

Sygn. akt: I C 21/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2014 r.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie w I Wydziale Cywilnym

w składzie:

Przewodniczący: **SSR Radosław Tukaj**

Protokolant: Marek Maśniak

po rozpoznaniu w dniu 11 lutego 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **E. K.**

przeciwko **Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa**

o zapłatę

I. oddala powództwo;

II. zasądza od powódki E. K. na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa kwotę 2.400,00 /dwóch tysięcy czterystu/ złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt: I C 21/13

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 20 grudnia 2012 r. powódka E. K. domagała się zasądzenia na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa kwoty 50.000,00 zł wraz z odsetkami liczonymi od dnia 20 września 2011 r. do dnia zapłaty.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny.

W dniu 21 października 1921 r. została zawarta umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego. Na jej podstawie spadkobiercy i dożywotnicy po A. M. S., M. Ż., małoletni L. W. oraz A. W. sprzedali parcele gruntowe wchodzące w skład dóbr tabularnych L.: 768 las, 1610 las, (...) pastwisko, (...) rola, (...) pastwisko, (...) rola, (...) pastwisko, (...) pastwisko, (...) pastwisko, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) nieurodzajne oraz (...) las, J. Z. (1) za cenę 186.600,00 marek polskich /k. 14-20, 21/.

W dniu 16 maja 1945 r. przedstawiciele Nadleśnictwa Państwowego i Rady Narodowej L. przejęli w imieniu Skarbu Państwa majątek leśny J. Z. (1) (tzw. (...)) o powierzchni 122,7116 ha /k. 24-27/.

Postanowieniem z dnia 08 grudnia 1964 r. Sąd Powiatowy Wydział Zamiejscowy w M., sygn. akt: Ns 50/63, stwierdził, że spadek po J. Z. (1) nabyły Z. Z. (1/4 części) oraz E. K. (3/4 części), wraz z gospodarstwem rolnym /k. 22/.

Postanowieniem z dnia 02 lutego 1993 r., sygn. akt: Ns 3/93, Sąd Rejonowy w Limanowej stwierdził, że spadek po Z. Z. nabyła, wraz z gospodarstwem rolnym, córka E. K. /k. 23/.

Sąd Rejonowy w Limanowej ustalił wyrokiem z dnia 08 stycznia 2008 r., sygn. akt: I C 121/07, że E. K. jest właścicielem nieruchomości odpowiadających byłym parcelom gruntowym 768 las, 1610 las, (...) pastwisko, (...) rola, (...) pastwisko, (...) rola, (...) pastwisko, (...) pastwisko, (...) pastwisko, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las, (...) las /k. 28-33/.

W dniu 17 czerwca 2010 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu ustalił w sprawie sygn. akt: I C 1328/08, że E. K. jest właścicielką nieruchomości odpowiadającej byłej parceli gruntowej oznaczonej liczbą (...). Apelacja pozwanego skarbu Państwa od tego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt: I ACa 819/10 /k. 34-40/.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o ww. wskazane dokumenty, których autentyczność nie budziła wątpliwości i nie była kwestionowana przez żadną ze stron postępowania.

Na rozprawie w dniu 17 maja 2013 r. Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia aktualnej wartości 1 ha gruntu leśnego stanowiącego część dawnej parceli nr (...). Dowód ten jednak okazał się zbędny, wobec wykazania przez pozwanego niezasadności powództwa, o czym niżej. Sąd, respektując zasadę lojalności wobec uczestników postępowania, nie obciążał powódki, jako strony przegranej proces, kosztami sporządzenia opinii biegłego, zasądając jedynie koszty zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego.

Sąd zważył, co następuje.

Stan faktyczny między stronami nie był sporny, nie była w szczególności sporna kwestia odzyskania przez powódkę prawa własności dawnej parceli nr (...) – okoliczność ta została prawomocnie przesądzona w innym postępowaniu cywilnym. Sporna była natomiast podstawa prawna dochodzonego roszczenia.

Powódka wskazała już w pozwie 2 przepisy prawa, z których wywodziła swoje roszczenie.

Pierwszym był przepis art. 7 ustawy z dnia 06 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.). Stanowił on, że 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.

Niewątpliwie, grunty leśne, co do których prawo własności powódki zostało potwierdzone w odrębnych postępowaniach cywilnych, zostały niegdyś przejęte przez Skarb Państwa od J. Z. (2) na podstawie dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm.). Przepis art. 7 ww. ustawy nie mógł jednak stanowić podstawy prawnej roszczenia zgłoszonego w niniejszym postępowaniu, już to ze względu na swoją konstrukcję, a także z uwagi na jego treść.

