

Sygn. akt I ACa 1350/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Robert Obrębski (spr.)

Sędzia SA Ewa Kaniok

Sędzia SO del. Tomasz Szancilo

Protokolant st. sekr. sąd. Ewelina Borowska

po rozpoznaniu w dniu 24 kwietnia 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. S.

przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt II C 708/11

- 1. oddala apelację;**
- 2. nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego poniesionymi przez stronę pozwaną;**
- 3. przejmuję na rachunek Skarbu Państwa nieuiszczoną opłatę od apelacji.**

Sygn. akt IA Ca 1350/12

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 9 września 2011 r. J. S. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa kwoty 6767500 zł tytułem rekompensaty za utratę przez ojca powoda W. S. (1) (S.) nieruchomości, która na podstawie dekretu (...) Komitetu (...) z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej przeszła na własność Skarbu Państwa. Powód podnosił w uzasadnieniu pozwu, że przed wojną ojciec powoda był właścicielem nieruchomości leśnej „J.” położonej w wsi J., gmina D., powiat (...), o powierzchni przenoszącej 270 ha. Jako podstawę prawną roszczenia powód podał art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju i podnosił, że przy ustalaniu należnej rekompensaty, w drodze analogii należy stosować ogólne przepisy dotyczące naprawienia szkody, w tym zasadę pełnej jej kompensaty. Wychodząc z tego założenia, powód podnosił, że powinien otrzymać rekompensatę odpowiadającą pełnej wartości nieruchomości leśnych, które przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie powołanego dekretu. Ponadto powód powoływał

się na art. 417¹ par. 4 k.c. i twierdził, że nieuchwalenie odrębnych przepisów, do których ustawodawca odesłał w art. 7 powołanej ustawy, stanowiło zaniechanie legislacyjne, które było przyczyną szkody doznanej przez powoda.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa i podnosił, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. zawiera normę blankietowa, z której nie wynika roszczenie o zasądzenie rekompensaty na rzecz byłych właścicieli gruntów, które zostały przejęte na podstawie powołanego dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, lub na rzecz ich spadkobierców. Pozwany sprzeciwiał się stosowaniu ogólnych przepisów dotyczących ustalenia odszkodowania do obliczenia rekompensaty dochodzonej przez powoda i podnosił, że zaniechanie uchwalenia przepisów, w których zostałyby ustalone zasady przyznawania takich rekompensat, nie może zostać uznane za delikt Skarbu Państwa.

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2011 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Na podstawie dowodów z dokumentów złożonych przy pozwie, Sąd Okręgowy ustalił, że powód jest jednym z następców prawnych W. S. (2), zmarłego 1 stycznia 1947 r., który przed wojną był właścicielem nieruchomości leśnej „J.”, położonej w miejscowości J., gmina D., powiat (...), o powierzchni 270 hektarów i 70 arów. Sąd Okręgowy ustalił, że wskazana nieruchomość leśna została przejęta na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit.e dekretu (...) Komitetu (...) z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w konsekwencji czego Skarb Państwa został wpisany jako właściciel w dziale drugim księgi wieczystej Kw (...) prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Łomży. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że nieruchomość została przekazana Nadleśnictwu Ł..

Oceniając znaczenie prawne ustalonych okoliczności i rozważając obie podstawy prawne żądania pozwu, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że powództwo nie jest uzasadnione i nie zasługuje na uwzględnienie. W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy wskazał, dzieląc stanowisko strony pozwanej, że art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. ma charakter przepisu blankietowego, a zawarta w nim norma nabierze prawnego znaczenia, jeżeli zostanie wypełniona aktem normatywnym regulującym szczegółowo zasady przyznawania i wypłacania rekompensat za utratę przez byłych właścicieli albo ich następców prawnych własności zasobów naturalnych kraju, w tym lasów państwowych. Według Sądu Okręgowego, z art. 7 ustawy nie wynika roszczenie o zasądzenie rekompensat, a tym samym możliwość skutecznego jego dochodzenia, zwłaszcza że z końcowej treści tego przepisu wynika, że zasady przyznawania i wypłacania rekompensat powinny zostać uregulowane osobnymi przepisami.

