

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 maja 2012 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Jacek Bajak
Protokolant:	praktykant Magdalena Wojturska

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

sprawy z powództwa A. G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa, Skarbowi Państwa - Prezesowi Rady Ministrów

o zapłatę

1. oddala powództwo;
2. zasądza od A. G. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7 200 zł (siedem tysięcy dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

A. G. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty 2 970 000 zł oraz wypłacenie rekompensaty za szkodę wynikającą z beczynności legislacyjnej, a dotyczącą lasu przejętego przez Skarb Państwa.

Jako podstawę żądania wskazał art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. Podniósł, iż pomimo delegacji do wydania odrębnych przepisów unormowania przewidziane w powołanym przepisie nie zostały wydane, co oznacza beczynność legislacyjną powodującą szkodę w postaci braku otrzymania rekompensaty. Powód wskazał, że jest spadkobiercą właściciela majątku ziemskiego przejętego przez Skarb Państwa na mocy reformy rolnej.

Pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa.

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 przysługiwało roszczenie wskazane w żądaniu pozwu. Sąd poddał analizie roszczenie powoda 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. Natomiast w myśl 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 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, nie określa też sposobu wypłaty rekompensaty (tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 roku, IV SA/Wa 177/09, Lex nr 550523). W świetle powyższego powołane uregulowanie nie może w obecnym kształcie stanowić samoistnej podstawy prawnej do skutecznego dochodzenia przewidzianej w nim rekompensaty. 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. 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 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 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 świadczenia 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.

W przekonaniu Sądu brak jest również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. 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. 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 (tak 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 powód nie wykazał 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 można 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, gdy delegacja ustawowa miałaby dotyczyć wydania rozporządzenia wykonawczego, to 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 od powyższego podkreślenia wymaga, że nawet przyjęcie, iż niewydanie aktu normatywnego stanowiło zaniechanie legislacyjne pozwanego, brak byłoby podstaw do ustalenia zakresu szkody doznanej przez powoda z tego tytułu, a wykazanie tej przesłanki - obciążające go zgodnie z ogólną regułą rozkładu ciężaru dowodu - jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jeżeli 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 wkroczenia w kompetencje prawodawcy- określenie wysokości należnego powodowi odszkodowania.

Z tych przyczyn 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.