotąd skutecznie niezakwestionowanych. Podzielić należy zapatrywanie, że zastrzeżenia dotyczące politycznych

i aksjologicznych uwarunkowań dekretu o reformie rolnej nie mogą prowadzić do odmowy jego stosowania. Zagadnienie dopuszczalności uznawania dekretu

o reformie rolnej za źródło powszechnie obowiązującego prawa było już po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedmiotem rozważań zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego. W toku rozważań podkreślano, że dekret o reformie rolnej, który wszedł w życie z dniem 13 września 1944 r., doprowadził do zasadniczej zmiany w strukturze własności nieruchomości ziemskich, jego przepisy były stosowane przez sądy i organy administracji, a skutki, jakie wywołał, były następnie respektowane przez ustawodawcę, o czym świadczą nowelizacje tego dekretu oraz ustawowe odesłania do jego unormowań. W konsekwencji, dekret ukształtował stosunki własnościowe, a upływ czasu spowodował, że ukształtowane jego przepisami stosunki prawne nabrały trwałości. Przepisy dekretu o reformie rolnej pozostają zatem w systemie prawa jako podstawa wywołanych przez nie skutków prawnych i są właściwe dla dokonania oceny, czy w konkretnym stanie

faktycznym wywołały przewidziane w nich skutki prawne (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13, z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266 oraz z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 216, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1999 r., III RN 165/98, OSNAPUS 2000, nr 3, poz. 90, z dnia 5 listopada 2002 r., III CKN 273/01, nie publ., z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, Biul. SN 2003, nr 7, s. 12, z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, nie publ., z dnia 26 marca 2004 r., IV CK 188/03, nie publ. oraz z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, nie publ.). W konsekwencji uprawnionym jest twierdzenie, że samo przejście mienia powódki na podstawie wskazanych przepisów prawnych nie nosi cechy bezprawności a jednocześnie nie zostało w niniejszej sprawie wykazane w żaden sposób, że wystąpiły inne podstawy do takiego kwalifikowania zachowania pozwanego. Jednocześnie zauważyć należy, że nawet gdyby uzasadnionym było twierdzenie, że przejście nieruchomości powoda nastąpiło w sposób bezprawny- z uwagi na przekazanie go jednostkom administracji leśnej, czego nie można uznać za realizację celów reformy rolnej (k.4)- to również i w tej sytuacji brak byłoby podstaw do uwzględnienia dochodzonego w sprawie niniejszej żądania. Zważyż bowiem należy, że niespełnienie przesłanek określonych w dekrete z dnia 6 września 1944 roku- powodujących przejście ex lege własności określonego w nim mienia- powodowałoby, że ten ostatnie skutek w rzeczywistości nie wystąpiłby. Konsekwencją powyższego byłaby możliwość dochodzenia zwrotu należącej do powoda nieruchomości a nie odszkodowania (czy też rekompensaty) za jej przejście przez pozwanego. Z kolei gdyby uznać, że powódka objęła podstawą faktyczną swego żądania-ku czemu jak wskazano brak jest podstaw- bezprawne pozbawienie jej mienia przez pozwanego (a nie przejście jego własności zgodnie z postanowieniami dekretu z dnia 6 września 1944 roku) a jednocześnie zwrot nieruchomości nie byłby możliwy z przyczyn faktycznych bądź prawnych to jej roszczenie zapłatę odszkodowania za utracone mienie –które w tej sytuacji podlegałoby ocenie w świetle przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia, które było źródłem szkody tj. ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. nr 54, poz. 243-tak trafnie Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 grudnia 2008 roku, I ACa 135/08, Lex nr 577577 oraz Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 sierpnia 2006 roku, IV CSK 120/06, Lex nr 381111)- należałoby oddalić, poza już podniesionymi argumentami, także z uwagi na niezachowanie rocznego terminu z art. 6 ust. 1 tej ustawy (o charakterze prekluzyjnym).

