

Sygn. akt I ACa 1728/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Zbigniew Cendrowski (spr.)

Sędzia SA Katarzyna Polańska – Farion

Sędzia SO del. Eliza Nowicka – Skowrońska

Protokolant – st. sekr. sąd. Ewelina Borowska

po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa M. K. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I C 50/14

1. oddala apelację;

2. zasądza od M. K. (1) na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5 400 (pięć tysięcy czterysta złotych) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 16 stycznia 2014 r. powódka M. K. (1) wniosła przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kwoty 34.938.000 zł wraz z odsetkami za opóźnienie, w wysokości odsetek ustawowych, liczonymi od ww. kwoty za okres od dnia doręczenia pozwu pozwanemu do dnia zapłaty, oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Uzasadniając powództwo M. K. (1) wskazała, iż w niniejszym postępowaniu dochodzi całości kwoty rekompensaty, względnie odszkodowania - jako następcą prawny byłego właściciela nieruchomości leśnych wchodzących w skład lasów majątków G. i L., przejętych przez Skarb Państwa, a ponadto jako nabywca wierzytelności o zapłatę rekompensaty, względnie odszkodowania przysługujących pozostałym następcom prawnym M. K. (2). Jako zasadniczą podstawę prawną powyższego żądania wskazała art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. nr 97, poz. 1051 ze zm.), z którego wynika roszczenie o wypłatę rekompensaty za przejęte nieruchomości leśne, a jako ewentualną podstawę prawną podała art 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. i art. 77 Konstytucji, z których powódka wywodzi roszczenie o zapłatę odszkodowania z tytułu zaniechania prawodawczego.

W odpowiedzi na pozew z dnia 19 marca 2014 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2014 r. Sąd Okręgowy w punkcie pierwszym oddalił powództwo i w punkcie drugim zasądził od M. K. (1) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny.

M. K. (2) był ostatnim właścicielem dóbr ziemskich G. i L. objętych dawną księgą wieczystą „G. - dobra ziemskie z przyległościami” nr hip.(...), w tym lasów wchodzących w skład tego majątku. Dobra uregulowane w ww. księdze hipotecznej zostały przejęte przez Skarb Państwa na podstawie art. 1 dekretu z dnia 24 sierpnia 1945 r.

Następcami prawnymi M. K. (2) jest powódka M. K. (1) - z udziałem w spadku o wielkości 1/8. oraz: M. B. - z udziałem w spadku o wielkości 1/6. A. Z. - z udziałem w spadku o wielkości 1/12, M. W. - z udziałem w spadku o wielkości 1/8, W. K. - z udziałem w spadku o wielkości 1/8, M. K. (3) - z udziałem w spadku o wielkości 1/8, (...)M. P. - z udziałem w spadku o wielkości 1/6.

M. K. (1) w formie umowy cesji nabyła od wszystkich pozostałych następców prawnych M. K. (2) wierzytelności o zapłatę rekompensaty, względnie odszkodowania.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za niezasadne i nic zasługuje na uwzględnienie niezależnie od tego, na której ze wskazanych przez powódkę podstaw prawnych należałoby je ocenić.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy wskazał, mając na uwadze treść przepisu art. 1 pkt 3 oraz 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.), że przepisy te nie dają podstaw do tego, by w oparciu o nie skonstruować normę prawną, będącą podstawą roszczenia o wypłatę rekompensaty za utratę prawa własności nieruchomości na mocy dekretu. Sąd Okręgowy zaznaczył, że wykładnia powołanego przepisu wskazuje, 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. Przepis ten stanowi gwarancję zaspokojenia w przyszłości wymienionych w nim roszczeń. Sąd Okręgowy podniósł, że przepis ten, jest rodzajem przepisu blankietowego, może on jednakże zostać wypełniony treścią dopiero na podstawie kolejnych aktów normatywnych regulujących tę baterię kompleksowo. Nic zawiera bowiem wskazania co do trybu dochodzenia roszczeń w nim przewidzianych, konkretnego organu administracji publicznej bądź sądu jako adresatów tych roszczeń, a także nie określa sposobu wypłaty rekompensaty. Sąd Okręgowy wskazał, że należy uznać, iż art. 7 ustawy z 2001 roku konstruuje swoiste roszczenie o przyznanie rekompensaty. 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 nastąpiła na podstawie przepisów dekretu z dnia 24 sierpnia 1945 r.

