

## POSTANOWIENIE

Dnia 21 września 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	<u>SSA Paweł Rygiel</u>
Sędziowie:	SSA Maria Kus-Trybek SSA Józef Wąsik
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Lech

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2012 r. w Krakowie

sprawy z powództwa A. B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu

z dnia 2 kwietnia 2012 r. sygn. akt I C 1098/11

**p o s t a n a w i a:**

**na podstawie art. 390 § 1 kpc przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:**

- czy art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz.1051 z późn.zm) stanowi źródło prawa podmiotowego przyznanego osobom fizycznym, o których mowa w tym przepisie?**
- w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 1 to: czy w sytuacji przyznania zaspokojenia, w formie wypłaty rekompensat, roszczeń określonych osób fizycznych z tytułu wskazanego w art. 7 powołanej wyżej ustawy, przy jednoczesnym pozostawieniu trybu wypłaty rekompensat i określenia ich wysokości do uregulowania w odrębnych przepisach, powstaje obowiązek ustawodawcy wydania odrębnych przepisów, a w konsekwencji – niewydanie odrębnych przepisów tworzy stan zaniechania legislacyjnego?**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 2 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo, którym A. B. domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa kwoty 8.212.500 zł z ustawowymi odsetkami od daty wniesienia pozwu.

Dochodzone roszczenie powódka wiąże z odszkodowaniem za przejęte na własność Skarbu Państwa grunty leśne wchodzące w skład majątku T., którego właścicielem był poprzednik prawny powódki. Twierdziła przy tym zarówno, że samo przejęcie nieruchomości leśnych przez państwo było bezprawne i stanowiło czyn niedozwolony, jak też, że wywodzi roszczenie wprost z treści art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, by wskazać wreszcie, że zgłoszone roszczenie znajduje uzasadnienie w treści art. 417<sup>1</sup> § 4 kc i jest związane z zaniechaniem legislacyjnym wynikającym z faktu nie wydania przepisów, o których mowa w art. 7 cyt. wyżej ustawy.

Postawą wydania zaskarżonego wyroku były następujące okoliczności faktyczne. Nieruchomości ziemskie, objęte lwh nr(...)dobro tabularne gm.kat. T., w latach 40- tych stanowiły własność J. B.. Wchodzące w skład tej nieruchomości grunty leśne o pow. 657 ha zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa na cele reformy rolnej, na podstawie art. 2 ust.1 pkt e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Kompleks leśny T. został oddany pod administrację Lasów Państwowych.

Powódka, A. B., nabyła - na podstawie ustawy - w % części spadek po zmarłym w dniu 9 grudnia 1996 r. mężu J. B..

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy ocenił zgłoszone roszczenie jako bezzasadne.

W pierwszej kolejności wskazał, że w sprawie nie zostało wykazane, by przejęcie spornej nieruchomości przez Skarb Państwa było bezprawne w świetle przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Odnosząc się do podstawy roszczenia związanej z art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz.1051 z późn. zm.), Sąd wskazał, że przedmiotowy przepis nie stanowi samodzielnej podstawy materialnej do zasądzenia odszkodowania z tytułu utraty nieruchomości zakwalifikowanych obecnie do zasobów strategicznych. W szczególności przepis ten nie stanowi samoistnego źródła uprawnień dla kręgu osób w nim wymienionych.

Wreszcie Sąd uznał, że brak jest podstaw do uwzględnienia powództwa w oparciu o przepis art. 417<sup>1</sup> § 4 kc. Art. 7 powołanej wyżej ustawy nie zawiera bowiem delegacji ustawowej do wydania na jego podstawie dalszych przepisów. Brak jest określenia wprost takiego obowiązku, jak też adresata ewentualnej delegacji. Tymczasem dla przyjęcia zaniechania legislacyjnego konieczne jest istnienie konkretnie określonego obowiązku prawodawczego.

Od powyższego wyroku apelację wniosła powódka, ograniczając zarzuty do argumentacji prawnej związanej z nie przyjęciem, że art. 7 cyt. ustawy zawiera roszczenia o zapłatę rekompensaty w wysokości szkody poniesionej przez poprzednika prawnego powódki oraz z zakwestionowaniem oceny sądu, iż ustawodawca nie dopuścił się zaniechania legislacyjnego na skutek nie wydania przepisów określających zasady wypłaty rekompensaty przewidzianej art. 7 ustawy - odwołując się do naruszenia art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju w zw. z art. 322 kpc; art. 7 tej ustawy w zw. z art. 417 kc w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm) oraz art. 77 ust.1 Konstytucji RP; art. 2 w zw. z art. 8, art.9, art. 21, art. 77 i art. 91 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Apelująca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez uwzględnienie powództwa, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania - przy uwzględnieniu kosztów postępowania.

Strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

I. Stan faktyczny będący podstawą oceny prawnej był w sprawie bezsporny.

Na obecnym etapie postępowania nie budzi także wątpliwości konkluzja, że do przejęcia na własność Skarbu Państwa spornych nieruchomości nie doszło w sposób bezprawny.

Podobnie, nie budzi wątpliwości, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (zwana dalej ustawą), nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przyznania świadczenia. Przedmiotowa norma nie konkretyzuje w sposób dostateczny zasad ustalania i wypłaty rekompensat, odsyłając w tym zakresie do odrębnych przepisów, dotąd nie uchwalonych. Nie zostały zatem określone ramy roszczenia byłych właścicieli i ich spadkobierców o przyznanie rekompensaty.

II. W tym stanie rzeczy rozważenia wymaga, czy przedmiotowa norma prawna może stanowić źródło roszczenia odszkodowawczego odwołującego się do tzw. zaniechania legislacyjnego. Z tego punktu widzenia istotne są dwie kwestie. Po pierwsze, czy treść art. 7 ustawy kształtuje uprawnienie powódki do rekompensaty za znacjonalizowane mienie. I po drugie - czy z treści tego przepisu wynika obowiązek wydania aktu normatywnego - innymi słowy, czy nie wydanie przepisów odrębnych, do których odwołuje się art. 7 ustawy, stanowi zaniechanie legislacyjne.

Powyższe zagadnienia prawne budzą poważne wątpliwości, uzasadniające przedstawienie - na podstawie art. 390 § 1 kpc - Sądowni Najwyższemu pytań sformułowanych w sentencji postanowienia. Przemawia za tym zarówno brak wyczerpujących wypowiedzi doktryny i orzecznictwa co do rozumienia treści art. 7 ustawy i wynikających z tego przepisu konsekwencji, jak też rozbieżność orzecznictwa w tym zakresie w tych wypadkach, w których sądy dokonywały wykładni przedmiotowego przepisu.

III. W pierwszej kolejności wskazać jednak należy na te elementy wykładni, które nie budzą wątpliwości.

Zasadniczym celem ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju jest ochrona strategicznych zasobów naturalnych kraju, wymienionych w art. 1 tej ustawy oraz racjonalizacja gospodarowania tymi zasobami przez państwo. Stąd w art. 2 ustawy wyrażono zasadę, że zasoby te, stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym.

Jednocześnie ustawodawca, w art. 7 ustawy wskazał, że 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 uzasadnieniu do projektu ustawy podano, że „Nie można jednak pominąć faktu, że wiele z tych zasobów przeszło na własność państwa w sposób bezspornie krzywdzący dla ich byłych właścicieli. Dlatego poniesione przez nich z tego tytułu straty muszą być zrekompensowane w ramach istniejących możliwości państwa i przyszłych szans jego rozwoju”. I dalej: „Chodzi więc o to, aby zadośćuczynienie sprawiedliwości nie doprowadziło do utracenia wielkich szans rozwoju w przyszłości i nie spowodowało konieczności poniesienia wydatków nieproporcjonalnie większych od wartości „wypłaconych” dziś rekompensat. Można tego uniknąć nie poddając procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu”.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowy przepis nie ma charakteru odszkodowawczego, a reprivatyzacyjny. Projektodawca odwołuje się do przejęcia mienia w sposób krzywdzący, a nie bezprawny. Tym samym przepis nie obejmuje wypłaty odszkodowania za bezprawnie przejęte mienie, lecz dotyczy wypłaty rekompensat za mienie utracone w procesie nacjonalizacyjnym - a to wobec wykluczenia sposobu reprivatyzacji mającego polegać na zwrocie utraconego mienia. Świadczy o tym także użycie pojęcia „rekompensata”, adekwatnego dla innych przypadków wypłaty świadczenia pieniężnego za utracone mienie.

Z powyższego wynika konsekwencja, że podmiotami uprawnionymi do uzyskania rekompensaty w świetle ocenianego przepisu są tylko osoby fizyczne, które utraciły mienie w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Pojęcie „byłych właścicieli” obejmuje zatem osoby, którym nie przysługują roszczenia związane z bezprawnym przejęciem ich mienia. O ile bowiem przejęcie takie miało charakter bezprawny, to podmiotom uprawnionym przysługują roszczenia na zasadach ogólnych, tyle tylko, że z mocy art. 2 cyt. ustawy wyłączono możliwość zwrotu mienia w naturze.