Odnosząc się do drugiej ze podanych przez powoda podstaw prawnych roszczenia, Sąd Okręgowy przede wszystkim wskazał, że podstawą prawną deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowi art. 417 §1 k.c. w zw. art. 417¹ 4 k.c. Przyjmując, że Skarb Państwa odpowiada na podstawie tych przepisów za szkodę wyrządzoną nieuchwaleniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji RP, Sąd Okręgowy wskazał, że w art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. ustawodawca nie przyjął na siebie obowiązku wydania przepisów określających zasady przyznawania i wypłacania wskazanych rekompensat, a zaniechanie wydania takich przepisów nie może uzasadniać choćby częściowego uwzględnienia powództwa wniesionego w tej sprawie. Sąd Okręgowy odwołał się do argumentacji powołanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 i wskazał, że w art. 7 ustawy nie został określony zakres rekompensaty, podmioty uprawnione do jej uzyskania, nie zostały ponadto wskazane organy obowiązane do jej wypłacenia, a przede wszystkim nie została określona kwota świadczenia ani podstawa jej wyliczenia. Obowiązek uchwalenia przepisów ustawowych, jak wskazał Sąd Okręgowy, musi mieć charakter jednoznaczny na tyle, aby wyłączona została możliwość jego ustalenia w drodze wykładni dokonywanej przez sąd, ponieważ analizując przepisy prawa, organ władzy sądowniczej nie może wkraczać w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Apelację do wyroku Sądu Okręgowego wniósł powód. Zaskarżając ten wyrok w całości, powód zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju poprzez uznanie, że z przepisu tego nie wynika roszczenie o zapłatę rekompensaty. Na podstawie

tego zarzutu powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie oraz obciążenie powoda kosztami zastępstwa prawnego, które pozwany poniósł w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie jest uzasadniona i nie zasługuje na uwzględnienie ani przez zmianę zaskarżonego wyroku, ani też przez jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ocenie Sądu Apelacyjnego, zaskarżony wyrok został oparty na ustaleniach faktycznych, które były wystarczające i w całości zostały przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia o zasadności apelacji, zwłaszcza że w zarzutach skarżący nie kwestionował prawidłowości ustaleń, które zostały opisane przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Uznając powództwo za bezzasadne co do samej zasady, słusznie Sąd Okręgowy przyjął, że nie zachodziła potrzeba dokonywania ustaleń dotyczących zakresu i wartości szkody doznanej przez ojca powoda, a pośrednio także przez skarżącego. Podzielając stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym za zasadnością powództwa nie mogła przemawiać żadna ze wskazanych przez powoda podstaw roszczenia, za bezzasadny Sąd Apelacyjny uznał zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Apelacja nie została oparta na zarzucie naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 417 par. w zw. z art. 417¹ par. 4 k.c., niemniej kontrolując z urzędu zastosowanie prawa materialnego przez Sąd Okręgowy (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07), Sąd Apelacyjny uznał, że także powołane przepisy nie zostały naruszone zaskarżonym wyrokiem.

