

Sygn. akt **IC 1213/13**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 marca 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSO Halina Plasota
Protokolant:	sekr. sądowy Aneta Wesołkowska

po rozpoznaniu w dniu 24 marca 2014 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa K. D.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

**I. oddala powództwo;**

**II. nieuiszczoną opłatę od pozwu przejmuje na rachunek Skarbu Państwa;**

**III. nie obciąża powódki kosztami zastępstwa procesowego Skarbu Państwa.**

Sygn. akt: IC 1213/13

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 15 października 2013 r. K. D. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa na swoją rzecz kwoty 630.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, a także o zwrot kosztów postępowania oraz nadanie wyrokowi klauzuli natychmiastowej wykonalności. W uzasadnieniu powództwa powódka wskazała jako podstawę swojego roszczenia art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, alternatywnie powołała się na odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu zaniechania legislacyjnego (k. 2-5).

Pozwany, reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, w odpowiedzi na pozew wniosł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. W uzasadnieniu strona pozwana podniosła, iż żądanie pozwu nie zostało udowodnione, a nadto przepis art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie może stanowić podstawy prawnej roszczenia, ponieważ wymieniony przepis ani nie kreuje żadnego prawa podmiotowego, które uprawniałoby do dochodzenia jakiegokolwiek zapłaty, ani też nie formułuje obowiązku wydania nowego aktu normatywnego, a tym samym nie jest możliwe opieranie odpowiedzialności Skarbu Państwa w niniejszej sprawie na konstrukcji odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne. (k. 38-43).

W dalszym toku postępowania stanowisko stron nie uległo zmianie.

Sąd nie uwzględnił wniosku powódki zgłoszonego przez jej pełnomocnika ustanowionego w osobie wnuczki N. U. o odroczenie rozprawy z uwagi na jej stan zdrowia, a przede wszystkim Sąd nie uwzględnił wniosku tego pełnomocnika

o ustanowieniu dla powódki pełnomocnika z urzędu (k. – 74, postanowienie z dnia 24 marca 2014r.). Sąd prowadząc dalej postępowanie i nie negując faktu złego stanu zdrowia powódki, miał na uwadze to, że materiał zebrany w sprawie pozwala na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy bez koniecznej obecności powódki.

Także Sąd oddalił wniosek powódki o zawieszenie postępowania do czasu poprawy jej zdrowia, jak to ujęła w piśmie procesowym z dnia 6.2.2014. (k. 55) Mając na uwadze to, iż stan zdrowia powódki jest rzeczywiście zły (przewlekła obturacyjna choroba płuc, powódka jest po radioterapii guza tarczycy, trzech zabiegach onkologicznych i cierpi na niedokrwienie serca), a powódka ma 88 lat (k. 26 akt), to zawieszenie postępowania (przy braku zgody strony pozwanej) do czasu poprawy stanu zdrowia mija się z celem postępowania. Mając na względzie zasadę szybkości uregulowaną art. 6 k.p.c. prowadzenie postępowania jest korzyścią procesową dla powódki, bowiem zakończenie postępowania umożliwia jej podjęcie dalszych czynności w sprawie.

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

Właścicielem nieruchomości gruntowej (...), położonej w gminie Ł. w powiecie (...), o ogólnym obszarze 14 ha, z czego 67,3ha stanowiły lasy mieszane, była Z. G. (k. 3; k. 11-13.).

Z. G. zmarła dnia 8 października 1980r. w O.. Spadek po niej na mocy ustawy w całości odziedziczyła córka K. D..

Przedmiotowa nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e Dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o reformie rolnej, a następnie z nieruchomości tej odłączono obszar o powierzchni 60,63ha, stanowiący lasy, który obecnie znajduje się w miejscowości R. w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego "(...)"-Nadleśnictwo G. (k. 2-5; k. 11-13).

Powyższy stan faktyczny został przez Sąd ustalony na podstawie niekwestionowanych co do autentyczności dowodów z dokumentów złożonych do akt niniejszej sprawy.

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

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie i jako bezzasadne podlegało oddaleniu w całości.

Zgodnie z 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), roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 tejże ustawy, 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. 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. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt I ACa 277/11, LEX nr 1120106, również wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2013r., sygn. akt: I CSK 345/12).

Mając na uwadze powyższe, należy jeszcze raz podkreślić, że powołany przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie stanowił podstawy do merytorycznego pozytywnego rozstrzygnięcia roszczenia powódki.

W tej sytuacji należało rozważyć, czy powództwo zasługiwało na uwzględnienie w świetle zaniechania legislacyjnego polegającego na braku ustawowego uregulowania w kwestii roszczeń osób fizycznych lub ich spadkobierców z tytułu utraty lasów, w ramach reformy rolnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznano za dopuszczalną możliwość odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zaniechanie legislacyjne polegające na niewydaniu ustawy, której obowiązek wydania przewiduje inna ustawa oraz, że odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne polegające na obowiązku wydania ustawy może wchodzić w rachubę wyjątkowo, jedynie wówczas, gdy taki obowiązek jest wyrażony w sposób jednoznaczny (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia z dnia 6 lipca 2006 r. III CZP 37/2006). Przyjęto, że wyłączona jest możliwość ustalenia obowiązku wydania ustawy dopiero w drodze wykładni dokonywanej przez sąd, gdyż stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy. Wprawdzie ustalenie obowiązku wydania ustawy zawartego w normie prawnej jest zawsze konsekwencją wykładni przepisów, w którym norma ta jest zawarta, jednakże istotne jest to, aby woli ustawodawcy co do obowiązku wydania określonej ustawy nie domniemywać; musi ona jednoznacznie wynikać z procesu wykładni przepisów obowiązującego prawa.