Sąd okręgowy nie podzielił poglądu, że wskazane uregulowanie wprost odsyła do przepisów kodeksu cywilnego lub też stanowiska, że uzasadnione jest stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego w drodze analogii, z uwagi na potrzebę doprecyzowania przepisu art. 7 ustawy o zasobach. Na marginesie Sąd Okręgowy zauważył, że gdyby akceptować pogląd, iż do przyznawania rekompensaty na podstawie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku znajdują zastosowanie przepisy k.c., brak byłoby w ocenie Sądu podstaw do selektywnego ich stosowania, w szczególności z pominięciem ogólnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa przewidzianych w art. 417 k.c. W takiej sytuacji zaś niezbędnym dla uwzględnienia zgłoszonego żądania byłoby udowodnienie przez powódkę owych przesłanek, w tym w pierwszej kolejności bezprawności działania powodującego szkodę. Tymczasem powódka upatrywała podstawy

do zasądzenia dochodzonej pozew kwoty w samym fakcie przejęcia przez pozwanego należącego do jej poprzednika prawnego mienia, a nie w bezprawności tego działania

Sąd Okręgowy podkreślił ponadto, że dekret z dnia 24 sierpnia 1945 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej nie został dotychczas uchylony w jakimkolwiek trybie przewidzianym prawem, a tym samym pozostaje w obrocie prawnym. Przejście zatem nieruchomości ziemskich w rozumieniu przepisów dekretu na własność Skarbu Państwa nie może być identyfikowane jako bezprawne, a wskutek tego - rodzące odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa.

Sąd Okręgowy podniósł, iż nawet gdyby uznać, że bezprawne pozbawienie mienia przez pozwanego miało miejsce w niniejszej sprawie, a jednocześnie zwrot nieruchomości nie byłby możliwy z przyczyn faktycznych bądź prawnych, to roszczenie o 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 roku o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. nr 54, poz. 243) należałoby uznać za wygasłe z uwagi na niezachowanie rocznego terminu z art. 6 ust. 1 tej ustawy o charakterze prekluzyjnym.

W ocenie Sądu Okręgowego brak było również podstaw do uwzględnienia powództwa w oparciu drugą ze wskazanych przez powoda podstaw prawnych, tj. art 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji.

Sąd Okręgowy wskazał, że nieodzownym warunkiem stanu tzw. zaniechania legislacyjnego jest stwierdzenie obowiązku wydania określonego rozwiązania legislacyjnego oraz fakt, 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 mowy dania odpowiedniego aktu normatywnego, zatem 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 Okręgowego powódka nie wykazała tak zdefiniowanych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne i wskazał, 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 Sąd Okręgowy podkreślił, że, aby można było przyjąć, że ustawodawca podjął zobowiązanie do wydania określonego aktu normatywnego, a nie tylko przewidywał możliwość uregulowania pewnej kwestii w innej ustawie, to obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd.

Ponadto, Sąd Okręgowy wskazał, że nawet gdyby przyjąć, iż niewydanie aktu normatywnego stanowiło zaniechanie legislacyjne pozwanego, brak byłoby podstaw do ustalenia zakresu szkody doznanej przez powódkę z tego tytułu, a wykazanie tej przesłanki zgodnie z ogólną regułą rozkładu ciężaru dowodu ją obciąża i jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jeżeli bowiem szkoda w powyższej sytuacji miałaby się wyrażać w pozbawieniu powódki 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 powódce odszkodowania.

O kosztach postępowania Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 108 § 1 k.p.c., art. 98 § 1 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c.

Apelacje od wyroku Sądu Okręgowego wniosła powódka, zarzucając temu orzeczeniu naruszenie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, art. 7 ustawy o zasobach w zw. art. 417 k.c. (w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004

r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw/Dz. U. Nr 162, poz. 1692/), w zw. art. 77 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 76, poz. 483 ze zm.) oraz art. 227 k.p.c. Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji wraz z przekazaniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, z uwzględnieniem składanego niniejszym wniosku o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację powódki, strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadniona.

Strona powodowa wystąpiła do sądu powszechnego z dwoma żądaniami, wywodzonymi z artykułu 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (dalej – ustawy z 6 lipca 2001 r.)

Ze stanowiska powódki wnika, że z treści pozwu i prezentowanego w toku postępowania sądowego wyniku, że dochodzi ona „całości kwoty rekompensaty, względnie odszkodowania”, przy czym, wskazując na wartość rynkową nieruchomości, powołuje się na zaniechanie legislacyjne, jako źródło szkody, wskazując przepisy art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jako podstawę prawną takiego żądania.

Apelacja powódki od skarżonego wyroku oddalającego jej żądanie nie zawiera argumentów mogących prowadzić do zmiany wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni przepisu prawa materialnego – art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. z tym, że niezasadnione było posłużenie się przez tenże Sąd w jednym z fragmentów uzasadnienia pojęciem „roszczenie”.

Roszczenie jest jedną z normatywnych postaci prawa podmiotowego, które polega na możliwości domagania się od konkretnej osoby uzasadnionego zachowania się.

Występuje ono jedynie wówczas, gdy zachodzi uprawnienie skonkretyzowane pod względem treści i podmiotu, przy czym przyporządkowany jest mu obowiązek oznaczonej treści innego podmiotu.

Sąd Apelacyjny podziela ukształtowany w orzecznictwie sądowym pogląd, że cytowany przepis art. 7 nie określa ani treści uprawnienia byłych właścicieli lub ich spadkobierców, ani treści obowiązku Skarbu Państwa jako ewentualnego zobowiązanego.

