

**Sygn. akt I ACa 1081/12**

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 27 lutego 2013 r.***

***Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział I Cywilny w składzie:***

Przewodniczący: SA Beata Kozłowska

Sędziowie: SA Maciej Dobrzyński (spr.)

SA Robert Obrębski.

Protokolant: sekr. sąd. Marta Lach

po rozpoznaniu w dniu 27 lutego 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. G.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 28 maja 2012 r.

sygn. akt I C 267/12

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od A. G. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.**

I ACa 1081/12

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 6 września 2011 r. powód A. G. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa i Prezesa Rady Ministrów kwoty 2 970 000 zł z ustawowymi odsetkami od daty doręczenia pozwanemu pozwu oraz kosztami postępowania według norm przepisanych, jak również wypłacenie na rzecz powoda rekompensaty za szkodę wynikającą z bezczynności legislacyjnej, a dotyczącej lasu o powierzchni 99 ha przejętego przez Skarb Państwa na mocy postanowień dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W odpowiedzi na pozew z dnia 5 stycznia 2012 r. Skarb Państwa - Minister Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda kosztów procesu według norm przepisanych na rzecz pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa oraz kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

Wyrokiem z dnia 28 maja 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i zasądził od A. G. 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:**

Sąd Okręgowy wskazał, że niezależnie od istniejącego w niniejszej sprawie układu stosunków faktycznych, stronie powodowej nie przysługiwało roszczenie sformułowane

w pozwie. Sąd I instancji poddał analizie roszczenie powoda przez pryzmat 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. Natomiast

w myśl 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 roszczenia o wypłatę rekompensaty za utratę prawa własności nieruchomości z mocy dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wykładnia powołanego przepisu pozwalała w pierwszej kolejności na stwierdzenie, 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. Roszczenia te zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłacanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, których jednak dotychczas nie uchwalono. Przepis ten nie zawiera wskazania co do trybu dochodzenia roszczeń w nim przewidzianych, konkretnego organu administracji publicznej ani nie wskazuje sądu powszechnego jako właściwych w tych sprawach, nie określa też sposobu wypłaty rekompensaty. W świetle powyższego powołane uregulowanie nie może w obecnym kształcie stanowić samoistnej podstawy prawnej do skutecznego dochodzenia przewidzianej w nim rekompensaty.

Sąd Okręgowy wskazał, że wykładnia literalna cytowanego postanowienia wskazuje, 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. Sąd I instancji podzielił zapatrywanie w myśl którego ustawa posługuje się pojęciem rekompensaty, obcym

prawnu cywilnemu, które reguluje instytucję odszkodowania. Trudno było przyjąć, aby racjonalny ustawodawca posłużył się pojęciem rekompensaty, gdyby w istocie chodziło mu o odszkodowanie. Od roszczeń o charakterze odszkodowawczym odróżnić należy 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.). Zdaniem Sądu Okręgowego, ustawa ta 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. W świetle powyższego, zdaniem Sądu Okręgowego, uznać należało, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. z uwagi na swój ogólnikowy charakter - w szczególności nieokreślenie trybu postępowania, wysokości tego oświadczenia i jednoznacznego kręgu podmiotów do których jest adresowany - nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do uwzględnienia roszczenia wywodzonego z utraty własności nieruchomości.

W przekonaniu Sądu Okręgowego brak było również podstaw do uwzględnienia

powództwa na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Nie ulegało wątpliwości, iż Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie 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 też 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 nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego.

Niewątpliwym jest, 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 powód nie wykazał tak zdefiniowanych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. 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 można 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, gdy delegacja ustawowa miałaby dotyczyć wydania rozporządzenia wykonawczego, to 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 było w ocenie Sądu Okręgowego, że analizowany art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie wypełnia powołanych kryteriów. Niezależnie od powyższego podkreślenia wymagało, że nawet przyjęcie, że niewydanie aktu normatywnego stanowiło zaniechanie legislacyjne pozwanego, brak byłoby podstaw do ustalenia zakresu szkody doznanej przez powoda z tego tytułu, a wykazanie tej przesłanki jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jeżeli szkoda miałaby się wyrażać w pozbawieniu powoda rekompensaty na skutek zaniechania legislacyjnego, to wobec braku jakichkolwiek wskazań ustawodawcy co do jej zakresu, niemożliwym byłoby, bez wkroczenia w kompetencje prawodawcy, określenie wysokości należnego powodowi 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 złożył powód, zaskarżając go w całości.*** Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1/ naruszenie prawa materialnego, tj.:

a/ art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. w związku z przepisami § 6 i 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej przez ich błędną wykładnię i uznanie, że przepis art. 7 ww. ustawy nie stanowi o obowiązku wydania odpowiedniego aktu normatywnego, regulującego zasady wypłaty rekompensaty z tytułu utraty własności zasobów określonych w art. 1 ww. ustawy i stanowi jedynie ogólnikowy postulat ustawodawcy o konieczności określenia powyższych zasad w przyszłości,

b/ art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji przez błędną wykładnię i uznanie, że wydanie przez ustawodawcę przepisu blankietowego w postaci przepisu art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., które nie pociągnęło za sobą wydania przepisów odrębnych, nie stanowi zaniechania legislacyjnego skutkującego odpowiedzialnością Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji,

c/ art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 417 k.c. przez ich niezastosowanie w wyniku błędnego uznania, że brak jest podstaw prawnych do ustalenia zakresu szkody poniesionej przez powoda, pomimo że przesłanką odpowiedzialności

odszkodowawczej na podstawie art. 417 k.c. jest szkoda obejmująca straty, które powód poniósł oraz korzyści, które mógłby osiągnąć gdyby szkody mu nie wyrządzono,

