

Sygn. akt IA Ca 754/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Edyta Mroczek

Sędziowie: SA Maciej Dobrzyński (spr.)

SA Robert Obrębski

Protokolant: st. sekr. sąd. Monika Likos

po rozpoznaniu w dniu 23 stycznia 2013 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa E. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 19 marca 2012 r., sygn. akt I C 1077/11

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od E. M. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.**

IA Ca 754/12

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 25 października 2011 r. powódka E. M. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa kwoty 9 777 143,00 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek niewydania przez właściwe organy aktu normatywnego stanowiącego podstawę do obliczenia i wypłaty rekompensaty za przejęty na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania las o łącznej powierzchni 320 ha, położony w miejscowości G., gmina Z., powiat (...), wchodzący w skład dawnego (...) należącego do poprzedników prawnych powódki – W. M. (1) i jej dzieci W. M. (2) i M. L., z domu M.. Ewentualnie powódka wniosła o zasądzenie na jej rzecz kwoty 9 777 143,00 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem rekompensaty w wysokości pełnej wartości przejętego na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania wyżej opisaney nieruchomości leśnej. Powódka wniosła również o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na pozew z dnia 13 stycznia 2012 r. pozwany Skarb Państwa - Minister Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej

Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego Skarbu Państwa pozostałych kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 19 marca 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i zasądził od E. M. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Skarbu Państwa kwotę 7 200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych oraz rozważaniach prawnych:

Na wstępie Sąd Okręgowy wskazał, że oddalił wnioski dowodowe powódki uznając, że okoliczności, które miałyby zostać dowiedzione tymi dowodami są nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Mając bowiem na uwadze przyjęty przez Sąd pogląd prawny,

w świetle którego roszczenia powódki nie są usprawiedliwione co do samej zasady, zbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy było prowadzenia postępowania dowodowego na okoliczność przysługiwania powódce prawa własności do wskazanych nieruchomości (zakresu tego prawa), a tym bardziej co do wartości tego mienia.

Sąd I instancji podniósł, że niezależnie od istniejącego w sprawie układu stosunków faktycznych stronie powodowej nie przysługiwały roszczenia wskazane przez nią w żądaniu pozwu. W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy poddał analizie roszczenie powódki przez pryzmat przepisu 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. 1 pkt 3 powołanej ustawy do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się lasy państwowe. W myśl natomiast jej art. 7 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 Okręgowego 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 pozwalała 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 a także nie określa sposobu wypłaty rekompensaty. W ocenie Sądu Okręgowego nie budziło wątpliwości, że powołane uregulowanie nie może w obecnym kształcie stanowić samostojnej podstawy prawnej do skutecznego dochodzenia przewidzianej w nim rekompensaty. W szczególności nie sposób, w ocenie Sądu I instancji, podzielić wykładni powołanego uregulowania prezentowanej w toku postępowania przez stronę powodową, której istota sprowadzała się do wniosku, że wzmiankowany przepis przyznaje podmiotom, które utraciły własność zasobów wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. 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 r. istnieją już w systemie prawnym i są to m.in. postanowienia kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej. W ocenie Sądu tego rodzaju interpretacja nie znajdowała oparcia w powołanym przepisie. Już wykładnia literalna cytowanego postanowienia wskazywała, 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.

W ocenie Sądu Okręgowego niedopuszczalne jest utożsamianie pojęcia rekompensaty z pojęciem odszkodowania. Sąd ten podzielił zapatrywanie w myśl którego nomenklatura ustawy posługuje się pojęciem rekompensaty, obcym prawu cywilnemu, które reguluje instytucję odszkodowania. Trudno zatem przyjąć,

aby racjonalny ustawodawca posłużył się pojęciem rekompensaty, gdyby w istocie chodziło mu o odszkodowanie. 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. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, ze zm.). Podkreślenia wymagało, że ustawa posługuje się właśnie pojęciem rekompensaty, analogicznym jak w analizowanym art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., przy czym jej przyznanie - na określonych w tym akcie prawnym warunkach - przekazane zostało na drogę postępowania administracyjnego. Zatem również wyniki wykładni systemowej przemawiały za niedopuszczalnością utożsamiania' pojęć rekompensaty

i odszkodowania. Z tego też względu nie byłoby dopuszczalnym - nawet przy przyjęciu, że w analizowanej sytuacji mamy do czynienia z luką w prawie - odwołanie się do przepisów kodeksu cywilnego normujących reżim odpowiedzialności odszkodowawczej.