Nie umniejszając znaczenia zastrzeżeń, jakie w teorii prawa ustrojowego są podnoszone w stosunku do uprawnień Państwowego Komitetu Wyzwolenia Narodowego dotyczących stanowienia prawa, podnieść należy, że akty prawne, w tym dekrety wydawane w latach 40 – tych przez wskazany organ faktycznie wytworzyły podstawę ukształtowania się systemu prawnego obowiązującego w Polsce po drugiej wojnie światowej, także w sferze stosunków własnościowych. Nacjonalizacja nieruchomości rolnych i leśnych, jaka została przeprowadzona dekretem PKWN z dnia 6 września 1994 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, pozbawiając własności przedwojennych właścicieli, wytworzyła stan prawny, który był podstawą funkcjonowania uczestników obrotu prawnego w okresie poprzedzających zmiany wprowadzone do kodeksu cywilnego nowelą lipcową z 1990 r. i do chwili obecnej stanowi element obowiązującego w Polsce systemu prawnego, jest bowiem jedyną podstawą uznania, że Skarb Państwa jest obecnie właścicielem tych wszystkich nieruchomości, które zostały objęte działaniem powołanego dekretu, w tym nieruchomości, dla których Sąd Rejonowy w Łomży prowadzi księgę wieczystą Kw (...). Skutków prawnych wywołanych powołanym dekretem nie kwestionuje również skarżący, ponieważ dochodzone w tej sprawie roszczenie opiera na uznaniu, że Skarb Państwa jest właścicielem nieruchomości, które w okresie przedwojennym należały do ojca skarżącego. Legalny charakter przejęcia przez Skarb Państwa własności nieruchomości wskazanej w pozwie uniemożliwia uznanie, że podstawą prawną dochodzonego roszczenia może stanowić odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa z czynu niedozwolonego. O ile na gruncie aktualnego stanu prawnego wydanie aktu normatywnego może stanowić podstawę deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa, przewidzianej art. 417⁽¹⁾ par. 1 k.c., o tyle brak jest podstaw do zastosowania tej podstawy odpowiedzialności do aktów prawnych uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji RP, nie wyłączając dekretów wydanych przez PKWN po drugiej wojnie światowej, legislacyjna działalność PKWN nie podlega bowiem weryfikacji aktualnie obowiązującymi instrumentami kontroli konstytucyjnej, zaś skutki, które spowodował dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, nie mogą być obecnie uznane za wywołane bezprawnie.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy nie naruszył art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. i zasadnie przyjął, że norma zawarta w tym przepisie ma charakter blankietowy, nie stanowi samodzielnej podstawy zasądzenia rekompensaty wskazanej w tym przepisie. Przyznać natomiast należy, że w początkowym okresie stosowania powołanego przepisu, odczytanie zawartej w nim normy wywołało wątpliwości, a nawet rozbieżności w orzecznictwie. W wyroku z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, Sąd Najwyższy opowiedział się za poglądem korzystnym dla skarżącego. Analogiczne stanowisko przyjął Sąd Apelacyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z 4 lutego 2011 r., wydanego w sprawie