2/ naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. poprzez ich niezastosowanie i oddalenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, na okoliczność wysokości należnego powodowi odszkodowania, pomimo że fakt ten miał istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W konsekwencji powyższych zarzutów, z uwagi na nierozpoznanie istoty sprawy i konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania w całości, z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację z dnia 4 września 2012 r. Skarb Państwa - Minister Skarbu Państwa wniósł o oddalenie apelacji w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej kosztów zastępstwa procesowego.

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

Apelacja powoda nie zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie stwierdzić należało, że Sąd Okręgowy prawidłowo rozstrzygnął niniejszą sprawę, przede wszystkim właściwie zinterpretował treść oraz znaczenie zastosowanych przepisów. Także uzasadnienie zaskarżonego wyroku odpowiadało wymogom określonym w art. 328 k.p.c., co pozwoliło Sądowi Apelacyjnemu na kontrolę orzeczenia. Stąd, w niniejszej sprawie Sąd II instancji przyjął ustalenia faktyczne i wnioski prawne Sądu Okręgowego jako własne. W tej sytuacji rozważeniu podlegały jedynie zarzuty zawarte w apelacji powoda.

W ocenie Sądu Apelacyjnego na uwzględnienie nie zasługiwał żaden z zarzutów podniesionych przez powoda w apelacji.

W szczególności nie zasługiwały na uwzględnienie zarzuty naruszenia przepisu art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. w zw. z przepisami § 6 i 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej przez ich błędną wykładnię oraz naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisów art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi na to, że zarzuty te dotyczą problematyki odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne, należało rozpoznać je łącznie.

Sąd Okręgowy zasadnie przyjął, że okoliczności niniejszej sprawy nie wskazywały, aby doszło do zaniechania legislacyjnego, które uzasadniałoby uwzględnienie roszczenia powoda. 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 Sąd Apelacyjny, 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.

Przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie zawiera wystarczającej treści normatywnej, by przyjąć, że kreuje on 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 również, czy rekompensata 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 skutecznego 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 sąd nie może 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 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, nie miały roszczeń o zrekompensowanie utraty tej własności, gdyż przepisy roszczeń takich nie wykreowały. Przepisy wspomnianego dekretu 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 dekretu z 1944 r. nie było zatem bezprawne i z tego względu nie może być traktowane jak delikt.

W tym stanie rzeczy należało rozważyć, czy norma art. 7 wspomnianej ustawy może stanowić źródło roszczenia odszkodowawczego odwołującego się do 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) 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. 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<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup> 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.

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, wykluczający 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 w pełni podziela 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 (ww. wyrok 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.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż na gruncie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie można utożsamiać pojęcia rekompensaty z pojęciem odszkodowania. Odpowiedzialność odszkodowawcza regulowana jest przepisami prawa cywilnego, natomiast rekompensata wypłacana jest na 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 powodowi rekompensaty, gdyż w tym zakresie następuje odesłanie do przepisów odrębnych.

Sąd Apelacyjny uznał za niezasadny także zarzut naruszenia art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 417 k.c. Z uwagi na brak podstaw do przyjęcia, że wystąpił stan zaniechania legislacyjnego, zbędnym stało się rozstrzygnięcie w zakresie odszkodowania przysługującego ewentualnie na podstawie art. 417 k.c. Ponadto Sąd Okręgowy zasadnie wskazał, że brak jest możliwości ustalenia rzeczywistej szkody, jaką powód poniósł na skutek zaniechania legislacyjnego. Przy ustalaniu takiej szkody może znaleźć zastosowanie art. 361 § 2 k.c., który wskazuje, co należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości szkody, jednakże przepis ten nie wskazuje, w jaki sposób szkodę tę wyliczyć. Wskazać w tym miejscu należy, że 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 legislacyjne 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 zapowiadanych 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. Sąd Okręgowy zasadnie zatem przyjął, że nie ma możliwości ustalenia wysokości szkody, którą powód miałby ponieść wskutek zaniechania legislacyjnego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego na uwzględnienie nie zasługiwał także podniesiony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. Uznając w okolicznościach niniejszej sprawy, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do przyznania odszkodowania powodowi, zbędnym stało się prowadzenie postępowania dowodowego co do wysokości ewentualnego odszkodowania. W tej sytuacji dopuszczenie dowodu z opinii biegłego prowadziłoby do niepotrzebnego przedłużenia postępowania.

Powyższe okoliczności jednoznacznie wskazywały, że wniosek powoda o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania nie zasługiwał na uwzględnienie, albowiem Sąd Okręgowy rozpoznał istotę sprawy, a nadto nie zachodziła w żadnym zakresie potrzeba uzupełnienia postępowania dowodowego.

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