

Sygn. I C 255/12

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2012 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSR (del.) Jan Wawrowski
Protokolant:	praktykant Magdalena Wojturska

po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2012 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. B.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów

o zapłatę

1. oddala powództwo;
2. nie obciąża powoda kosztami procesu;
3. przyznaje adwokatowi P. K., tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodowi z urzędu, kwotę 8 856 (osiem tysięcy osiemset pięćdziesiąt sześć) złotych, zawierającą podatek od towarów i usług, i poleca Kasie Sądu Okręgowego w Warszawie wypłacenie adwokatowi P. K. tej kwoty z sum budżetowych Skarbu Państwa.

## UZASADNIENIE

A. B. w pozwie z dnia 1 sierpnia 2011 roku, skierowanym do Sądu Okręgowego w P., wskazując jako podstawę żądania art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.z 21 maja 2008 r., wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na jego rzecz rekompensaty wysokości 1 000 000 zł za lasy, należące do jego [poprzedników prawnych, znajdujące się na terenie N.gmina Ś..

Postanowieniem z dnia 23 września 2011 roku Sąd Okręgowy w P. zwolnił powoda od kosztów sądowych w całości.

Postanowieniem z dnia 2 listopada 2011 roku, uwzględniając zażalenie powoda, Sąd Apelacyjny w P. ustanowił dla powoda adwokata z urzędu.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oznaczenie Ministra finansów i Ministra Skarbu Państwa jako materialno prawnych reprezentantów Skarbu Państwa oraz o zwolnienie Wojewody (...) od udziału w sprawie, a także o uznanie się przez Sąd Okręgowy w P. za niewłaściwy miejscowo i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w W. jako właściwemu miejscowo i rzeczowo.

Postanowieniem z dnia 31 stycznia 2012 roku Sąd Okręgowy w P. oznaczył, iż jednostką reprezentującą w sprawie pozwany Skarb Państwa jest Minister Skarbu państwa i Minister Finansów i zwolnił od udziału w sprawie Wojewodę (...) oraz stwierdził swą niewłaściwość miejscową i sprawę przekazał tutejszemu Sądowi jako właściwemu miejscowo i rzeczowo.

Pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów 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 powodowi nie przysługiwało roszczenie wskazane w żądaniu pozwu, stąd Sąd oddalił wnioski powoda o zwrócenie się o udzielenie informacji odnośnie nieruchomości, za które powód dochodzi odszkodowania, sformułowane w piśmie procesowym z dnia 15 czerwca 2012 roku oraz dopuszczenie dowodów z opinii biegłych: geodety i rzeczoznawcy majątkowego, na podstawie art. 217 § 2 k.p.c., gdyż okoliczności, które mieliby oni ustalić nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Ustawodawca nie stworzył podstaw prawnych do domagania się odszkodowania, nie określił również dotychczas żadnych zasad dotyczących wypłat ewentualnych rekompensat, w tym ich wysokości, tym bardziej nie przesądził, że rekompensaty będą odpowiadały pełnej wartości przejętych nieruchomości.

Powód domagał się odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. za zaniechania legislacyjne polegające na niewydaniu przepisów odrębnych określonych w 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.).

Zgodnie z treścią art. 7 powołanej ustawy roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1, w tym między innymi lasów, 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, 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 nie może

w ocenie Sądu budzić wątpliwości, że 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 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. 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż przepis ww. ustawy nie wyraża żadnej normy prawnej, albowiem ma tylko charakter deklaratoryjny. Należy w tym zakresie podzielić pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyrokach z dnia 08 maja 2009 roku, sygn. akt IV SA/Wa 278/09 oraz z dnia 11 sierpnia 2009 roku, sygn. akt IV SA/Wa 675/09, iż dopóki przepisy odrębne nie zostaną wydane, nie można określić trybu dochodzenia roszczeń, nie można zasadnie twierdzić, że roszczenia te mogą być dochodzone na drodze administracyjnej, lecz również nie można twierdzić, że mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi.