Mając na uwadze powyższe argumenty Sąd Okręgowy uznał, że art. 7 ustawy z 2001 r., z uwagi na swój ogólnikowy charakter - w szczególności nieokreślenie trybu postępowania, wysokości świadczenia 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 na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Podzielając zatem co do zasady zapatrywanie strony powodowej, że przyznanie stosownej rekompensaty nie zostało uzależnione od wykazania przesłanki w postaci bezprawności działania pozwanego nie można jednocześnie akceptować poglądu, że wskazane uregulowanie odwołuje się do przepisów kodeksu cywilnego - jako przepisów odrębnych - w zakresie określenia zasad jego przyznawania ani też, że opisane braki stanowią lukę w prawie podlegającą uzupełnieniu uregulowaniami zawartymi w kodeksie cywilnym normującymi odpowiedzialność odszkodowawczą.

Niezależnie od powyższego Sąd Okręgowy zauważył, że gdyby zaakceptować pogląd, iż do zasad przyznawania rekompensaty na podstawie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego brak byłoby w ocenie Sądu podstaw do selektywnego ich stosowania, w szczególności zatem z pominięciem ogólnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa przewidzianych w art. 417 k.c.

W tej sytuacji niezbędnym dla uwzględnienia zgłoszonego żądania byłoby udowodnienie przez powoda tych przesłanek, w tym w pierwszej kolejności bezprawności działania powodującego szkodę. Tymczasem powód upatrywał podstawy do zasądzenia dochodzonej w niniejszym postępowaniu kwoty w samym fakcie przejścia przez pozwanego należącego do niego mienia, a nie w bezprawności tego działania. Jednocześnie podkreślenia wymagało, że dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej nie został dotychczas uchylony w jakimkolwiek trybie przewidzianym prawem, a zatem pozostaje

w obrocie prawnym. Przejście zatem nieruchomości ziemskich w rozumieniu przepisów dekretu - tj. jego art. 2 ust. 1 - na własność Skarbu Państwa nie mogło być identyfikowane jako bezprawne, a tym samym rodzące odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa. Nie może bowiem być jej źródłem działanie podjęte na podstawie obowiązujących w czasie dokonywania tej czynności przepisów prawa (tu dekretu o reformie rolnej) dotąd skutecznie niezakwestionowanych. Zastrzeżenia dotyczące politycznych i aksjologicznych uwarunkowań dekretu o reformie rolnej nie mogły prowadzić do odmowy jego stosowania. Zagadnienie dopuszczalności uznawania dekretu o reformie rolnej za źródło powszechnie obowiązującego prawa było już po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedmiotem rozważań zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego. W toku rozważań podkreślano, że dekret o reformie rolnej, który wszedł w życie z dniem 13 września 1944 r., doprowadził do zasadniczej zmiany w strukturze własności nieruchomości ziemskich, jego przepisy były stosowane przez sądy i organy administracji, a skutki, jakie wywołał, były następnie respektowane przez ustawodawcę, o czym świadczyły nowelizacje tego dekretu oraz ustawowe odesłania do jego unormowań. W konsekwencji, dekret ukształtował stosunki własnościowe, a upływ czasu spowodował, że ukształtowane jego przepisami stosunki prawne nabrały trwałości. Przepisy dekretu o reformie rolnej pozostają zatem w systemie prawa