W przekonaniu Sądu brak jest również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie drugiej ze wskazanych przez powoda podstaw prawnych, a to art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Przede wszystkim stwierdzić należy, że zastosowania w rozważanej sprawie nie znajdzie art. 417(1) § 4 k.c. gdyż wymieniony przepis wszedł w życie z dniem 1 września 2004 r. i działał jedynie na przyszłość a to zgodnie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w myśl którego do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie miały zastosowanie przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420(1), art. 420(2), i art. 421 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 roku. Za nie budzącą wątpliwości należy uznać okoliczność, iż Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie nie ma znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy ma ona charakter narastający w czasie, jeżeli stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., wówczas art. 417 k.c. (w obecnym brzmieniu) i art. 417(1) § 4 k.c. nie mają zastosowania, chociażby po tym dniu powstała (ewentualnie zaczęła nastawać) szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Według tego rozwiązania należy oceniać również skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 roku, LEX nr 493964, Biul.SN 2009/5/7,III CZP 139/08). Mając zatem na uwadze, że ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku

o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju weszła w życie w dniu 1 września 2001 roku -a zatem po wejściu w życie Konstytucji RP a przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r. – stwierdzić należy, że do oceny żądania powoda za zaniechanie legislacyjne znajdzie zastosowanie art. 417 k.c. ( w brzmieniu ówczesnie obowiązującym), interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wskazać jednak należy, że nieodzownym warunkiem stanu tzw. zaniechania legislacyjnego jest stwierdzenie obowiązku wydania określonego rozwiązania legislacyjnego, oraz że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną takim zaniechaniem powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek - przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy - nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia

4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05, OSNC 2007, nr 4, poz. 63 i z dnia 15 lutego 2007 r., II CSK 483/06, niepubl.). W świetle powyższego niewątpliwym jest, że

o zaniechaniu legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można mówić tylko wówczas, gdy nie został wydany akt normatywny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (Konstytucja lub ustawa). W ocenie Sądu powódka nie wykazała tak zdefiniowanych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. Odwołując się do już do już poczynionych uwag, stwierdzić należy, że przewidziany w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku obowiązek wypłaty rekompensat z tytułu utraty własności zasobów określonych w jej art. 1 jest na tyle ogólnikowy, że nie jest możliwe ustalenie jego zakresu, wysokości należnej rekompensaty, podmiotów uprawnionych i podmiotu odpowiedzialnego za jej wypłatę a tym samym nie sposób przyjąć, że prawa jednostek przyznane zostały

w nim przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy. Jednocześnie aby można było przyjąć, że ustawodawca podjął zobowiązanie do wydania określonego aktu normatywnego, a nie tylko przewidywał możliwość uregulowania pewnej kwestii w innej ustawie obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd; stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy (tak Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 lipca 2006 roku, III CZP 37/06, OSNC 2007/4/56). W sytuacji natomiast gdy delegacja ustawowa miałaby dotyczyć wydania rozporządzenia wykonawczego to w tej sytuacji upoważnienie ustawowe powinno czynić zadość wymaganiom przewidzianym w art. 92 ust. 1 Konstytucji, a więc określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Niewątpliwym jest w ocenie Sądu, że analizowany art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie wypełnia powołanych kryteriów. Niezależnie już od powyższego podkreślenia wymaga, że nawet przyjęcie, iż niewydanie aktu normatywnego stanowiło zaniechanie legislacyjne pozwane, brak byłoby podstaw do ustalenia zakresu szkody doznanej przez powódkę z tego tytułu, a wykazanie tej przesłanki- obciążające ją zgodnie z ogólną regułą rozkładu ciężaru dowodu- jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jeżeli bowiem szkoda w powyższej sytuacji miałaby się wyrażać w pozbawieniu powoda rekompensaty na skutek zaniechania legislacyjnego to wobec braku jakichkolwiek wskazań ustawodawcy co do jej zakresu, niemożliwym byłoby-bez wkraczania w kompetencje prawodawcy- określenie wysokości należnego powodowi odszkodowania. W szczególności za zupełnie dowolne uznać należy twierdzenia strony powodowej, że rekompensata (a tym samym odszkodowania należne za odjęcie możliwości jej uzyskania) odpowiadać miałyby wartości mienia przejętego na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej czy też jakiegos ułamka tej wartości (określonego np. na 20%).

Z tych powodów Sąd orzekł, jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 108 § 1 k.p.c., art. 98 § 1 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. z 2002r. Nr 163, poz. 1348 ze zm.) i 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.