IA Ca 13/11. W kolejnych orzeczeniach Sąd Najwyższy zmienił stanowisko. W wyroku z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, przyjął mianowicie, że powołany przepis ma charakter blankietowy i nie może stanowić samodzielnej podstawy przyznania odszkodowania na rzecz wskazanych w nim osób. Przesądzająca była natomiast uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, w której został wypowiedziany pogląd, zgodnie z którym „Art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie może stanowić źródła prawa podmiotowego, a tym samym nie może być podstawą do wypłaty odszkodowania za zaniechanie legislacyjne”. O tym, że przytoczona uchwała oddaje aktualne stanowisko Sądu Najwyższego oraz że nie będzie podlegała weryfikacji, może świadczyć okoliczność, że w kolejnych sprawach, w których wnoszone skargi kasacyjne dotyczyły tych samych problemów, Sąd Najwyższy odmawiał ich przyjęcia do rozpoznania i podnosił, że powołaną uchwałą z dnia 20 grudnia 2012 r. zostały wyjaśnione wszystkie wątpliwości powstające przy wykładni i zastosowaniu art. 7 powołanej ustawy. W szczególności postanowieniem z dnia 27 marca 2013 r., I CK 416/12, z podanego powodu, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2012 r., IA Ca 714/11, którym oddalona została apelacja od wyroku oddalającego powództwo, wydanego na tle analogicznego stanu faktycznego, z przytoczeniem przez Sąd Apelacyjny pogłębionej argumentacji uzasadniającej tezę, którą następnie Sąd Najwyższy zaprezentował w powołanej uchwale z dnia 20 grudnia 2012 r. Stanowisko orzecznictwa jest więc przesądzone w kierunku, który nie pozwalał na uwzględnienie apelacji w rozpoznawanej sprawie, zaś odmienny pogląd skarżącego należało uznać za nietrafny. Zgodzić się tylko należy, że norma zawarta w art. 7 powołanej nie stanowi deklaracji politycznej oraz że ma znaczenia prawne. Istotnie, podstawowe zasady legislacji nakazują przyjąć, że powołany przepis ma określone znaczenie normatywne i wywołuje konkretne skutki. Nie stanowi samodzielnej podstawy dochodzenia na drodze sądowej wskazanej w nim rekompensaty, lecz zawiera normę wskazującą na określony mechanizm zrekompensowania właścicielom lub ich spadkobiercom przejęcia przez Skarb Państwa własności zasobów wskazanych w art. 1 ustawy. Normatywne znaczenie tej normy ma przede wszystkim charakter negatywny, ponieważ wyklucza możliwość wprowadzenia rozwiązania polegającego na przyznaniu osobom uprawnionym odszkodowania za utratę własność określonych w ustawie dóbr. Znaczenie normatywne omawianego przepisu sprowadza się w zasadzie do wyłączenia możliwości zrekompensowania skutków pozbawienia byłych właścicieli wskazanych zasobów przez wypłatę pełnego odszkodowania wynikającego z art. 361 § 2 k.c. Wskazany argument wykazuje sprzeczność w argumentacji zaprezentowanej przez powoda. W sytuacji, gdy w art. 7 ustawy ustawodawca w zamierzony sposób odstąpił od zastosowania wobec byłych właścicieli zasobów naturalnych określonych w art. 1 ustawy ogólnych zasadach odpowiedzialności cywilnej, lecz posłużył się konstrukcją rekompensat, próba wypełniania znaczenia instrumentu zastosowanego przez ustawodawcę przez odwołanie się do ogólnych przepisów musi zostać uznana za bezzasadną i nie może zyskać akceptacji, bez względu na argumenty przytoczone za poglądem dopuszczającym zastosowanie wykładni przez analogię na gruncie prawa cywilnego, jak również bez względu na liczbę orzeczeń, w których taka metoda wykładni była dopuszczana. Wskazane ratio legis normy zawartej w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. jest na tyle wyraźne, że wyklucza możliwość wypełnienia znaczenia pojęcia „rekompensata” przez odwołanie się zasady pełnej kompensaty szkody. Przeciwno takiej wykładni art. 7 ustawy przemawia sama treść tego przepisu, w szczególności końcowy jego fragment, w którym ustawodawca odwołuje się do „odrębnych przepisów”, które nie zostały dotąd uchwalone, nie zaś do przepisów ogólnych, w tym do art. 361 § 2 k.c. Zasadnie Sąd Okręgowy uznał, że pierwsza z podanych przez powoda podstaw prawnych roszczenia dochodzonego w tej sprawie nie zasługuje na uwzględnienie.

Rozważając z urzędu zastosowanie przez Sąd Okręgowy art. 417 §1 w zw. z art. 417¹ § 4 i art. 77 Konstytucji RP, jak również argumentację podaną przez Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 4 lutego 2011 r., wydane w sprawie IA Ca 13/11 oraz przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/1, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że zaskarżony wyrok nie narusza powołanych przepisów oraz że także z tej przyczyny apelacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie. Brak jest przede wszystkim podstaw do uznania, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ za ugruntowany należy uznać pogląd, zgodnie z którym wskazany przepis „sam nie daje podstawy do wywodzenia z niego roszczeń cywilnoprawnych” (wyrok Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2004 r., ICK 591/03).