jako podstawa wywołanych przez nie skutków prawnych i są właściwe dla dokonania oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym wywołały przewidziane w nich skutki prawne. W konsekwencji uprawnionym było twierdzenie, że samo przejście mienia powódki na podstawie wskazanych przepisów prawnych nie nosiło cechy bezprawności, a jednocześnie nie zostało w niniejszej sprawie wykazane w żaden sposób, że wystąpiły inne podstawy do takiego kwalifikowania zachowania pozwanego. Jednocześnie zauważyć należało, że nawet gdyby uzasadnione było twierdzenie, że przejście nieruchomości powoda nastąpiło w sposób bezprawny - z uwagi na przekazanie go jednostkom administracji leśnej, czego nie można uznać za realizację celów reformy rolnej - to również i w tej sytuacji brak byłoby podstaw do uwzględnienia dochodzonego w sprawie żądania. Zważyć bowiem należało, że niespełnienie przesłanek określonych w dekreście z dnia 6 września 1944 r. - powodujących przejście ex lege własności określonego w nim mienia - powodowałyby, że ten ostatni skutek

w rzeczywistości nie wystąpiłby. Konsekwencją powyższego byłaby możliwość dochodzenia zwrotu należącej do powoda nieruchomości, a nie odszkodowania (czy też rekompensaty) za jej przejście przez pozwanego. Z kolei gdyby uznać, że powódka objęła podstawą faktyczną swego żądania bezprawne pozbawienie jej mienia przez pozwanego (a nie przejście jego własności zgodnie z postanowieniami dekretu z dnia 6 września 1944 r.), a jednocześnie zwrot nieruchomości nie byłby możliwy z przyczyn faktycznych bądź prawnych, to jej roszczenie o zapłatę odszkodowania za utracone mienie - które w tej sytuacji podlegałoby ocenie w świetle przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia, które było źródłem szkody tj. ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych - należałoby oddalić, poza już podniesionymi argumentami, także z uwagi na niezachowanie rocznego terminu z art. 6 ust. 1 tej ustawy.

W przekonaniu Sądu Okręgowego brak było również podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie drugiej ze wskazanych przez powoda podstaw prawnych, tj. art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Przede wszystkim stwierdzić należało, że zastosowania w rozważanej sprawie nie znajdował art. 417¹ § 4 k.c. gdyż wymieniony przepis wszedł w życie z dniem 1 września 2004 r. i działał jedynie na przyszłość, a to zgodnie z 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 nie budzącą wątpliwości należało uznać okoliczność, iż Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji. Jednocześnie nie miało znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy miała 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. 417¹ § 4 k.c. nie mają zastosowania, chociażby po tym dniu powstała (ewentualnie zaczęła narastać) szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Według tego rozwiązania należało oceniać również skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Mając zatem na uwadze, że ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. weszła w życie w dniu 1 września 2001 r. - a zatem po wejściu w życie Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r. - stwierdzić należało, że do oceny żądania powoda za zaniechanie legislacyjne znajdował zastosowanie art. 417 k.c. (w brzmieniu ówczesnie obowiązującym), interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wskazać jednak należało, 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. W świetle powyższego niewątpliwym było, 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 I instancji powódka nie wykazała tak zdefiniowanych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. Odwołując się do już poczynionych uwag, Sąd ten stwierdził, że przewidziany w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. 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. W sytuacji natomiast gdy delegacja ustawowa miałaby dotyczyć wydania rozporządzenia wykonawczego, to w tej sytuacji 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. Niewątpliwym w ocenie Sądu Okręgowego było, że analizowany art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie wypełnia powołanych kryteriów. Sąd I instancji podkreślił, że nawet przyjęcie, iż niewydanie aktu normatywnego stanowiło zaniechanie legislacyjne pozwanego, brak byłoby podstaw do ustalenia zakresu szkody doznanej przez powódkę z tego tytułu, a wykazanie tej przesłanki - obciążające ją zgodnie z ogólną regułą rozkładu ciężaru dowodu - jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jeżeli bowiem szkoda w powyższej sytuacji miałaby się wyrażać w pozbawieniu powoda rekompensaty na skutek zaniechania legislacyjnego, wobec braku jakichkolwiek wskazań ustawodawcy co do jej zakresu, niemożliwym byłoby określenie wysokości należnego odszkodowania.