W przekonaniu Sądu brak jest również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie wskazanych przez powoda podstaw prawnych - art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Przede wszystkim stwierdzić należy, że zastosowania w rozważanej sprawie nie znajdzie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., gdyż wymieniony przepis wszedł w życie z dniem 1 września 2004 r. i działa jedynie na przyszłość o czy stanowi 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<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup>, 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<sup>1</sup> § 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 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 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, 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.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analizowany art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie wypełnia powołanych kryteriów. Przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. stanowi jedynie deklarację ustawodawcy o konieczności zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty zasobów wymienionych w art. 1 tej ustawy w formie rekompensaty wypłaconej ze środków budżetu państwa. Kwestia ta została pozostawiona do dalszego uregulowania przez ustawodawcę w osobnej ustawie. Faktyczna funkcja art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. sprowadza się do wykluczenia zwrotu w naturze określonych w ustawie kategorii nieruchomości. Sąd w pełni podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyrażone miedzy innymi w wyrokach z dnia 13 kwietnia 2011 roku, sygn. akt I ACa 1144/10 oraz z dnia 22 września 2011 roku, sygn. akt: I ACa 277/11, i I ACa 384/11 (nie publ.), iż „w treści art. 7 w/w ustawy nie można dopatrzeć się choćby obietnicy przyznania roszczeń o rekompensatę określonym kategoriom podmiotów, w tym osobom, które utraciły nieruchomości leśne w wyniku działania przepisów o reformie rolnej z 1944r. Przepis ten jest wyrazem założeń politycznych a jego celem nie jest przyznanie praw indywidualnie oznaczonym osobom w sposób oczywisty i bezwarunkowy. (...) Celem ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie było wykreowanie roszczenia (przyznanie prawa do rekompensaty) za utratę własności, lecz uniemożliwienie prywatyzacji strategicznych zasobów naturalnych kraju (w art. 2 w/w ustawy wyrażono zasadę, że zasoby te nie podlegają przekształceniom własnościowym). (...) Celem ustawy była także ochrona i racjonalizacja gospodarowania tymi zasobami przez Państwo. Sama zapowiedź wydania określonej regulacji w bliżej nieokreślonej przyszłości, nie jest wystarczająca do konstruowania wniosku, że naruszono powinność określonego zachowania legislacyjnego. Żeby można było przyjąć, że ustawodawca zobowiązał się w ustawie do wydania innej ustawy 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. Trudno przyjąć, aby wykładnia art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, prowadząca do wywiedzenia z tego artykułu obowiązku legislacyjnego, była zgodna z wolą ustawodawcy, Sąd zaś nie może przypisywać ustawodawcy działania, które nie było przez niego zamierzone. Wskazany na wstępie cel wydania ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju jednoznacznie wskazuje, że wolą ustawodawcy nie było ustanowienie obowiązku uchwalenia ustawy przyznającej rekompensaty osobom, które utraciły własność zasobów w oparciu o przepisy dekretów nacjonalizacyjnych z 1944r. Możliwość taką ustawodawca jedynie dopuścił w ustawie uchwalonej później, nie związując się terminem jej uchwalenia. Należy przy tym pamiętać, że koszty zmian ustrojowych Państwa poniosły również inne grupy osób, w tym prywatni właściciele nieruchomości nie stanowiących zasobów naturalnych kraju i trudno domniemywać, że ustawodawca wprowadził obowiązek wyrównania „szkód” poniesionych wyłącznie przez właścicieli nieruchomości zaliczonych do zasobów naturalnych kraju z pominięciem innych właścicieli.”

Wobec powyższego brak podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 417 k.c. (w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z 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 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Z uwagi na sytuację materialną powoda, zwolnionego od kosztów sądowych w całości, na podstawie art. 102 k.p.c., Sąd nie obciążył powoda kosztami procesu.

Na podstawie § 19-21 w zw. z § 2 i § 6 pkt 7 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. Nr 163, poz. 1348 ze zm.), Sąd orzekł jak w punkcie 3 sentencji.