IV. Podmioty uprawnione z mocy art. 7 ustawy, w pierwszej kolejności, poszukiwały ochrony przed sądami administracyjnymi. Sądy te przyjmowały brak drogi administracyjnej jako właściwej do dochodzenia roszczeń z art. 7 ustawy z 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Dokonały przy tym oceny przedmiotowego przepisu przyjmując, że kreuje on uprawnienie określonych w nim podmiotów do rekompensaty nie stanowiącej odszkodowania w rozumieniu prawa cywilnego. Dalej, że przepis ten nie zawiera wskazania co do trybu dochodzenia roszczeń w nim przewidzianych, nie określa konkretnego organu administracji publicznej ani nie wskazuje sądu powszechnego jako właściwych w tych sprawach, jak też nie określa sposobu wypłaty rekompensaty. Wskazując natomiast, że rekompensata ma być wypłacona ze środków budżetu państwa, określa jedynie źródło finansowania rekompensaty. Skutkuje to niemożnością dochodzenia roszczeń wynikających z ocenianego przepisu. W konsekwencji Sądy przyjmowały, iż art. 7 ustawy jest przepisem blankietowym. Nie wydanie zatem „odrębnych przepisów”, o których mowa w art. 7 stanowi zaniechanie legislacyjne, które powinno być przerwane działaniem Ministra Skarbu Państwa. Nie podjęcie przez wskazany organ działań zmierzających do uchwalenia przepisów odrębnych uznać należy za naruszające wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawa (tak: wyrok WSA w W-wie z dnia 22 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 177/09; wyrok WSA w W-wie z dnia 1 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 105/09). W wyroku z dnia 11 sierpnia 2009 r. (IV SA/Wa 675/09) WSA w W-wie wskazał, że zaniechanie ustawodawcy „nie oznacza, że do czasu wydania przepisów odrębnych, o których mowa w art. 7 ustawy w ogóle nie jest możliwe dochodzenie roszczeń z tytułu przejęcia na własność państwa przedmiotowego lasu. Oznacza tylko tyle, iż podstawą dochodzenia tych roszczeń nie może być art. 7 ustawy. Możliwe jest natomiast dochodzenie roszczeń na zasadach ogólnych wynikających z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny”.

Jedynie w wyroku z dnia 8 maja 2009 r. (IV SA/Wa/278/09) WSA w W-wie stwierdził, że art. 7 omawianej ustawy ma charakter tylko deklaratoryjny, nie wyraża bowiem żadnej normy prawnej. Przedmiotowy pogląd prowadzi do wątpliwości co do kreacji prawa podmiotowego osób, o których mowa w tym przepisie.

Brak możliwości realizacji roszczenia w drodze administracyjnej skutkowałam oszukiwaniem ochrony przed sądami powszechnymi.

Sąd Apelacyjny w Krakowie, rozpoznając apelację od wyroku oddalającego powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę odszkodowania, wyrokiem z dnia 4 lutego 2011 r. (sygn. akt I ACa 13/11) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania przyjmując, że brak uchwalenia odrębnych przepisów umożliwiających realizację roszczenia określonego art. 7 ustawy stanowi zaniechanie legislacyjne, mogące stanowić źródło odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Odmienne stanowisko zajęł Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 10 września 2010 r. (I ACa 401/10) oraz z dnia 22 września 2011 r. (I ACa 277/11 i I ACa 384/11). Sąd Apelacyjny przyjął, iż z treści ocenianego przepisu nie wynika delegacja ustawowa do wydania aktów prawnych wykonawczych określających zasady wypłaty rekompensat z tytułu utraty własności lasów ze środków budżetu Państwa dla zaspokojenia roszczeń osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, a w związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia zaniechania legislacyjnego w tym przedmiocie. Dodatkowo, z treści uzasadnienia wyroku z dnia 22 września 2011 r. (I ACa 277/11) zdaje się wynikać, iż Sąd Apelacyjny ocenił, że art. 7 ustawy nie kreuje nowego roszczenia, skoro wskazał, iż przepis ten odwołuje się do roszczeń już istniejących, znajdujących oparcie w innych przepisach. Przepis ten nie przyznaje uprawnień i nie można się w nim dopatrzeć „choćby obietnicy przyznania roszczeń o rekompensatę określonym kategoriom podmiotów, w tym osobom, które utraciły nieruchomości leśne w wyniku działania przepisów o reformie rolnej z 1944 r. Przepis ten jest wyrazem założeń politycznych, a jego celem nie jest przyznanie praw indywidualnie oznaczonym osobom w sposób oczywisty i bezwarunkowy”. W konkluzji - art. 7 ustawy nie stanowi źródła prawa podmiotowego osób, o których mowa w tym przepisie.

Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 29 czerwca 2012 r. (I CSK 547/11 - nie publ.), ocenił, że art. 7 ustawy nie stanowi samoistnej postawy prawnej przyznania świadczenia, gdyż nie kształtuje szczegółowo treści uprawnień i obowiązków konkretnego adresata. Nie pozwala zatem na skonstruowanie pełnej treści praw podmiotowych uprawnionych osób fizycznych. Jednocześnie wskazał, że art. 7 ustawy ma charakter przepisu blankietowego. W konkluzji stwierdził,

że celem ustawodawcy było przyznanie zaspokojenia, w formie wypłaty rekompensat, roszczeń określonych osób fizycznych z tytułu wskazanego w art. 7 ustawy, pozostawiając uregulowanie trybu wypłaty rekompensat w odrębnych przepisach. Wydanie tych odrębnych przepisów było zastrzeżonym w art. 7 ustawy obowiązkiem ustawodawcy, a nie tylko przewidywaniem możliwości ich wydania, czy też deklaracją ich wydania. Taki stan rzeczy, w świetle art. 417 kc w brzmieniu sprzed nowelizacji kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r., rodzi odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa.

Z kolei w wyrokach wydanych w dniu 6 września 2012 r. (w sprawach I CSK 59/12,1 CSK 77/12,1 CSK 96/12) Sąd Najwyższy przyjął odmienne stanowisko, oddalając skargi kasacyjne powodów. Jakkolwiek w chwili wydania niniejszego postanowienia nie są znane szczegółowe motywy rozstrzygnięcia, to z relacji prasowych wynika, iż podstawą wyrokowania był pogląd prawny, że dla przyjęcia przyznania przez ustawodawcę uprawnień oznaczonym podmiotom niezbędne jest ich przyznanie w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy, przy wskazaniu istotnych elementów tych praw. Tymczasem art. 7 ustawy nie kreuje takich uprawnień. Nadto w ocenianej sprawie nie zachodzi zaniechanie legislacyjne ustawodawcy, bowiem w art. 7 ustawy obowiązek wydania aktu normatywnego nie wyrażono w sposób konkretny.

V. W tym stanie rzeczy niezbędne jest wyjaśnienie, czy treść art. 7 ustawy kreuje uprawnienie do uzyskania przez podmioty w nim określone rekompensaty za utracone mienie. Zważyć bowiem należy, że w przypadku osób fizycznych, byłych właścicieli, którzy utracili mienie w oparciu o przepisy nacjonalizacyjne - w tym na podstawie dekretów PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i z dnia 12 grudnia o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa - żadne inne przepisy nie przyznawały uprawnień do rekompensaty za utracone mienie. Jakkolwiek w przestrzeni publicznej dostrzegano konieczność prawnego uregulowania roszczeń reprivatyzacyjnych i określenia ich granic, jak też podejmowano próby legislacyjne w tym zakresie, to do 2001 r. jak i później nie wprowadzono do porządku prawnego przepisów stanowiących źródło roszczeń w/w osób. Nie budzi zatem wątpliwości, że przed uchwaleniem ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju ustawodawca nie przyznał prawa do rekompensaty za utracone mienie, a dopiero art. 7 tej ustawy w sposób wyraźny przewiduje wypłatę przedmiotowych świadczeń.

Sąd Najwyższy, we wskazanych wyżej wyrokach z dnia 6 września 2012 r. zdaje się przyjmować, iż oceniany przepis nie stanowi źródła prawa podmiotowego. Nie wskazuje bowiem istotnych elementów uprawnienia, w tym przede wszystkim granic ewentualnego świadczenia. To do wyłącznej kompetencji ustawodawcy należy sprecyzowanie granic roszczenia, w tym określenie wysokości i sposobu wyliczenia świadczenia. Zasada trójpodziału władz oznacza, że sądy powszechne nie mogą zastępować ustawodawcy w zakresie zadań należących do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Nadto odnotować należy, że w cyt. wcześniej orzeczeniach wskazywano także na wyłącznie deklaracyjny charakter art. 7 ustawy.

Takie stanowisko budzi poważne wątpliwości.

Po pierwsze, zastrzeżenia budzi pogląd, że art. 7 cyt. ustawy stanowi jedynie deklarację „na przyszłość”.

System prawa polskiego charakteryzuje się tzw. zamkniętym katalogiem źródeł prawa stanowionego. Konstytucja RP wyklucza inne formy stanowienia prawa niż te, które zostały wyraźnie i wyczerpująco określone w samej normie konstytucyjnej. Zamknięty, konstytucyjny katalog źródeł prawa stanowionego operuje formalną definicją normy prawnej. Oznacza to, że za normę mieszczącą się w katalogu źródeł prawa może być uznana tylko taka, która jest wydana w odpowiedniej formie, przez kompetentny organ i w przewidzianym trybie (System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne - część ogólna, Wydawnictwo C.H.Beck, W-wa 2007, str. 135-136).

Oznacza to jednak także i to, że ustawa podjęta przez właściwe organy ustawodawcze, podpisana i opublikowana stanowi źródło prawa. W ustawach ustawodawca nie składa więc deklaracji politycznych, lecz zawiera normy prawne.