O kosztach postępowania Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 108 § 1 k.p.c., art. 98 § 1 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożyła powódka, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła:

- 1/ naruszenie prawa materialnego, tj. art. 417 k.c. (w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r.) w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że w rozpoznawanym stanie faktycznym nie wystąpił stan zaniechania legislacyjnego, a w konsekwencji uznanie powództwa za oczywiście bezzasadne, pomimo że z powołanych przepisów wynika, że Państwo ponosi odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne w postaci zaniechania względnego,
- 2/ nierozpoznania istoty sprawy poprzez całkowity brak rozważenia, czy w przedmiotowej sprawie wystąpił stan zaniechania legislacyjnego w postaci zaniechania względnego, choć wskazywały na to jednoznacznie twierdzenia faktyczne i prawne przedstawione przez powódkę w toku postępowania,
- 3/ naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 w zw. z art. 227 k.p.c. poprzez oddalenie wszystkich wniosków dowodowych powódki jako nieistotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a w konsekwencji nieustalenie faktu wystąpienia szkody w majątku powódki na skutek niewydania przez pozwanego aktu normatywnego, jej wysokości oraz związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zaniechaniem legislacyjnym a powstałą szkodą,
- 4/ naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 322 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji przyjęcie, że nie jest możliwe określenie należnego powódce odszkodowania, podczas gdy powódka wykazała w sposób niewątpliwy wystąpienie szkody oraz wskazała wszelkie dostępne środki dowodowe pozwalające ustalić jej wysokość, a jeśli mimo to Sąd I instancji uznał, że jednoznaczne ustalenie wysokości szkody nie było możliwe, winien orzec odpowiednią sumę stosując art. 322 k.p.c. według swojej oceny,
- 5/ naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 328 § 2 k.p.c. poprzez sporządzenie uzasadnienia w sposób utrudniający kontrolę rozstrzygnięcia, z uwagi na całkowity brak odniesienia się do argumentów prawnych przedstawionych przez stronę powodową w toku postępowania w ramach uzasadnienia zasadności roszczenia głównego, w tym w szczególności interpretacji pojęcia zaniechania legislacyjnego na gruncie art. 417 k.c. (w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r.) w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Wskazując na powyższe zarzuty powódka wniosła o:

- zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych;
- ewentualnie, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego, w przypadku przyjęcia, że Sąd I instancji nie rozpoznał istoty sprawy lub że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie niemożliwym do przeprowadzenia przez Sąd Apelacyjny.

W odpowiedzi na apelację Skarb Państwa - Minister Skarbu Państwa wniósł o oddalenie apelacji w całości i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

Na wstępie stwierdzić należało, że Sąd Okręgowy prawidłowo rozstrzygnął niniejszą sprawę, przede wszystkim właściwie zinterpretował treść oraz znaczenie zastosowanych przepisów.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji art. 328 § 2 k.p.c. stwierdzić należało, iż zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie. Uzasadnienie Sądu Okręgowego sporządzone zostało w sposób wskazany w tym przepisie, co pozwalało prześledzić tok rozumowania Sądu przy stosowaniu powołanych w treści uzasadnienia przepisów. Niezależnie od tego, uwzględniając obowiązujący obecnie model apelacji pełnej, w którym obowiązkiem sądu odwoławczego jest w istocie ponowne, merytoryczne rozpoznanie sprawy w granicach zaskarżenia, jedynie w wyjątkowych sytuacjach zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może wyrzucić zakładany przez skarżącego skutek. W większości przypadków naruszenie dyspozycji tego przepisu nie wpływa bowiem na samo rozstrzygnięcie sprawy przez sąd I instancji, ani nie uniemożliwia rozpoznania sprawy przez sąd odwoławczy. Również w niniejszej sprawie taka szczególna i wyjątkowa sytuacja nie zachodziła. Obowiązek wskazania podstawy prawnej wyroku oddalającego powództwo polega na wyjaśnieniu, dlaczego fakty ustalone przez sąd nie uzasadniają uwzględnienia żądania pozwu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2007 r., I CSK 17/07, LEX nr 269809). W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd I instancji wyjaśnił podstawę prawną oddalenia powództwa w sposób wystarczający. Dotyczyło to zarówno roszczenia głównego, jak i roszczenia określonego jako ewentualne.