Data wejścia w życie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., która poprzedzała nowelizację art. 417 k.c. przez dodanie indeksów do tego przepisu, uzasadnia przyjęcie, że istotne dla sprawy okoliczności podlegają ocenie według stanu prawnego, który obowiązywał do 1 września 2004 r. W sytuacji jednak, gdy przepisy odrębne, do których ustawodawca odwoływał się w art. 7 powołanej ustawy, nie zostały uchwalone do chwili obecnej, zastosowanie ogólnej zasady z art. 316 par. 1 k.p.c. uzasadnia dokonanie oceny okoliczności tej sprawy także pod kątem art. 417¹ par. 4 k.c. Za takim stanowiskiem opowiedział się przede wszystkim Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 maja 2009 r., IIICZP 139/08, trafnie stwierdzając, że „Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Mając na uwadze wcześniejsze orzecznictwo (wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2003 r., I CK 143/03; wyrok Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2003 r., I CK 232/0; wyrok Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2004 r. IVCK 491/03 czy też wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2005 r., III CK 235/04), trudno zaprzeczyć, że pojęcie zaniechania legislacyjnego nie było uregulowane przed wskazaną nowelizacją, zwłaszcza precyzyjne, wobec czego podlegało ogólnym zasadom wykładni dotyczącej niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, do której niewątpliwie należy władza ustawodawca. Brak podstawy normatywnej doprecyzowującej pojęcie zaniechania legislacyjnego powodowało, że za delikt Skarbu Państwa uważano nie tylko zaniechanie właściwe rozumiane jako brak aktu prawnego, którego obowiązek wydania był przewidziany przepisami co najmniej tej samej rangi, ale również zaniechanie względne, przez które uznaje się uchwalenie niepełnej lub fragmentarycznej regulacji prawnej (por. zwłaszcza uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 24 września 2003 r., I CK 143/03). Należy jednak zauważyć, że tak szerokie rozumienie zaniechania legislacyjnego w okresie od wejścia w życie Konstytucji RP do 1 września 2004 r., które było konsekwencją braku odpowiedniej regulacji, spowodowało nowelizację art. 417 k.c. i dodanie art. 417¹ k.c. Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do zdarzeń zaistniałych po dniu 1 września 2004 r., przy ocenie czy doszło do zaniechania legislacyjnego uzasadniającego deliktową odpowiedzialności Skarbu Państwa, należy mieć na uwadze przesłanki podane w § 4 art. 417¹ k.c. Podstawowym elementem tej oceny jest ustalenie, że nie został wydany akt prawny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Zgodzić się przy tym należy z podglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, że taki obowiązek nie musi wynikać z przepisów wyższego rzędu, ale może zostać przyjęty także w przepisach tej samej rangi. W sytuacji, gdy chodzi o materię wymagającą regulacji ustawowej, taki obowiązek nie musi wynikać z Konstytucji, ale może wynikać z przepisów ustawy zwykłej. Trudno natomiast przyjąć, że na gruncie aktualnego stanu prawnego, Skarb Państwa ponosi deliktową odpowiedzialność nie tylko za właściwe zaniechanie legislacyjne, ale również za jakość stanowionego prawa, czyli za tzw. względne zaniechanie legislacyjne. Przeciwno takiemu stanowisku przemawia treść i znaczenie pozostałych regulacji, które zostały wprowadzone w art. 417¹ k.c., a które nie dotyczą zaniechania legislacyjnego wskazanego w § 4 tego przepisu. Uwzględniając w szczególności znaczenie § 1 tego przepisu, należy wskazać, że jakość przyjmowanych regulacji może stanowić podstawę odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa o tyle tylko, o ile we właściwym postępowaniu zostałyby stwierdzone, że akt prawny, z którego uchwalenia powód wywodzi szkodę, jest niezgodny z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą. Nie ulegać kwestii, że uchwalenie przepisów niepełnych i fragmentarycznych, zwłaszcza w zakresie praw podstawowych chronionych Konstytucją RP, w tym ochrony własności oraz przyznawania gratyfikacji z tytułu jej utraty, podlega kontroli wykonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, fragmentaryczność norm prawnych jest bowiem sprzeczna za zasadą demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, narusza zasady prawidłowej legislacji, a często także zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego prawa, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (por. wyrok z dnia 30 października 2001 r., K 33/00 oraz wyrok z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01).

