

***Sygn. akt I ACa 190/13***

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 17 lipca 2013 r.***

***Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:***

***Przewodniczący – Sędzia SA – Edyta Jefimko /spr./***

***Sędzia SA – Zbigniew Stefan Cendrowski***

***Sędzia SO del. – Joanna Zaporowska***

***Protokolant – ref. staż. Julia Murawska***

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2013 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa H. S., M. B., P. P., J. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powodów H. S., M. B. i J. P.

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 27 czerwca 2012 r. sygn. akt I C 802/11

***1. oddala apelację;***

***2. odstępuje od obciążenia H. S., M. B. i J. P. kosztami postępowania apelacyjnego.***

***I ACa 190/13***

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem dnia 27 czerwca 2012 r. wydanym w sprawie z powództwa H. S., M. B., P. P. i J. P. skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa o zapłatę - Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, zasądając od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 1.800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

***Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków.***

Właścicielami dóbr ziemskich L. położonych w gminie G., w skład których wchodziły nieruchomości leśne byli H. K. w 6/10 częściach oraz L. K. w 4/10 częściach. Powodowie są ich następcami prawnymi. (...) te zostały przejęte przez Skarb Państwa na własność na podstawie dekretu PKWN z dnia 26 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, a Skarb Państwa został wpisany do księgi wieczystej jako ich właściciel

Powodowie dochodzili pozewm zasądzenia od pozwanego na ich rzecz odszkodowania za szkodę spowodowaną brakiem otrzymania rekompensaty za przejęte na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości leśne, które należały do ich poprzedników prawnych w kwotach :H. S. 1 380 000 zł, M. B. 1 380 000 zł, J. P. 345 000 zł i P. P. 345 000

zł, wskazując, iż doznali szkody w wyniku zaniechania legislacyjnego polegającego na niewydaniu przepisów, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 z późn. zm.). Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości, uznając je za bezzasadne.

Zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się lasy państwowe. Jak stanowi art. 7 tej ustawy 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. Przepis art. 7 jest rodzajem przepisu blankietowego, który może zostać wypełniony treścią dopiero na podstawie kolejnych aktów normatywnych regulujących kompleksowo tę materię, które nie zostały wydane. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania podjęte na podstawie przepisów prawa, których legalność dotąd nie została zakwestionowana, nie powstaje, skoro nie może być w takim przypadku mowy o bezprawności takiego działania. W sprawie nie jest sporne, że nie doszło do bezprawnego przejęcia nieruchomości leśnych H. i L. K.. Taki stan faktyczny nie mieści się zatem w hipotezie przepisu art. 7 ustawy z 2001 roku, gdyż nie można uznać, aby rekompensata (czyli de facto odszkodowanie) należało się za działanie oparte na prawie (choćby niesprawiedliwym). Dopóki podstawa prawna przejęcia nieruchomości nie zostanie we właściwym trybie zanegowana, dopóty nie ma podstaw do twierdzenia, że należy się rekompensata, chyba, że tak postanowi ustawodawca. W rezultacie art. 7 ustawy nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do konstruowania roszczeń, takich, jakie zgłosili powodowie, gdyż kolidowałoby to z obowiązującymi przepisami prawa. Ze względu na swą blankietowość, ogólnikowość oraz odesłanie do odrębnych przepisów, art. 7 ustawy nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do uwzględnienia roszczenia wywodzonego z utraty własności nieruchomości, która nastąpiła na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Analizując żądanie powodów przez pryzmat przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa określonych w art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Sąd uznał, że nie jest ono zasadne i tym samym powództwo podlega oddaleniu. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Artykuł 417<sup>1</sup> § 4 k.c. 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 - należy uznać art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa, a w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Zgodnie z treścią art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., 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. O zaniechaniu legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można mówić tylko wówczas, gdy - jak określa to art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. - nie został wydany akt normatywny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (Konstytucja lub ustawa). W związku z treścią art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r., według którego 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, powstaje pytanie, czy zaniechaniem legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa może być niewydanie przepisów, których wydanie przewiduje inna ustawa. Na pytanie to należy, co do zasady, odpowiedzieć twierdząco, nie ma bowiem przeszkód, żeby ustawodawca zobowiązał się w ustawie do wydania innej ustawy, czy rozporządzenia. Jednakże 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, wykluczający możliwość jego ustalenia dopiero

w drodze wykładni dokonanej przez Sąd; stanowiłoby to bowiem wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy. Powoływanie się przez powodów na racje ległe u podstaw uchwalenia ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie może prowadzić automatycznie do przyjęcia uzasadnienia prawnego dla ich żądania przyznania odszkodowania za zaniechanie legislacyjne, ponieważ w przekonaniu Sądu odesłanie do innych przepisów zawarte w art. 7 tej ustawy jest zbyt ogólne, aby Sąd był w stanie zrekonstruować normę prawną, którą winien uchwalić w tym zakresie ustawodawca. Dodatkowo w ocenie Sądu przy tak określonej podstawie prawnej powodowie nie udowodnili również, aby ponieśli szkodę w określonej wysokości, która pozostawałaby w normalnym związku przyczynowym z bezprawnym zachowaniem pozwanego. Nie jest bowiem normalnym następstwem nieuchwalenia przepisów regulujących wypłaty rekompensat dla byłych właścicieli zasobów, o których mowa w art. 1 ustawy z 6 lipca 2001 r. „szkoda w postaci utraty wartości nieruchomości, jeżeli przejęcie własności tych nieruchomości nastąpiło w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

**Apelacje** od wyroku wnieśli powodowie H. S., M. B. i J. P. , zaskarżając wyrok w całości na podstawie następujących zarzutów:

- 1) nierozpoznania istoty sprawy i nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego,
- 2) naruszenia 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.) na skutek jego nieprawidłowej wykładni , skutkującej uznaniem, iż jest to przepis blankietowy,
- 3) naruszenia art. 417<sup>1</sup> § 1 i § 4 k.c. w wyniku ich niezastosowania.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący domagali się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

#### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacje nie są zasadne.