W ocenie Sądu Apelacyjnego na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy prawa materialnego, tj. art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. Okoliczności niniejszej sprawy nie wskazywały, aby doszło do zaniechania legislacyjnego, które uzasadniałoby uwzględnienie roszczenia powódki. Przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. stanowi, że roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 ustawy, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przyznania świadczenia. Przedmiotowa norma nie konkretyzuje w sposób dostateczny zasad ustalania i wypłaty rekompensat, odsyłając w tym zakresie do odrębnych przepisów, dotąd nie uchwalonych. Nie zostały zatem określone ramy roszczenia byłych właścicieli i ich spadkobierców o przyznanie rekompensaty. Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. przyjmując, iż z przepisu tego nie sposób wywieść roszczenia

o zapłatę rekompensaty za utratę własności nieruchomości leśnych przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie zawiera wystarczającej treści normatywnej, by przyjąć, że kreuje roszczenie. Przepis ten nie konkretyzuje uprawnień byłych właścicieli tak pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym. Nie można na podstawie jego treści ustalić charakteru roszczenia. Nie wiadomo, co ustawodawca rozumie pod pojęciem utraty własności, czy chodzi o bezprawne pozbawienie własności, czy o działanie zgodne z prawem. Nie wiadomo jaki zakres ma mieć rekompensata, czy ma odpowiadać wartości nieruchomości, czy tylko częściowo wyrównywać uszczerbek związany z utratą własności. Nie sposób w tej sytuacji przyjąć, że art. 7 ww. ustawy stanowi normę zawierającą bezwzględny obowiązek konkretnego zachowania Skarbu Państwa, tj. obowiązek wypłaty konkretnej kwoty pieniężnej na rzecz indywidualnie określonego podmiotu. Ukształtowanie reguł odpowiedzialności Państwa wymaga ustawowego określenia dalszych, niż to czyni art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., przesłanek roszczenia. Omawiany przepis ma w istocie charakter blankietowy, wyraża pewne ogólne założenia ustawodawcy, który nie precyzuje ani wysokości rekompensaty ani wymagań, jakie należy spełnić, aby ową rekompensatę uzyskać, a sądy nie mogą wkraczać w uprawnienia zastrzeżone dla władzy ustawodawczej. Zawarte w wymienionym artykule swoiste potwierdzenie idei odpowiedzialności Państwa wobec byłych właścicieli, którzy utracili własność zasobów wymienionych w art. 1 ustawy, bez określenia zasadniczych elementów tej odpowiedzialności, a zwłaszcza granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistnić, pozbawione jest znaczenia gwarancyjnego i jako takie nie wywiera skutków prawnych. W ocenie Sądu Apelacyjnego art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. odwołuje się do roszczeń już istniejących, a więc mających umocowanie (skonkretyzowanych) w innych obowiązujących przepisach prawa. Brak dostatecznej ilości samodzielnych elementów normatywnych konkretyzujących odpowiedzialność Państwa nie pozwala na przyjęcie, że art. 7 tej ustawy przyznaje powodowi roszczenie o wypłatę rekompensaty.

Nie budzi wątpliwości, że do czasu wejścia w życie art. 7 ustawy osoby, które utraciły własność nieruchomości w oparciu o przepisy dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.

o przeprowadzeniu reformy rolnej, czy też w oparciu o art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, nie miały roszczeń o zrekompensowanie utraty tej własności, gdyż przepisy roszczeń takich nie kreowały.

