

ODPIS



WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2010 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny  
w składzie następującym:

Przewodniczący : **SSO Agnieszka Jędrzejewska - Jaroszewicz**

Protokolant : Monika Likos

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2010 roku w Warszawie  
na rozprawie

sprawy z powództwa **J J** , **A J**

**przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa**  
**o zapłatę**

1. powództwo oddala;
2. zasądza od powodów **J J** i **A J** na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

UZASADNIENIE

Powodowie J. P. J. i A. J. J., następcy prawni powoda J. S. J. wnieśli o zasądzenia na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa kwoty 14 000 000 zł tytułem rekompensaty (odszkodowania) za majątek tj. kompleks leśny o powierzchni 1459 ha przejęty na rzecz Skarbu Państwa.

Dla uzasadnienia zajętego stanowiska podkreślili, że wskazany majątek będący własnością poprzednika prawnego powoda został przejęty na mocy Dekretu z dnia 12 grudnia 1944 roku o przejęciu lasów na własność Skarbu Państwa. Żądanie rekompensaty znajduje uzasadnienie prawne w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego strategicznych zasobów naturalnych kraju w zw. z art. 361 kodeksu cywilnego (pozew k. 3-11).

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

Pozwany podkreślił, że dochodzone roszczenie pozbawione jest podstaw prawnych. W ocenie pozwanego nie stanowi jej w szczególności powoływane przez stronę powodową uregulowanie zawarte w ustawie z dnia 6 lipca 2001 roku nie kreuje ono bowiem nowych uprawnień dla byłych właścicieli i ich spadkobierców. Nie występują również przesłanki do

przyjęcia odpowiedzialności pozwanego za zaniechanie legislacyjne.  
(odpowiedź na pozew k.51-55)

**Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

W J J był właścicielem majątku O  
w skład którego wchodził kompleks leśny o pow. 1459.05 ha.

W dniu 21 maja 1946 roku dokonano protokolarnego przejęcia  
na rzecz Skarbu Państwa - na mocy Dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o  
przejęciu lasów na własność Skarbu Państwa - znajdujące się w majątku  
O : drzewostan, grunty leśne (halizny, zręby), grunty nieleśne,  
wody dzikie, nieużytki o łącznej powierzchni 1459.05 h. i przekazano go  
Nadleśnictwu W na cele gospodarki leśnej. Pozostaje on do  
chwili obecnej własnością Skarbu Państwa a administrowany jest przez  
N w C

Postanowieniem z dnia 6 listopada 1990 r. Sąd Rejonowy w  
Sopocie stwierdził, że spadek po - następcy prawnym W J  
J - Z J na podstawie ustawy nabyli J  
W J w 1/4 części spadku oraz J J w 3/4 części spadku  
(pkt 1) natomiast spadek po J J na podstawie ustawy nabył w  
całości J J (pkt 2).

Spadek po J J nabyli na podstawie testamentu  
J J i A i J po 1/2 części każdy z nich co stwierdzone  
zostało w akcie poświadczenia dziedziczenia z dnia 2 grudnia 2009 roku.

Postanowieniem z dnia 17 września 2008 roku Minister Skarbu  
Państwa zwrócił wniosek J J dotyczący wypłaty  
rekompensaty w kwocie 14 000 000 zł z tytułu przejęcie przez państwo  
gruntów leśnych o łącznej powierzchni 1459,05 ha, jako wniesiony do  
niewłaściwego organu.

Powyższy stan faktyczny, który w istotnej części nie był sporny między stronami Sąd ustalił w oparciu o dokumenty zgromadzone w aktach sprawy a także okoliczności przyznane i niezaprzeczone przez stronę przeciwną. Sąd nie uwzględnił natomiast wniosków dowodowych strony powodowej zmierzających do wykazania wysokości szkody (z opinii biegłego) czy też mających stwierdzić zakres prawa do spornej nieruchomości przysługujący poprzednikom prawnym powodów. Prowadzenie postępowania dowodowego na te okoliczności nie miałyby- z uwagi pogląd prawny przyjęty przez Sąd w odniesieniu do samej zasady zgłoszonego żądania, zaprezentowany w dalszej części rozważań - wpływu na kierunek wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

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

Zgłoszone w sprawie niniejszej roszczenie rozważyć należało w świetle art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju w myśl którego 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.