Nietrafny jest bowiem przede wszystkim zarzut nierozpoznania istoty sprawy. Za dominujący należy uznać w doktrynie i orzecznictwie pogląd, że nierozpoznanie istoty sprawy odnosi się do roszczenia będącego podstawą powództwa i zachodzi, gdy Sąd pierwszej instancji nie orzekł w ogóle merytorycznie o żądaniach stron, zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominął merytoryczne zarzuty pozwanego. Przyjmuje się, że do nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd pierwszej instancji dojdzie w szczególności w razie oddalenia powództwa z uwagi na przyjęcie przedawnienia roszczenia, prekluzji lub braku legitymacji procesowej strony, której to oceny Sąd drugiej instancji nie podziela (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999/1/22 i z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 357/00, LEX nr 55513). Oceny, czy Sąd pierwszej instancji rozpoznał istotę sprawy, dokonuje się na podstawie analizy żądań pozwu i przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, nie zaś na podstawie ewentualnych wad postępowania wyjaśniającego. Nawet niewyjaśnienie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy nie jest równoznaczne z nierozpoznanie jej istoty (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1999 r., II UKN 589/98, OSNP 2000/12/483).

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy poczynił ustalenia faktyczne w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia o zasadności roszczenia dochodzonego pozwem , na podstawie art. 417<sup>(1)</sup> § 1 i § 4 k.c. w zw. 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.); oddalając powództwo, nie naruszył także wskazanych powyżej przepisów prawa materialnego .Art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001r. , jak słusznie stwierdził Sąd pierwszej instancji, nie stanowi samoistnej podstawy przyznania powodom świadczenia dochodzonego pozwem, skoro odsyła on do odrębnych przepisów, które dopiero określą z jakich środków budżetu państwa mają zostać zaspokojone roszczenia osób fizycznych . Nie kreuje on po stronie byłych właścicieli lub ich spadkobierców samoistnego uprawnienia do odszkodowania z tytułu utraty zasobów. Jego funkcja normatywna jest odmienna i sprowadza się w istocie do wykluczenia możliwości zwrotu w

naturze określonych w ustawie nieruchomości zaliczonych do kategorii „strategicznych zasobów naturalnych kraju”. W miejsce wyłączonego roszczenia restytucyjnego przewidziano mechanizm kompensacji pieniężnej ze środków budżetu państwa, wskazując tym samym, że jest to jedyna dopuszczalna forma zaspokojenia interesu byłych właścicieli i ich spadkobierców ( por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r. , sygn. akt I ACa 1203/11 niepubl.) . Podkreślić jednak należy, iż samo brzmienie przepisu nie pozwala na taką konkretyzację zawartej w nim normy materialnoprawnej, która kształtowałaby szczegółowo treść praw i obowiązków konkretnego adresata, w sposób pozwalający na realizację prawa podmiotowego w stosownym postępowaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 1377/09, Lex nr 744989 i z dnia 6 maja 2010 r., I OSK 935/09, Lex nr 595624 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 177/09, Lex nr 550523). W judykaturze w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne dominuje stanowisko, iż Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji RP, przy czym obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny w ustawie, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez Sąd, gdyż stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy ( por. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009/11/144 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP/06, OSNC 2007/4/56) .

Art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. ma charakter blankietowy i dlatego nie może stanowić samodzielnej podstawy dochodzonych roszczeń. Aktualnie w orzecznictwie dominuje stanowisko , które Sąd Apelacyjny w pełni podziela, że art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie może stanowić źródła prawa podmiotowego, a tym samym nie może być podstawą do wypłaty odszkodowania za zaniechanie legislacyjne (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, Lex nr 1232141). Przepis ten zawiera jedynie deklarację ustawodawcy w sprawie uregulowania rekompensat w ustawie uchwalonej później, bez związania się terminem jej uchwalenia. Dlatego też nieuchwalenie aktu normatywnego, o którym mowa w art. 7 ustawy z 2001 r. , nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne ( por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 r., I CSK 77/12, Lex nr 1228431).

Uznając apelacje za bezzasadne Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł o ich oddaleniu. Rozstrzygnięcie o kosztach procesu za drugą instancję wydano w oparciu o art. 102 k.p.c. w zw. z art. art. 108§ 1 k.p.c. i art. 391§ 1 k.p.c. Sąd odwoławczy odstąpił od obciążenia skarżących obowiązkiem pokrycia kosztów postępowania na rzecz pozwanego za II instancję . Ocena Sądu, czy zachodzi wypadek szczególnie uzasadniony, o którym mowa w art. 102 k.p.c., ma charakter dyskrecyjny, oparty na swobodnym uznaniu, kształtowanym własnym przekonaniem Sądu oraz oceną okoliczności rozpoznawanej sprawy. Zarówno sytuacja rodzinna i majątkowa powodów, jak również charakter dochodzonego roszczenia, a także dotychczasowe obciążenie obowiązkiem pokrycia kosztów procesu ( za pierwszą instancję na rzecz przeciwnika procesowego oraz częściowo opłatami od pozwu i apelacji) uzasadniały zastosowanie art. 102 k.p.c.