Fragmentaryczny zapis zawarty w art. 7 ustawy nie uzasadnia możliwości przypisania pozwanemu odpowiedzialności deliktowej nie tylko na podstawie art. 417¹ par. 1 k.c., ale również na podstawie § 4 tego przepisu. Oba wskazane przepisy mają charakter regulacji uzupełniającej w stosunku do podstawowej normy z § 1 art. 417 k.c. O ile jednak jakość stanowionego prawa, oceniana pod kątem niepełności lub jego fragmentaryczności, podlega ocenie deliktowej według § 1 art. 417¹ k.c., o tyle odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne może zostać przypisana Skarbowi Państwa, jeżeli zostaną spełnione przesłanki z określone w § 4 art. 417¹ k.c., czyli za szkodę wyrządzoną tzw.

właściwym zaniechaniem legislacyjnych. Możliwe jest kumulatywne zastosowanie obu wskazanych przepisów, nie można natomiast przyjąć, aby odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne została przypisana Skarbowi Państwa w sytuacji, gdy obowiązujący system prawa nie przewiduje obowiązku uchwalenia określonych przepisów w rozumieniu § 4 art. 417¹ k.c. (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08). Ocena natomiast fragmentaryczności regulacji zawartej w aktach prawnych, których wady nie mogą zostać usunięte w drodze ich wykładni, w tym przez analogię, należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, której realizacja powinna poprzedzać rozstrzygnięcie sprawy o odszkodowanie dochodzone na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § k.c.

Obowiązek dotyczący uchwalenia określonego aktu prawnego musi mieć charakter jednoznaczny, musi więc zostać sformułowany przez ustawodawcę, nie może natomiast wynikać z wykładni dokonywanej przez sąd powszechny, ponieważ stanowiłoby to ingerencję w ustawodawcze uprawnienia organów stanowiących prawo, naruszałoby więc zasadę podziału władzy. Kompetencje ustawodawcy dotyczące uchwalania aktów prawnych są oczywiste, znajdują umocowanie w przepisach Konstytucji RP, ustawodawca nie ma więc potrzeby potwierdzania swoich kompetencji wynikających z Konstytucji. W art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2006 r. ustawodawca nie przyjął na siebie obowiązku uchwalenia przepisów określających zasady przyznawania rekompensat wskazanych w tym przepisie ze skutkiem dającym sądom powszechnym podstawę do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 4 k.c. Wskazując, że rekompensaty zostaną wypłacone na podstawie osobnych przepisów, ustawodawca dał przede wszystkim wyraz temu, że art. 7 ustawy, mimo że przewiduje przyznanie prawa do rekompensaty, nie może być uważany za samodzielną podstawę jej dochodzenia, jak również że podstawy takiej nie mogą stanowić ogólne przepisy dotyczące dochodzenia naprawienia szkody. Znaczenie art. 7 powołanej ustawy, w tym zawartego w nim odwołania do odrębnych przepisów, sprowadza się do wskazania, że świadczenia, jakie zostaną w przyszłości wypłacone ze środków budżetowych za utratę własność zasobów naturalnych wskazanych w art. 1 ustawy byłym właścicielom albo ich następcom prawnym, zostaną wypłacone w formie rekompensat, nie zaś jako odszkodowanie, na podstawie przepisów, które zostaną przyjęte w późniejszym czasie. Motywowany wielkością obciążenia budżetowego, jakie może z tego wynikać, ustawodawca tak zredagował omawiany przepis, aby z jego treści nie wynikał obowiązek uchwalenia takich przepisów, a w konsekwencji zgoda na ponoszenie przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej na jego naruszenie. Z podanych powodów apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny uznał, że mimo oddalenia apelacji w całości, nie było podstaw uwzględnienia wniosku o obciążenie powoda kosztami postępowania apelacyjnego, poniesionymi przez stronę pozwaną, zwłaszcza że apelacja została wniesiona zanim Sąd Najwyższy wydał wyrok z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, a następnie uchwałę z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12. Zachodziły więc podstawy do zastosowania na korzyść powoda art. 102 w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. przez nieobciążanie powoda kosztami udziału w sprawie Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie powołanych przepisów i art. 385 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.