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 uregulowane w formie rekompensat. Innymi słowy przepis ów stanowi zapewnienie zaspokojenia w przyszłości, wymienionych w nim roszczeń 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 a także nie określa sposobu wypłaty rekompensaty. W konsekwencji zaś oznacza to, iż w chwili obecnej nie jest wiadomym, czy ustalanie i wypłata rekompensat będą wymagały wydania indywidualnej decyzji administracyjnej, czy wystarczającą będzie ogólna regulacja ustawowa, której jedynie wykonanie w formie wypłaty rekompensaty zostanie powierzone właściwemu ministrowi, czy też w tym celu zostanie powołany zupełnie nowy organ lub instytucja. (tak trafnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 kwietnia 2009 roku, IV SA/Wa 105/09, LEX nr 550525). W obecnym kształcie wskazane uregulowanie nie może zatem stanowić podstawy prawnej do skutecznego dochodzenia przewidzianej w nim rekompensaty.

Mając na uwadze powyższe nie można w ocenie Sądu podzielić wykładni powołanego przepisu prezentowanej w toku postępowania zarówno przez stronę powodową jak i pozwaną.

Istota stanowiska zajmowanego przez stronę powodową sprowadza się do konstatacji, że wzmiankowany przepis przyznaje podmiotom, które utraciły własność zasobów wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku prawo do odszkodowania, którego wysokość wyznaczona powinna być w oparciu o art. 361 k.c. Pogląd powyższy opiera się na założeniu, że odrębne przepisy o jakich stanowi art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku istnieją już w systemie prawnym i są to min. postanowienia kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej. W ocenie Sądu tego rodzaju interpretacja ma zupełnie dowolny charakter. Aczkolwiek identyfikacja właściwych uregulowań do których odsyła ustawodawca za pomocą określenia „odrębne przepisy” (gdy nie są one konkretnie wskazane) nie zawsze jest jednoznaczna, wykładnia literalna cytowanego przepisu wskazuje, że ustawodawca przewidział nową ( w



odniesieniu do tego mienia) instytucję rekompensaty (ze wskazaniem źródła finansowania), przewidując również na przyszłość uregulowanie wskazanych powyżej kwestii dotyczących zasad i trybu jego wypłaty. Pogląd taki został jednolicie przyjęty w judykatach dotychczas wydanych na gruncie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2009 roku, IV SA/Wa 105/09, LEX nr 550525, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2009 roku, IV SA/Wa 278/09, LEX nr 551944). Istotniejszym, jest wszak inny wniosek płynący z jego wykładni językowej a to zawartego w nim pojęcia rekompensaty. Niedopuszczalnym jest w przekonaniu Sądu - jak to czyni strona powodowa - utożsamianie pojęcia "rekompensaty" z pojęciem "odszkodowania". Ewidentnie nomenklatura ustawy, posługuje się pojęciem rekompensaty, obcym prawu cywilnemu, które reguluje instytucję odszkodowania. Trudno zatem przyjąć aby racjonalny ustawodawca nie posłużyłby się pojęciem rekompensaty, gdyby w istocie chodziło mu o odszkodowanie. (tak trafnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 22 kwietnia 2009 roku, IV SA/Wa 177/09, LEX nr 550523 ). Nie można tu tracić z pola widzenia, że możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za mienie utracone na mocy liczących aktów prawa stanowionego wydanych w okresie powojennym nie jest w żaden sposób ograniczona na gruncie obowiązującego stanu prawnego - w szczególności uregulowań zawartych w art. 417 i nast. k.c. czy też uchylonego już art. 160 k.p.a. - nie jest zatem potrzebne jakieś jej odrębne deklarowanie ( nadawanie temu przepisowi jedynie tego znaczenia powodowałoby, że stanowiłby on w istocie swoiste superfluum ustawowe dlatego też nie można również podzielić jego wykładni prezentowanej przez stronę pozwaną). Oczywiście wymaga to wykazanie wszystkich przesłanek odpowiedzialności w tych przepisach przewidzianych. Inaczej jest natomiast w sytuacji gdy określone świadczenie pieniężne przysługuje 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 przy czym jej przyznanie -na określonych w tej ustawie warunkach- przekazane zostało na drogę postępowania administracyjnego. Zatem również wyniki wykładni systemowej przemawiają za niedopuszczalnością utożsamiania pojęć rekompensata i odszkodowanie.