Nie ulegało wątpliwości, że odesłanie do „odrębnych przepisów”, które (domyślnie) miały zostać uchwalone w przyszłości, czyniło z ww. przepisów normę blankietową, tzn. taką, która nie zawiera zobowiązania podmiotu (w tym przypadku oznaczonej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa) do konkretnego i oznaczonego działania bądź zaniechania, lecz udziela upoważnienia do takiego działania bądź zaniechania, nie precyzując wszakże ani jego trybu, zasad, ani czasu, w którym miałyby ono zostać podjęte. Przepis art. 7 ustawy z 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie zawiera podstawy materialnoprawnej i kompetencyjnej, z której wywieść można prawa podmiotowe możliwe do realizacji na drodze postępowania administracyjnego. Przepis ten jest przepisem blankietowym, nietworzącym stosunku prawnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2010 r.,

I OSK 935/09, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2011 r., I OSK 718/10, czy też tezę nr 2 wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, w brzmieniu: art. 7 ustawy (...) w obecnym jego kształcie nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przyznania świadczenia, skoro odsyła on do odrębnych przepisów, które mają dopiero określić z jakich środków budżetu państwa mają zostać zaspokojone – w formie rekompensat – roszczenia osób fizycznych określonych tym przepisem. Ustawodawca nie udzielił w art. 7 tej ustawy delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów z określeniem przedmiotu i zakresu tej delegacji, przeto przyjąć należy, że użycie w tymże przepisie pojęcia „odrębnych przepisów” oznacza wydanie ich w formie ustawy (podkr. – SR). Powinna ona określać podmiot (jednostkę budżetową państwa) zobowiązany do wypłaty rekompensat, z określeniem środków budżetu państwa z których nastąpić ma ta wypłata rekompensat oraz inne niezbędne elementy (wysokość, ograniczenia, tryb postępowania); podobnie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85).

Już choćby z tej przyczyny komentowany przepis nie mógł stanowić podstawy prawnej roszczenia powódki. Co więcej, posługiwał się on nadto nomenklaturą obcą przepisom prawa cywilnego. Jak wiadomo, przepisy Kodeksu cywilnego regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą (kontraktową bądź deliktową) posługują się pojęciem bądź „odszkodowania”, bądź też zadośćuczynienia. Pojęcie „rekompensaty” użyte w ww. przepisie jest im zatem obce i nosi znamiona sformułowania potocznego. Sąd podzielił w tym zakresie argumentację pozwanego, który twierdził, że racjonalny Ustawodawca, rozróżniający pojęcia odszkodowania i zadośćuczynienia, użyłby któregoś z nich, jeśli jego wolą byłoby przyznanie osobom uprawnionym świadczenia opartego na przesłankach ustawowych (por. w tym zakresie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 22 kwietnia 2009 r., (...) SA/Wa 177/09). Komentowany przepis nie mógł zatem stanowić podstawy wypłaty odszkodowania, którego niewątpliwie powódka domagała się w pozwie. Wskazanie w art. 7 ustawy z 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, że rekompensata ma być wypłacona ze środków budżetu państwa określa jedynie źródło jej finansowania, a nie tryb procedowania w celu jej ustalenia (tak trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z dnia 11 sierpnia 2009 r., (...) SA/Wa 675/09). Warto przywołać w tym miejscu inny judykat, a to wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., I ACa 277/11, w którym wyjaśniono, że przepis art. 7 ustawy (...) 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 wskazano bowiem, czy chodzi o roszczenia o odszkodowanie, czy o wynagrodzenie, czy o roszczenia o zwrot nieruchomości przejętych na podstawie określonych aktów prawa. Nie wiadomo, co ustawodawca rozumie pod pojęciem utraty własności – czy chodzi o bezprawne pozbawienie własności, czy o działanie zgodne z prawem. Nie wiadomo, jaki charakter ma mieć rekompensata – czy ma odpowiadać wartości nieruchomości, czy tylko częściowo wyrównywać uszczerbek związany z utratą własności i w jakiej części. Nie sposób w tej sytuacji przyjąć, że przepis art. 7 tej ustawy stanowi normę zawierającą bezwzględny obowiązek konkretnego zachowania Skarbu Państwa tj. obowiązek wypłaty konkretnej kwoty pieniężnej na rzecz indywidualnie określonego podmiotu.