Po drugie, niezależnie od kontrowersji co do zdefiniowania pojęcia prawa podmiotowego, właściwe jest określenie tego prawa jako przyznanej przez normę prawną na rzecz podmiotu stosunku prawnego sfery możliwości postępowania w sposób określony w tej normie, czyli zgodnie z treścią prawa podmiotowego. Źródłem określonej możliwości postępowania jest zatem norma prawna. Norma prawna jest przy tym źródłem prawa podmiotowego tylko o tyle, o ile uzasadniona będzie ocena, że realizacja tej normy tworzy konkretne stosunki prawne, których elementem są prawa i obowiązki stron (S.Grzybowski; System Prawa Cywilnego, Cześć ogólna, Wydawnictwo PAN 1974 - str.213).

Zważyć zatem należy, że art. 7 ocenianej ustawy określa krąg podmiotów uprawnionych (osoby fizyczne - byłych właścicieli lub ich spadkobierców) i podmiot zobowiązany (Skarb Państwa, skoro świadczenia na rzecz uprawnionych mają być wypłacone ze środków budżetu państwa). Dalej, precyzuje źródło uprawnienia (roszczenia z tytułu utraty mienia wchodzącego w skład zasobów wymienione w art. 1) oraz przedmiot uprawnienia (wypłatę rekompensaty). Z przedmiotowej normy prawnej wynika zatem uprawnienie określonych w niej osób do uzyskania rekompensaty za utracone mienie oraz obowiązek Skarbu Państwa wypłaty tak określonego świadczenia. Przepis ten stworzył zatem stosunek prawny, którego elementem z jednej strony jest uprawnienie, z drugiej - obowiązek.

Przeciwko takiej ocenie nie przemawia fakt, iż w treści art. 7 (jak też w wyniku braku „odrębnych przepisów”) nie została określona wysokość i sposób wyliczenia rekompensaty. Brak przedmiotowych elementów powoduje jedynie, że na skutek wadliwej, „blankietowej” regulacji prawnej nie ma możliwości realizacji przyznanego uprawnienia. Sam przedmiot świadczenia został przez ustawodawcę określony (rekompensata), tyle, że prawodawca nie określił granic roszczenia.

Podkreślenia także wymaga, że dla oceny dokonywanej w niniejszej sprawie nie ma znaczenia argument odwołujący się do wyłącznej kompetencji ustawodawcy w sprecyzowaniu granic roszczenia. Przedmiotem oceny jest bowiem roszczenie odszkodowawcze mające wynikać z bezprawnego zachowania strony pozwanej polegającej na przyznaniu uprawnienia niemożliwego do realizacji ze względów prawnych, nie zaś bezpośrednia realizacja roszczenia mającego wynikać z treści art. 7 ustawy. Tym samym ewentualnym zadaniem Sądu w niniejszej sprawie nie będzie zastąpienie ustawodawcy w określeniu granic przysługującego powodowi roszczenia, lecz ustalenie ewentualnej wysokości szkody powoda. Trudności związane z określeniem wysokości szkody nie mogą przy tym przesądzać o ocenie, czy sama treść art. 7 ustawy stanowi źródło uprawnienia powoda.

Z kolei przyjęcie zasadności argumentacji związanej z poglądem, że sądy powszechne nie mogą zastępować ustawodawcy w zakresie zadań należących do wyłącznej kompetencji ustawodawcy prowadziłyby w konsekwencji do wniosków, że jakkolwiek bezprawność legislacyjna, które skutkiem jest niemożność realizacji prawa podmiotowego nie prowadziłyby do odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa.

Po trzecie, ocena, że art. 7 ustawy stanowi źródło prawa podmiotowego wynika z faktu, że zamierzeniem ustawodawcy było uchwalenie pełnej regulacji prawnej, określającej granice przyznanego uprawnienia do rekompensaty.

Przypomnieć należy, że prace na projektem ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju prowadzone były równoległe z pracami nad projektem ustawy o reprivatyzacji nieruchomości. Projekty obu ustaw wpłynęły do Sejmu RP w październiku 1999 r., obie też zostały uchwalone w 2001 r. To właśnie z uwagi na ustawę reprivatyzacyjną, celem ochrony mienia wchodzącego w skład zasobów naturalnych kraju, w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. zamieszczono regulację zawartą z art. 7 tej ustawy. Celem wyłączenia możliwości przywrócenia uprawnionym utraconej własności przyznano tym przepisem prawo do rekompensaty. W uzupełnieniu uzasadnienia do projektu przedmiotowej ustawy (druk sejmowy nr 1455) wskazano, że „Projekt ustawy reprivatyzacyjnej nie przewidywał i nie przewiduje nowelizacji podstawowych ustaw gwarantujących zachowanie własności Skarbu Państwa” (w stosunku do mienia objętego art. 1 ustawy), „co oznacza, że roszczenia reprivatyzacyjne w stosunku do tych zasobów (...) zostałyby zaspokojone w sposób, w jaki rozstrzygnięto to w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, przyjętej przez Rząd”. I dalej: „Przy zachowaniu narodowego charakteru i powstrzymaniu się od procesów prywatyzacyjnych i reprivatyzacyjnych w stosunku do lasów państwowych, Komitet Inicjatyw Ustawodawczych ma szczególną koncepcję zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli”. Z tych też względów do

projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju dołączono projekt Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia definicji i ustalenia wielkości ceny jednostkowej przy ustalaniu wartości lasów dla celów świadczeń reprivatyzacyjnych..., które miało być wydane na podstawie art. 6 ust.4 oraz art. 20 ust.5 projektowanej ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego W. oraz o rekompensatach.

Nie ulega zatem wątpliwości, że zamierzeniem ustawodawcy było stworzenia regulacji pełnej, a tryb dochodzenia roszczeń oraz granice roszczeń o wypłatę rekompensaty miały być określone w ustawie reprivatyzacyjnej. Ustawa w tym przedmiocie została uchwalona w dniu 7 marca 2001 r., a z uwagi na weto Prezydenta RP nie weszła w życie, jak też w późniejszym czasie nie uchwalono innej ustawy, która zawierałaby analogiczne przepisy pozwalające na realizację roszczeń przyznanych art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

VI. W razie przyjęcia, że art. 7 ustawy stanowi źródło uprawnienia osób, o których mowa w tym przepisie, rozważenia wymaga, czy nie wydanie „odrębnych przepisów” tworzy stan zaniechania legislacyjnego, uzasadniający odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa.

Przede wszystkim zważyć należy, że aktualnie zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej uregulowane są w art. 417<sup>1</sup> kc. Zgodnie z § 4 tego przepisu, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Przedmiotowa norma została wprowadzona ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz.1692), z której art. 5 wynika, że do stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Zważyć jednak należy, że także w przypadku powstania szkody na skutek niewydania aktu normatywnego, gdy stan bezczynności trwał przed dniem 1 września 2004 r. tj. przed wprowadzeniem do kodeksu cywilnego art. 417<sup>1</sup>, Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne. Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 wskazał, że „Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Sąd Najwyższy przyjął, że podstawą odpowiedzialności za zaniechanie normatywne przed wejściem w życie nowelizacji z 2004 r. jest art. 417 w dotychczasowym brzmieniu, interpretowany w związku z art. 77 ust.1 Konstytucji RP. Tyle tylko, że odpowiedzialność ta obejmuje zaniechania normatywne, które rozpoczęły się po dniu wejścia w życie Konstytucji i wyrządziły szkodę.

W kontekście niniejszej sprawy stwierdzić należy, że skoro zaniechanie legislacyjne - zgodnie z twierdzeniami pozwu - miało mieć miejsce po wejściu w życie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, to istnieje potencjalna możliwości odpowiedzialności Skarbu Państwa z tego tytułu na podstawie art. 417 kc w zw. z art. 77 ust.1 Konstytucji.

Niezbędne zatem jest rozstrzygnięcie, czy art. 7 przedmiotowej ustawy stanowi źródło obowiązku legislacyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne dotyczy wyłącznie przypadków wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek przewiduje przepis prawa. Obowiązek wydania aktu normatywnego musi przy tym wynikać z innej normy prawnej. Zaniechanie legislacyjne zachodzi bowiem wówczas, gdy ustawodawca, wbrew obowiązkowi prawnemu, nie stworzył wymaganych regulacji.

Przed nowelizacją kodeksu cywilnego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. przyjmowano, że zaniechaniem legislacyjnym jest także - obok nie stworzenia wynikającej z obowiązku prawnego regulacji (zaniechanie właściwe) - stworzenie regulacji niepełnej lub fragmentarycznej (zaniechanie względne). Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179), wyroku z dnia 21 stycznia 2003 r., I CK 232/02 (OSNC z 2004 r., nr 6, poz. 103, wyroku z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03 (Biul. SN z 2004 r.,

nr 1) - opowiadając się za wykładnią prowadząca do szerszego rozumienia przedmiotowego pojęcia. Sąd Najwyższy podkreślił, że obowiązkiem organów Skarbu Państwa jest także powstrzymanie się od takich regulacji, które ochronę praw majątkowych ograniczają lub niweczą w sposób naruszający istotę tych praw i prowadzą praktycznie do ich eliminacji. Wyraził także pogląd, że stworzenie uprawnienia przy pominięciu środków koniecznych do realizacji celu regulacji skutkuje powstaniem prawa z lukami instrumentalnymi. W wyroku z dnia 24 września 2003 r. Sąd Najwyższy odwołał się do oceny wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny, że "w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi «gry», polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień."