Przepisy ww. dekretów nie przyznawały prawa do wynagrodzenia, odszkodowania bądź do zrekompensowania utraty prawa własności w innej formie. Nie została stwierdzona niezgodność ww. przepisów z Konstytucją. Przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie norm dekretów z 1944 r. nie było zatem bezprawne i z tego względu nie może być traktowane jako delikt.

W tym stanie rzeczy rozważyć należało, czy norma art. 7 wspomnianej ustawy może stanowić źródło roszczenia odszkodowawczego opartego na konstrukcji tzw. zaniechania legislacyjnego. Sąd I instancji prawidłowo wskazał, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie stanowi źródła obowiązku legislacyjnego. Przepis ten, jako przepis nie przyznający uprawnień, nie przewiduje obowiązku wydania aktu normatywnego umożliwiającego realizację prawa do rekompensaty. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że doszło do zaniechania legislacyjnego, tym samym nie mógł odnieść skutku zarzut naruszenia 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 - Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zw. art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009, Nr 11, poz. 144), Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechania normatywne, które rozpoczęły się po wejściu w życie Konstytucji, a przed dniem 1 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., stanowi przy tym art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., w rozumieniu przyjętym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK-A Zb. Urz. 2001, Nr 8, poz. 256), interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepisy art. 417 k.c. w obecnym brzmieniu i art. 417⁽¹⁾ k.c. nie mają bowiem zastosowania w sytuacji,

w której stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., chociażby dopiero po tym dniu powstała szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Szczegółowe ukształtowanie reguł odpowiedzialności państwa za działania w sferze prawodawczej nastąpiło wprawdzie dopiero w art. 417⁽¹⁾ k.c., jednak reguły te mogą być uznane za miarodajne już od wejścia w życie Konstytucji, skoro od tej chwili możliwa stała się odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne.

Z kolei w uchwale z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, Nr 4, poz. 56), Sąd Najwyższy wskazał, 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, tj. Konstytucja lub ustawa. Zaniechaniem takim może być również niewydanie ustawy, której wydanie przewiduje inna ustawa, nie ma bowiem przeszkód, aby ustawodawca zobowiązał się w ustawie do wydania innej ustawy. Aby jednak można było przyjąć, że ustawodawca podjął takie zobowiązanie, 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. Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podziela stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, LEX nr 1231457, zgodnie

z którym sąd w ramach swoich funkcji orzeczniczych dokonuje wykładni przepisów prawa, ale nie może to być wykładania prawotwórcza. Sąd Apelacyjny w obecnym składzie podziela stanowisko, zgodnie z którym warunkiem odpowiedzialności za zaniechanie normatywne jest stwierdzenie, że wynikający z przepisu prawa obowiązek wydania aktu normatywnego został wyrażony w sposób jednoznaczny i konkretny. Odmienne ujęcie tego zagadnienia mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej.

Sąd Apelacyjny podziela też stanowisko Sądu Najwyższego, iż art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. jest przepisem blankietowym, który zawiera jedynie deklarację ustawodawcy w sprawie uregulowania rekompensat w ustawie uchwalonej później, bez związania się terminem jej uchwalenia. Dlatego też nieuchwalenie aktu normatywnego, o którym mowa w tym przepisie, nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne (vide ww. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12). Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, gdzie Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie może stanowić źródła prawa podmiotowego, a tym samym nie może być podstawą do wypłaty odszkodowania za zaniechanie legislacyjne.

