

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 maja 2013 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSO Andrzej Kurylek</b>
Protokolant:	sekr. sądowy Aneta Wesolkowska

po rozpoznaniu w dniu 23 maja 2013 roku w Warszawie

sprawy z powództwa H. K., K. S., R. L. i G. C.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa i Prezesa Rady Ministrów

### **o zapłatę**

I. oddała powództwo;

II. odstępuje od obciążenia powodów obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów procesu.

**Sygn. akt I C 881/12**

## UZASADNIENIE

Powódka H. K. w pozwie z dnia 30 sierpnia 2011 r. zawarła żądanie zasądzenia od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa kwoty 283.875 złotych z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia pozwanemu pozwu.

W uzasadnieniu powódka wskazała, iż należący do jej poprzednika prawnego W. S. (1) las w J., nadleśnictwo O. o powierzchni 151,4 ha został przejęty przez Skarb Państwa na mocy postanowień dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, natomiast do dnia dzisiejszego nie zostało wypłacone spadkobiercom w/w świadczenie rekompensacyjne, mimo, iż obowiązek wypłaty takiego świadczenia przewiduje przepis art. 7 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Zdaniem powódki dokonane w tym przepisie odesłanie przez wskazanie, iż wypłacanie rekompensat nastąpi na podstawie odrębnych przepisów, przy jednoczesnym braku wypełnienia tej delegacji (brak wydania stosownych przepisów) oznacza wystąpienie bezczynności legislacyjną powodującą szkodę w postaci braku otrzymania rekompensaty za utratę własności zasobów naturalnych kraju.

W dniu 2 września 2011 r. pozew oparty na tej samej podstawie faktycznej i zawierający tożsame uzasadnienie wniosła K. S. (dołączone akta sprawy Sadu Okręgowego wB. o sygn.. akt I C 552/11).

Zarządzeniem z dnia 21 października 2011 r. powyższa sprawa została połączona w trybie art. 219 k.p.c. zez sprawą niniejsza do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (zarządzenie k.15 akt dołączonych).

W dniu 2 września 2011 r. pozew oparty na tej samej podstawie faktycznej i zawierający tożsame uzasadnienie wniosła R. L. (dołączone akta sprawy Sadu Okręgowego w B. o sygn.. akt I C 553/11).

Zarządzeniem z dnia 29 grudnia 2011 r. powyższa sprawa została połączona w trybie art. 219 k.p.c. zez sprawą niniejszą do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (zarządzenie k.22 akt dołączonych).

Pozew oparty na tej samej podstawie faktycznej i zawierający tożsame uzasadnienie wniosła także G. C. (dołączone akta sprawy Sadu Okręgowego w B. o sygn.. akt I C 645/11).

Zarządzeniem z dnia 21 października 2011r. powyższa sprawa została połączona w trybie art. 219 k.p.c. zez sprawą niniejszą do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (zarządzenie k.18 akt dołączonych).

Pozew oparty na tej samej podstawie faktycznej i zawierający tożsame uzasadnienie wniósł także W. S. (2) (dołączone akta sprawy Sadu Okręgowego w B. o sygn.. akt I C 554/11).

Zarządzeniem z dnia 29 grudnia 2011 r. powyższa sprawa została połączona w trybie art. 219 k.p.c. zez sprawą niniejszą do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (zarządzenie k.21 akt dołączonych).

Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. W uzasadnieniu strona pozwana podniosła, iż przepis art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie może stanowić podstawy prawnej roszczenia powodów, ponieważ wymieniony przepis nie formułuje obowiązku wydania nowego aktu normatywnego, tym samym nie jest możliwe opieranie odpowiedzialności Skarbu Państwa w niniejszej sprawie na konstrukcji odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne (k. 71-76).

Zarządzeniem z dnia 12 marca 2012 r. Sąd Okręgowy w B. zwrócił pozew W. S. (2) (k.12 marca 2012 r.)

W dalszym toku postępowania stanowisko stron nie uległo zmianie.