Z kolei w wyroku z dnia 9 lutego 2005 r., III CK 235/04 (niepubl.) Sąd Najwyższy stwierdził, że „uchyłanie się państwa od tM>orzeczenia adekwatnych instrumentów prawnych umożliwiających realizację wcześniej przyznanych uprawnień może być oceniane jako delikt będący zaniechaniem legislacyjnym o cechach bezprawności”.

Po wejściu w życie przepisu art. 417\* kc w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto zawężającą wykładnię zaniechania legislacyjnego. I tak w uchwale z dnia 6 lipca 2006 r. (III CZP 37/06, OSNC z 2007 r., z.4, poz.56) zaaprobowano pogląd, że zaniechaniem legislacyjnym skutkującym odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa może być niewydanie ustawy, której obowiązek wydania przewiduje inna ustawa. Tyle tylko, że „aby można było przyjąć, że ustawodawca podjął takie zobowiązanie, 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.”

Analogiczny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2009 r. (III CZP 139/08; OSNC 2009/11/144). W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy rozważał m.in. kwestie dopuszczalności przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie normatywne w sytuacji, w której obowiązek wydania aktu prawnego nie wynikał z przepisu prawa. Sąd Najwyższy odwołał się do poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., (SK 18/00), że działanie niezgodne z prawem oznacza - w kontekście regulacji konstytucyjnej - zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej, a w związku z tym niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-97 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, obejmujące obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych mianem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Podzielając tę wykładnię Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne po wejściu w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. należy zatem ograniczyć do wypadków wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa”.

Zauważając, że wykładnia art. 417 w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 4 budzi wątpliwości tak w doktrynie jak i w orzecznictwie wskazać należy, że brak jest podstaw do różnicowania rozumienia „zaniechania legislacyjnego” w okresie do dnia 1 września 2004 r. oraz w okresie po wejściu w życie art. 417<sup>1</sup> § 4 kc, skoro - jak wskazał Sąd Najwyższy w cyt. wyżej uchwale z dnia 6 lipca 2006 r. - nie jest uzasadnione stanowisko, iż podstawą odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne jest art. 417<sup>1</sup> § 4 kc. „Przewidziana w art. 417 § 1 kc odpowiedzialność Skarbu Państwa za wyrządzoną szkodę zachodzi nie tylko w przypadkach wymienionych w art. 417 § 1-4 kc a jej warunkiem nie jest określenie przez przepis ustawy przypadku, w którym ta odpowiedzialność zachodzi. Artykuł 417<sup>1</sup> § 4 kc, jak przepisy pozostałych paragrafów tego artykułu, określa jedynie postępowanie zmierzające do naprawienia szkody w przypadku w nim wymienionym, co nadaje mu charakter przepisu procesowego. Za samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym - tak jak za podstawę tej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną innym

niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej - można zatem uznać art. 417 § 1 kc”.

Tym samym podstawą wykładni granic odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne nie może stanowić sama treść art. 417<sup>1</sup> § 4 kc. Uwzględniając zatem dopuszczalność wykładni przepisów z odwołaniem się do norm konstytucyjnych, jak też, że wprowadzenie art. 417<sup>1</sup> kc było wynikiem oceny niekonstytucyjności dotychczasowego stanu prawnego oraz, że ocena ta - w świetle art. 77 ust.2 Konstytucji - dawała podstawy do takiego rozumienia „zaniechania legislacyjnego”, w którym mieściły się też stany obejmujące stworzenie unormowania niepełnego i fragmentarycznego - możliwe jest przyjęcie wykładni obejmującej zaniechaniem legislacyjnym także tzw. zaniechanie względne.