W świetle powyższych argumentów, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie ma podstaw, aby przyjąć, że w niniejszej sprawie wystąpił stan zaniechania legislacyjnego względnego (tworzenie regulacji niepełnej lub fragmentarycznej). Nie można zatem uznać za uzasadniony zarzut nierozpoznania przez Sąd I instancji istoty sprawy. Zgodnie z treścią art. 386 § 4 k.p.c. nierozpoznanie istoty sprawy oznacza zaniechanie przez sąd I instancji zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominięcie merytorycznych zarzutów jednej ze stron (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 22). Nierozpoznanie istoty sprawy następuje przede wszystkim wtedy, gdy rozstrzygnięcie sądu I instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy oraz gdy sąd zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania lub merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje materialnoprawna lub procesowa przesłanka unicestwiająca roszczenie. W niniejszej sprawie Sąd Okręgowy w sposób prawidłowy zinterpretował obowiązujące przepisy i wyprowadził z nich słuszne wnioski. Jak wskazano powyżej interpretacja art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie pozwalała przyjąć, że powstał stan zaniechania legislacyjnego.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż nie można utożsamiać pojęcia rekompensaty z pojęciem odszkodowania. Odpowiedzialność odszkodowawcza regulowana jest przepisami prawa cywilnego, natomiast rekompensata wypłacana jest podstawie odrębnych przepisów, które mogą zasady jej przyznawania, krąg uprawnionych podmiotów oraz sposób ustalania jej wysokości określać w sposób inny niż przewidują to przepisy Kodeksu cywilnego. Jak wskazano powyżej z treści art. 7 ww. ustawy nie można wywieść

samodzielnego prawa do przyznania powódce rekompensaty, gdyż w tym zakresie następuje odesłanie do przepisów odrębnych.

Sąd Apelacyjny uznał także za niezasadny zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c., albowiem w świetle poczynionych przez Sąd Okręgowy rozważań prawnych przeprowadzenie dowodów zawnioskowanych przez stronę powodową nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Ustalając, że powódce nie przysługuje roszczenie z tytułu zaniechania legislacyjnego w związku z treścią art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. zbędnym stało się przeprowadzanie postępowania dowodowego w celu ustalenia faktu wystąpienia szkody, jej wysokości oraz związku przyczynowego pomiędzy ewentualnym zaniechaniem legislacyjnym a powstałą szkodą. Przepis art. 227 k.p.c. wyraźnie stanowi, że przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Wnioski dowodowe wskazane przez powódkę takiego znaczenia nie miały.

Na uwzględnienie nie zasługiwał także zarzut naruszenia art. 322 k.p.c. Przepis prawa przewidujący obowiązek wydania aktu normatywnego musi określać zasadniczą treść tego aktu w sposób umożliwiający ustalenie istnienia oraz zakresu szkody wynikającej z zaniechania. Oznacza to, że treść niewydanego aktu normatywnego powinna być możliwa do zrekonstruowania bez wkraczania w kompetencje innych organów państwowych. Sąd nie może bowiem konstruować hipotez co do ewentualnej treści niewydanego aktu normatywnego, wychodząc z przyjmowanych przez siebie założeń aksjologicznych. Jeżeli przepis przewidujący obowiązek wydania aktu normatywnego nie określałby w wystarczającym stopniu treści tego aktu, sąd nie mógłby poczynić niewadliwych ustaleń dotyczących powstania szkody wynikającej z zaniechania, jej wysokości oraz związku przyczynowego, będącego przesłanką przyznania odszkodowania. Artykuł 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. stanowiący, że roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców zostaną zaspokojone w formie rekompensat wypłaconych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów nie określa w dostatecznym stopniu treści zapowiedzianych "odrębnych przepisów". Ustawodawca nie wskazał bowiem zakresu podmiotowego aktu normatywnego, który miałby określać zasady wypłacania rekompensat, warunków, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do ich otrzymania, ani sposobu ustalania wysokości tych świadczeń. Niedostatków tych nie można uzupełnić zastosowaniem art. 322 k.p.c., gdyż nie jest rzeczą sądu samodzielne określanie przedmiotu i zakresu tego, co powinno znaleźć się w niewydanym akcie normatywnym (vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12).

Mając powyższe na względzie, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację powódki jako bezzasadną.

O kosztach postępowania Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie, art. 98 § 1 i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz na podstawie § 6 pkt 7 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu i art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.