#### ***Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:***

Powódki są następcami prawnymi (na mocy dziedziczenia) W. S. (1), przedwojennego właściciela majątku rolnego w miejscowości J. o łącznej powierzchni 620,2 ha, w tym lasu w nadleśnictwie O. o powierzchni 151,4 ha (okoliczność bezsporna, niekwestionowane przez pozwanego zaświadczenie k.5).

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

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie i jako bezzasadne podlegało oddaleniu.

Powódki jako podstawę żądania powództwa wskazały 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., dalej jako: ustawa o zasobach), zgodnie z którym 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, przepis ten sam w sobie nie kreuje w stosunku do byłych właścicieli i ich spadkobierców nowych uprawnień z tytułu utraty zasobów, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. Poza sporem bowiem pozostaje okoliczność, że do chwili obecnej nie uchwalono odrębnych przepisów. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 kwietnia 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wa 105/09, LEX nr 550525), w obecnej chwili nie wiadomo czy ustalanie i wypłata rekompensat będą wymagały wydania indywidualnej decyzji administracyjnej, czy wystarczająca będzie ogólna regulacja ustawowa powierzająca dokonywanie wypłat właściwemu ministrowi, czy zostanie powołany w tym celu nowy organ czy instytucja. Niezależnie od tego nie wiadomo, czy dochodzenie roszczeń z tytułu wypłaty rekompensaty nie zostanie przekazane do właściwości sądów powszechnych. Przepis art. 7 ustawy o zasobach nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia osób fizycznych,

byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty własności zasobów wymienionych art. 1 ustawy i roszczenie powodów oparte na tej podstawie nie mogło być uwzględnione.

Przepis art. 7 ustawy o zasobach nie zawiera bowiem wystarczającej treści normatywnej, by przyjąć, że kreuje roszczenie. Przepis ten nie konkretyzuje uprawnień byłych właścicieli tak pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym. Nie wskazano, czy chodzi o roszczenia o odszkodowanie, czy o wynagrodzenie, czy o roszczenia o zwrot nieruchomości przejętych na podstawie określonych aktów prawa. Nie wiadomo, co ustawodawca rozumie pod pojęciem utraty własności, czy chodzi o bezprawne pozbawienie własności, czy o działanie zgodne z prawem. Nie wiadomo, jaki charakter ma mieć rekompensata, czy ma odpowiadać wartości nieruchomości, czy tylko częściowo wyrównywać uszczerbek związany z utratą własności i w jakiej części. Nie sposób w tej sytuacji przyjąć, że art. 7 przywołanej ustawy stanowi normę zawierającą bezwzględny obowiązek konkretnego zachowania Skarbu Państwa, tj. obowiązek wypłaty konkretnej kwoty pieniężnej na rzecz indywidualnie określonego podmiotu. Ukształtowanie reguł odpowiedzialności Skarbu Państwa wymaga ustawowego określenia dalszych, niż to czyni art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, przesłanek skutecznego roszczenia (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt I ACa 277/11, LEX nr 1120106).