Przyjęcie oceny, że regulacja zawarta w art. 7 ustawy stanowi źródło uprawnienia osób w nim wymienionych przy braku - na skutek nie uchwalenia odrębnych przepisów - możliwości realizacji tego uprawnienia uzasadnia pogląd o bezprawnym zachowaniu strony pozwanej. W tym stanie rzeczy zawężająca wykładnia art. 417 kc w zw. z art. 417<sup>1</sup> kc może prowadzić do wątpliwości co do zgodności tych przepisów z normami konstytucyjnymi, w tym przede wszystkim z art. 2 i art. 64 Konstytucji RP, jak też z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmował, że państwa mają dużą swobodę w określaniu ogólnego interesu narodowego, zwłaszcza gdy rzecz dotyczy odszkodowań związanych z nacjonalizacją. Tym niemniej gdy w grę wchodzi interes ogólny, władze publiczne mają obowiązek reagować w sposób właściwy i możliwie spójny. Przy ingerencji w prawo do poszanowania mienia należy zachować właściwą równowagę między wymaganiami interesu ogólnego a ochroną podstawowych praw jednostki. Stąd wieloletnia zwłoka z zapłatą ostatecznego odszkodowania w związku z wywłaszczeniem, jak też stan niepewności osoby uprawnionej oraz „brak jakiegokolwiek skutecznego środka prawnego umożliwiającego rozwiązanie spornej sytuacji” stanowi nadmierny ciężar, który narusza niezbędną równowagę między wymaganiami interesu ogólnego i ochroną prawa jednostki do poszanowania mienia (tak ETPC w orz. z 11 stycznia 2000 r., skargi nr 29813/96, 30229/96 - Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka, wybór orzeczeń 1999-2004, Zakamycze 2005). Z kolei w orzeczeniu z dnia 22 czerwca 2004 r. (Broniewski przeciwko Polsce, skarga nr 31443/96) ETPC podkreślił, że państwo może być obciążone obowiązkami pozytywnymi koniecznymi dla zapewnienia skutecznego korzystania z praw zagwarantowanych w konwencji i mogą one wymagać podjęcia przez państwa kroków koniecznych dla ochrony prawa własności. W przypadku tych obowiązków brak działania państwa musi być usprawiedliwiony. Z kolei ingerencja władz w prawo własności musi być zgodna z prawem, „a więc wchodzące w grę przepisy muszą być wystarczająco dostępne, precyzyjne, a ich stosowanie przewidywalne”. W konsekwencji „Rządy prawa leżące u podstaw konwencji i zasada zgodności z prawem zawarta w art. 1 protokołu nr 1 wymaga od państw nie tylko poszanowania i stosowania w sposób przewidywalny i konsekwentny przyjętych przepisów, ale także - równolegle - zapewnienia prawnych i praktycznych warunków ich implementacji”. Stąd obowiązkiem państwa jest spełnienie we właściwy sposób obietnic ustawodawczych.

W sytuacji zatem uzasadnionej oceny, że wydanie niepełnej, blankietowej regulacji prawnej, czego skutkiem jest niemożność realizacji przyznanego uprawnienia - jest działaniem o cechach bezprawności, to taka wykładnia art. 417 kc w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 4 kc, która wyklucza przyjęcie odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej.

Niezależnie od wykładni pojęcia „zaniechania legislacyjnego” wskazać należy, że także przy przyjęciu bezprawności związanej wyłącznie z przypadkiem niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje w sposób wyraźny i jednoznaczny przepis prawa wskazać należy, że w wyroku z dnia 22 czerwca 2012 r. (I CSK 547/11) Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu co do niemożności ustalenia obowiązku wydania ustawy w drodze wykładni. Wskazał, że dokonywanie przez sądy wykładni norm prawnych jest jedną z podstawowych funkcji przypisanych władzy sądowniczej i nie stanowi ono wkroczenia przez tę władzę w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy. W związku z tym, jakkolwiek wykładnia językowa normy art. 7 ustawy prowadzi do wniosku, że w przepisie tym nie zastrzeżono

w sposób jednoznaczny obowiązku ustawodawcy wydania odrębnych przepisów, to jednak poprzestanie jedynie na takim rezultacie wykładni językowej nie jest możliwe, jeżeli wynik wykładni prowadzi do oczywiście irracjonalnego, nie dającego się sensownie zaakceptować rezultatu. Tymczasem wynikiem wykładni językowej ocenianego przepisu byłoby uznanie, że ustawodawca przyznał określonym podmiotom prawo podmiotowe, uniemożliwiając jednocześnie uprawnionym dochodzenie tych roszczeń wskutek zaniechania wydania odrębnych przepisów, które to zaniechanie legislacyjne miałyby nie skutkować żadną cywilnoprawną sankcją. W tej sytuacji zachodzi konieczność posłużenia się wykładnią funkcjonalną i celowościową, która musi prowadzić do wniosku, że wydanie odrębnych przepisów, o których mowa w art. 7 ustawy było obowiązkiem ustawodawcy.

VII. Wyżej przedstawiona analiza wskazuje na wątpliwości co do tego, czy art. 7 ocenianej ustawy kreuje uprawnienie dla osób w nim wymienionych. Nadto, w przypadku przyjęcia, że przedmiotowa norma prawna tworzy uprawnienie, rozważenia wymaga, czy unormowanie przyznające prawo bez możliwości jego realizacji stanowi czyn bezprawny mogący być podstawą odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Przedstawione poglądy dotyczące rozumienia „zaniechania legislacyjnego” wskazują na trudności w jednoznacznej wykładni przepisów art. 417 kc i 417<sup>1</sup> § 4 kc oraz rozbieżność poglądów w tym zakresie, w tym przede wszystkim w różnych okresach czasowych.

To z kolei skutkuje wskazaną wcześniej rozbieżnością ocen dotyczących treści art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz konsekwencji związanych z nie uchwaleniem odrębnych przepisów, o których w nim mowa.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 390 § 1 kpc, orzeczono jak w sentencji.