Przyznanie roszczenia przez ustawodawcę nie musi być wyrażone w danym konkretnym przepisie *expressis verbis*, jednakże konieczne jest jednak określenie zasadniczych elementów niezbędnych do ustalenia treści i skonstruowania roszczenia.

Można jedynie wówczas wywieść roszczenie z określonego unormowania, jeżeli z jego treści wynika, że konsekwencją nałożonego na jedną stronę konkretnego obowiązku jest również konkretnie określone uprawnienie drugiej strony do żądania wykonania takiego obowiązku.

Takich niezbędnych elementów pozwalających na skonstruowanie roszczenia o zapłatę rekompensaty art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie zawiera.

Również skarżąca, przedstawiając swoje wywody co do treści cytowanego przepisu, ograniczyła się do stwierdzenia, że przepis ten (art. 7) zawiera treść normatywną, nie wyjaśniając jednak, jaka to treść i jakich elementów dotyczy.

Nie można na podstawie właśnie tej treści normatywnej, czyli po prostu treści przepisu prawa materialnego, ustalić, czy dotyczy on roszczenia odszkodowawczego, roszczenia o wynagrodzenie, czy roszczenia o zwrot nieruchomości.

Sąd powszechny w ramach swoich funkcji orzeczniczych dokonuje wykładni prawa, ale nie może zastępować ustawodawcy, dokonując wykładni prawotwórczej.

Prowadziłoby to do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej.

Uzasadniony wydaje się też pogląd, że art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. odwołuje się do uprawnień już istniejących, a więc mających umocowanie (skonkretyzowanych) w innych obowiązujących przepisach prawa.

Co do żądań powódki wywodzonych z czynów niedozwolonych, to na wstępie należy wskazać, że do czasu wejścia w życie cytowanej ustawy z 6 lipca 2001 r. – osoby, które utraciły własność nieruchomości na mocy przepisów dekretu z 6 września 1994 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej czy też na mocy art. 1 ust. 2 dekretu z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Państwa – nie miały roszczeń o zrekompensowanie utraty tej własności, gdyż przepisy zawarte w tych dekretach nie kreowały takich roszczeń.

Nie została też stwierdzona niezgodność tych przepisów z Konstytucją. Brak jest zatem podstaw do dochodzenia żądań z czynu niedozwolonego.

Art. 99 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. deklarował wprawdzie ochronę mienia, dopuszczał jednak zniesienie lub ograniczenie własności ze względu na „pożytek ogółu”.

Również bowiem prawa podmiotowe, także jak prawo własności, mogą w wyjątkowych wypadkach podlegać ograniczeniom ustawowym.

Takie ograniczenie lub zniesienie samo w sobie nie może kreować roszczenia odszkodowawczego, gdy jest zgodne z porządkiem prawnym.

Cytowane przepisy dekretów nie zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją.

Zasadne jest też wskazanie, że celem ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie było wykreowanie roszczeń za utratę własności, lecz uniemożliwienie prywatyzacji strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 2 cytowanej ustawy).

Również z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że generalnym założeniem ustawodawcy było niedokonywanie zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju.

Sąd Apelacyjny podziela również pogląd Sądu Okręgowego, że przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie stanowi źródła obowiązku legislacyjnego.

Przepis prawa przewidujący obowiązek wydania aktu normatywnego musi określać zasadniczą treść tego aktu w sposób umożliwiający ustalenie istnienia oraz zakresu szkody wynikającej z ewentualnego zaniechania legislacyjnego.

Oznacza to, że treść niewydanego aktu normatywnego powinna być możliwa do zrekonstruowania bez wkraczania w kompetencje legislacyjne innych organów państwowych.

Sąd nie może konstruować hipotez co do ewentualnej treści niewydanego aktu normatywnego; Sąd nie może też czynić w takiej sytuacji niewadliwych ustaleń dotyczących powstania szkody wynikającej z zaniechania, jej wysokości oraz związku przyczynowego.

Przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie określa w dostatecznym stopniu treści zapowiadanych „odrębnych przepisów”.

Ustawodawca nie wskazał bowiem zakresu podmiotowego aktu normatywnego, warunków, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do otrzymania rekompensat, ani sposobu ustalania ich wysokości.

Z tego też względu nieuchwalenie aktu normatywnego, o którym mowa w przepisie art. 7, nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne.

Z tych wszystkich względów orzeczono zgodnie z art. 385 k.p.c.

O kosztach orzeczono stosownie do rozstrzygnięcia, zgodnie z treścią art. 98 § 1 i § 2 k.p.c. i art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c., oraz § 6 pkt 7 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (...) Sąd nie znalazł podstaw do odstąpienia od obciążenia powódki obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Powódka jest właścicielką domu jednorodzinnego o pow. 140 m², działki o powierzchni 2000 m², utrzymuje się z emerytury w wysokości 1.800 zł. Została zwolniona od uiszczenia opłaty od apelacji w całości. Była w toku postępowania, również drugoinstancyjnego, reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika i winna była mieć świadomość co do skutków, również finansowych, związanych wniesieniem środka zaskarżenia.