Obecnie obowiązek wyrównania szkody wyrządzonej przez niewydanie aktu normatywnego wynika wprost z przepisu art. 417<sup>1</sup> kc. Powyższy przepis obowiązuje od dnia 1 września 2004 r., zaś do dnia 31 sierpnia 2004 r. nie było przepisu przewidującego odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne. Należy w tym miejscu udzielić odpowiedzi na pytanie, czy obowiązek wyrównania szkody spowodowanej brakiem stosownego uregulowania prawnego istniał przed wejściem w życie powołanego wyżej przepisu. Zdaniem Sądu Okręgowego, oczywiście tak, co wynika z doktryny oraz orzecznictwa ( w tym zacytowanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego). Podzielić bowiem należy 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.

Zachodzi więc pytanie, czy w niniejszej sprawie doszło do zaniechania legislacyjnego skutkującego odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkody związane z tym zaniechaniem. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy ustalić z jakiego aktu prawnego wynika obowiązek uchwalenia uregulowania prawnego dotyczącego odszkodowań za lasy przejęte na mocy przepisów z lat 40 – tych. Takim przepisem na pewno nie jest art. 7 ustawy o zasobach.

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 przewidywałaby 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. Sądy nie mogą w sprawach o odszkodowanie za zaniechanie legislacyjne ustalać treści niewydanych przepisów; do przyjęcia istnienia obowiązku legislacyjnego, którego zaniechanie skutkowałoby odpowiedzialność odszkodowawczą państwa, niezbędne jest, aby przepis nakładający obowiązek wydania innego aktu prawnego określał minimalną jego treść w stopniu pozwalającym na określenie zakresu obowiązku odszkodowawczego państwa.

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 również (por. m.in. wyr. Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012r., I CSK 59/12, również wyr. Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2012r., I CSK 547/11, wyr. Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2013r., sygn. akt: I ACa 1093/12 ).

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.

Powódka argumentując żądanie pozwu powołała się na wyrok z dnia 29 czerwca 2012 r. I CSK 547/2011 (OSP 2012/12 poz. 121) w którym Sąd Najwyższy przyjął, że użyte w art. 7 ustawy pojęcie „odrębne przepisy” oznacza wydanie ich w formie ustawy. Jak jednak wskazał Sąd powyżej, odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne polegające na obowiązku wydania ustawy ma charakter wyjątkowy i zachodzi jedynie wówczas, gdy taki obowiązek jest wyrażony w sposób jednoznaczny. Sąd z kolei nie może w drodze wykładni ustalać obowiązku wydania ustawy, gdyż stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy, co potwierdzają przywołane w uzasadnieniu niniejszego wyroku orzeczenia. Z kolei wyrok przytoczony przez powódkę ma charakter jednorazowy i wyrażone tam zapatrywania prawne zostały zakwestionowane w późniejszych wyrokach Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2013 roku I ACa 894/13, LexisNexis nr (...), a także przytoczone wyżej orzeczenia).

Powódka powołuje się również na to, iż przy ocenie zaniechania legislacyjnego na tle art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. należy rozpatrywać z uwzględnieniem notoryjnego faktu, iż ustawa ta była skorelowana z projektem ustawy o rekompensatach. Przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. miały swoje źródło w projekcie obywatelskim (por. Sejm III kadencji, druk nr (...)), nad którym prace toczyły się równolegle do prac nad ustawą reprivatyzacyjną, w której miało zostać określone prawo do rekompensaty w sposób, nadający temu prawu cechy prawa podmiotowego w postaci roszczenia. Sama ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, bez ustawy reprivatyzacyjnej nie miała rodzić żadnych skutków finansowych i rozstrzygać rozwiązań dotyczących rekompensat. Celem art. 7 tej ustawy było jedynie wyrażenie woli ustawodawcy, aby przyszła realizacja żądań reprivatyzacyjnych byłych właścicieli bądź ich spadkobierców, realizowana na podstawie odrębnych przepisów, miała postać pieniężnych rekompensat, a tym samym, aby odbyła się z zachowaniem zasobów określonych w art. 1 ustawy, bez dokonywania

zmian własnościowych, o czym stanowi art. 2 tej ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2007 r. I CSK 223/2007 OSNC 2008/B poz. 47). Na ograniczony sens analizowanego przepisu wskazuje także przedmiot regulacji tej ustawy. Zatem fakt uchwalenia ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę oraz o rekompensatach, która to ustawa następnie nie weszła w życie wskutek weta Prezydenta RP, nie ma wpływu na niniejsze rozstrzygnięcie.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z art. 102 k.p.c. Zdaniem Sądu w stosunku do powódki zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w wyżej przywołanym przepisie art. 102 k.p.c. Powódka jest bowiem osobą starszą, mocno schorowaną (o czym była mowa w części historycznej uzasadnienia), jak również jej stan majątkowy (1334 zł emerytury) stanowi przesłankę zwolnienia z kosztów postępowania. Sąd wziął także pod uwagę fakt, generalnie 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 powódki obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów procesu. Generalnie powódka ma rację, że wskazane kwestie powinny być w pełni uregulowane przez ustawodawcę. Zważywszy na okoliczność, iż powódka została w całości zwolniona od opłaty sądowej od pozwu, a proces przegrała w całości, nieuiszczoną opłatę należało przejść na rachunek Skarbu Państwa.