W związku z tym, że aktualnie w polskim systemie prawnym nie ma żadnego przepisu lub środka prawnego pozwalającego na uzyskanie rekompensaty (odszkodowania) przez powodów, rozważenia wymaga zarzut postawiony pozwanemu, a dotyczący zaniechania legislacyjnego. 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. Powyższy przepis obowiązuje od dnia 1 września 2004 r., zaś do dnia 31 sierpnia 2004 r. nie było przepisu przewidującego odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne. Sąd Okręgowy w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia 19 maja 2009 r. (sygn. akt III CZP 139/08, OSNC 2009/11/144), w której stwierdzono, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o zasobach weszła w życie po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem roszczenie powodów należy rozpatrywać w oparciu o 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 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie wskazanych przepisów zachodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne mające swoje źródło w aktach prawnych uchwalonych po wejściu w życie Konstytucji RP, a przed wejściem w życie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Z normy prawnej zawartej w art. 7 ustawy o zasobach nie wynika obowiązek ustawodawczy rodzący roszczenie odszkodowawcze osób uprawnionych za zaniechanie legislacyjne. Przepis ten bowiem ma charakter delegacji ustawodawcy, pewnego ogólnego założenia, że osoby poszkodowane w związku z odebraniem im własności nieruchomości wymienionych w ustawie powinny otrzymać jakieś rekompensaty. Deklaracja ta powinna zostać zrealizowana w odrębnej ustawie, która przewidziałaby konkretne rozwiązania, w tym wysokość odszkodowania, sposób jego obliczenia, ewentualne ograniczenia przyjęte z uwagi przede wszystkim na możliwości finansowe Skarbu Państwa, a więc społeczeństwa, z którego środków ma być wypłacona rekompensata. Przepis art. 7 tej ustawy podkreśla, że nie jest możliwy zwrot zasobów w naturze z uwagi na ich strategiczne znaczenie, zasygnalizowana została jednak potrzeba uregulowania kwestii przyznania jakichś rekompensat dla byłych właścicieli m.in. odebranych lasów. Ustawa o zasobach nie uregulowała tych kwestii, a z art. 7 ustawy nie wynika delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia na podstawie tego przepisu, brak jest adresata ewentualnej delegacji oraz inny jest sens i znaczenie tego przepisu, a kwestie rekompensat pozostawiono do dalszego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę. Jest to zatem przepis o charakterze blankietowym, wyrażający pewne ogólne założenia ustawodawcy, który nie precyzuje ani wysokości rekompensaty ani wymagań, jakie należy spełnić, aby ową rekompensatę uzyskać, zaś sąd nie może zastępować ustawodawcy, nie może bowiem wkraczać w uprawnienia zastrzeżone dla władzy ustawodawczej.

W ocenie Sądu w treści art. 7 ustawy o zasobach 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 1944 r. Przepis ten jest wyrazem założeń politycznych, a jego celem nie jest przyznanie praw indywidualnie oznaczonym osobom w sposób oczywisty i bezwarunkowy. Sama zapowiedź wydania określonej regulacji w bliżej nieokreślonej przyszłości, nie jest wystarczająca do konstruowania wniosku, że naruszono powinność określonego zachowania legislacyjnego. Trudno przyjąć, aby wykładnia art. 7 ustawy o zasobach 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 (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt I ACa 277/11, LEX nr 1120106).

Reasumując podkreślić należy, iż w ocenie Sądu, aby doszło do zaniechania legislacyjnego konieczne jest istnienie konkretnie określonego obowiązku wydania aktu prawnego. Obowiązek ten powinien wynikać jednoznacznie z przepisu prawa. Z całą pewnością z art. 7 ustawy o zasobach nie wynika delegacja ustawowa do wydania na podstawie tego przepisu rozporządzenia wykonawczego. Stosowne upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Przepis art. 7 ustawy o zasobach 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 odrębnej ustawie. Wobec powyższego, brak było również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 417 k.c. (w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r.) w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku ze stwierdzeniem braku podstaw do uwzględnienia powództwa co do zasady, prowadzenie dalszego postępowania dowodowego na okoliczność ustalenia aktualnej wartości przejętych nieruchomości nie mogło mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy i dlatego wnioski dowodowe w tym zakresie na podstawie art. 217 § 2 k.p.c. podlegały oddaleniu (k. 112; płyta CD – k. 113). Ustawodawca bowiem 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.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. W przypadkach szczególnie uzasadnionych bowiem sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Mając zaś na uwadze względy słuszności oraz charakter zgłoszonych roszczeń, z jakimi w niniejszej sprawie wystąpiły powódki, a także okoliczność, że istnieje duża grupa poszkodowanych przez wydawane w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej akty prawne, również w zakresie odebrania majątku bez słusznego lub żadnego odszkodowania, zasadnym było odstąpienie od obciążenia powodek obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów procesu.