Niemożność - w świetle powołanej argumentacji- dochodzenia w chwili obecnej rekompensaty na podstawie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku nie oznacza oczywiście aby niedopuszczalną była również realizacja roszczeń odszkodowawczych na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Wymagało to jednak, rzecz oczywista udowodnienia przesłanek odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa w tym w pierwszej kolejności bezprawności działania powodującego szkodę. Powód nie podjął inicjatywy w tym zakresie (nie zmierzały do tego w szczególności zgłoszone przez niego wnioski dowodowe) - prezentując jak się zdaje pogląd, że analizowany przepis nie tylko odsyła do reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w kodeksie cywilnym ale również przesądza o wypełnieniu jej przesłanek a udowodnieniu podlega tylko jego wysokość. Stanowiska takiego, z przyczyn już wskazanych, podzielić nie można. Z pewnością o bezprawności działania pozwanego nie przesądza sam fakt przejęcia mienia powoda na rzecz Skarbu Państwa. Nastąpiło to bowiem na podstawie obowiązującego ówczesnie porządku prawnego tj. Dekretu z dnia 12 grudnia 1944 roku o przejęciu lasów na własność Skarbu Państwa, który to akt (niezależnie od pozaprawnej oceny prawodawstwa tego okresu) sankcjonował dokonywanie tego rodzaju czynności.



Powód wskazywał również, że odpowiedzialność pozwanego Skarbu Państwa uzasadnia także fakt zaniechania legislacyjnego tego podmiotu tj. niewprowadzenia regulacji prawnej o której mowa w art. 7 ustawy 6 lipca 2001 roku. W ocenie Sądu tak sformułowane żądanie nie jest uzasadnione.

Przede wszystkim stwierdzić należy porządkująco, że zastosowania w rozważanej sprawie nie znajdzie art. 417(1) § 4 k.c. gdyż wymieniony przepis wszedł w życie z dniem 1 września 2004 r. i działał jedynie na przyszłość a to zgodnie 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. 4201, art. 4202, i art. 421 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 roku.

Za przesadzoną uznać należy natomiast kontrowersję, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 roku, I.1X nr 493964, Biul.SN 2009/5/7.III CZP 139/08). Podstawę prawną stanowi tu art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 ocenie Sądu nie występują tak zdefiniowane przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne.

Uzasadnionym jest bowiem w przekonaniu Sądu twierdzenia, iż analizowany art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku nie zawiera w istocie żadnej treści normatywnej a stanowi jedynie ogólną deklarację ustawodawcy co do przyznania stosownych rekompensat. Nie można zatem uznać, że przyznaje on jednostkom określone prawa w znaczeniu zdefiniowanym powyżej, których realizacja okazała się niemożliwa na skutek niewydania aktu normatywnego a jednocześnie, że zakreśla on oznaczony obowiązek po stronie skonkretyzowanego organu państwowego. W przypadku rozporządzeń wymagania w tym zakresie wyznacza art. 92 ust.1 Konstytucji RP zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Wymóg określenia treści przyszłego aktu normatywnego odnosi się również do sytuacji gdy ma być to akt rangi ustawowej. Nie może budzić wątpliwości, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku nie spełnia powołanych kryteriów . Jednocześnie mając na uwadze, że brak w nim nie tylko wskazań co do stosownego instrumentarium pozwalających na jego realizację (trybu, terminów , organów obowiązanych do wypłat) ale także postanowień dotyczących w szczególności wysokości należnej rekompensaty nie było w ocenie Sądu możliwe określenie kwoty należnego odszkodowania (odpowiadającego wartości niewypłaconej z powodu zaniechania legislacyjnego rekompensaty). Zupełnie arbitralny charakter, wkraczający w sferę uprawnień prawodawcy miałoby w szczególności- gdy

zważyć na przykład na zasady ustalone w powołanej ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej - wyznaczenie jego pulapu w wysokości całości wartości utraconej nieruchomości. Wynika to z faktu, iż jak wzmiankowano, przepis ten nie przyznaje w istocie jednostkom praw, które dałyby się jednoznacznie zdefiniować.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu Sąd wydał w oparciu o statuowaną w art. 98 k.p.c.- zasadę odpowiedzialności za jego wynik.