Drugą ze wskazanych podstaw prawnych roszczenia sformułowanego w pozwie był przepis art. 417¹ § 4 k.c. Stanowi on, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Przepis ten przewiduje zatem odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa za tzw. „zaniechanie legislacyjne”, tj. niewydanie aktu normatywnego, do którego Ustawodawca zobowiązał się w innym, wcześniejszym akcie prawnym. Sąd zważył, że i ta podstawa prawna dochodzonego roszczenia była nietrafna, gdyż w niniejszej sprawie, w sytuacji, w której do dnia dzisiejszego nie pojawił się przepis konkretyzujący swoistą „obietnicę” zawartą w przepisie art. 7 ww. ustawy, nie można mówić o zaniechaniu legislacyjnym organów ustawodawczych bądź wykonawczych RP. Pogląd ten jest dominującym w orzecznictwie sądowym. Wypada tytułem przykładu przywołać np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2010 r., I ACa 401/10, Apel.-W-wa 2011, nr 2, poz. 11, w którym stwierdzono, że art. 7 ustawy (...) ma charakter blankietowy, deklaracyjny. Z jego treści nie wynika delegacja ustawowa do wydania aktów prawnych wykonawczych określających zasady wypłaty rekompensat z tytułu utraty własności lasów ze środków

budżetu Państwa dla zaspokojenia roszczeń osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, zatem brak podstaw do przyjęcia zaniechania legislacyjnego w tym przedmiocie (podkr. – SR). Przepis powyższy nie stanowi również samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń o wypłatę rekompensaty albo o zapłatę odszkodowania za utratę własności lokali. Uzupełnieniem tego poglądu są również tezy nr 1 i 4 wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2012 r.,

I CSK 547/11 (nota bene przywoływanego przez powódkę w pozwie) – art. 7 ustawy (...) ani nie stanowi samoistnej podstawy przyznania świadczenia, ani nie tworzy stanu zaniechania legislacyjnego związanego z nieuchwaleniem odrębnych przepisów, ponieważ zaniechanie legislacyjne nie może być tworzone przez normę prawną. Jest ono skutkiem biernego zachowania się podmiotu zobowiązanego ex lege do aktywnego zachowania się, w tym wypadku legislatora, a więc jest następstwem określonego faktu, a więc źródłem jego kreacji nie jest norma prawna. Ta ostatnia może być natomiast źródłem obowiązku określonego zachowania się organów władzy ustawodawczej, ale sama nie może tworzyć zaniechania legislacyjnego. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną tzw. zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy (podkr. – SR), gdy prawa jednostek przyznane w sposób oczywisty i bezwarunkowy nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego. Warunkiem bowiem 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 (tak trafnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 06 września 2012 r., I CSK 77/12).

Zdaniem Sądu należało również poruszyć w sprawie zagadnienie związane z intertemporalnym zasięgiem obowiązywania odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie przepisu art. 417¹ § 4 k.c. Został on wprowadzony do Kodeksu cywilnego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), która weszła w życie w dniu 01 września 2004 r. (art. 6 tej ustawy). Komentowana wyżej ustawa z dnia

06 lipca 2001 r. weszła natomiast w życie w dniu jej ogłoszenia,

tj. w dniu 11 września 2001 r. (art. 8 tej ustawy). Przepis art. 417¹ § 4 k.c. nie mógł zatem (ewentualnie) stanowić o odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne, które powstało przed wejściem w życie przepisu ustawowego, który taką odpowiedzialność usankcjonował. Nawet zatem, gdyby przyjąć w niniejszej sprawie, że niewydanie przepisów przewidujących odpowiedzialność Skarbu Państwa za przejęcie majątków osób fizycznych, o którym mowa w ww. ustawie z dnia 06 lipca 2001 r., stanowiło zaniechanie legislacyjne w rozumieniu przepisu

art. 417¹ § 4 k.c., nie mógłby on stanowić podstawy odszkodowawczej za owo zaniechanie. Także i ta kwestia została już potwierdzona licznym orzecnictwem sądowym. W wyroku z dnia 05 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, OSNC 2009, nr 2, poz. 28 Sąd Najwyższy wyraził już pogląd, że przepis art. 417¹ § 4 k.c. nie ma zastosowania do stanu zaniechania prawodawczego powstałego przed dniem

01 września 2004 r. i trwającego po tym dniu (...) treść tego przepisu nie upoważnia do przyjęcia tezy, że z zaniechaniem legislacyjnym mamy do czynienia także wówczas, gdy ustawodawca stworzył regulację niepełną, fragmentaryczną. Teza ta została potwierdzona w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 04 sierpnia 2011 r., I ACa 145/11, a nadto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 08 sierpnia

2012 r., I CSK 29/12, który wyjaśnił, że przepis art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, może stanowić podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji. Przemawia za tym przede wszystkim analogia do art. 5 ustawy

z 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, której zastosowanie jest uzasadnione, ponieważ Konstytucja nie zawiera reguł intertemporalnych dotyczących art. 77 ust. 1. W art. 5 tej ustawy ustawodawca przypisał decydujące znaczenie - z punktu widzenia prawa międzyczasowego - chwili powstania stanu prawnego, a więc także powstania zaniechania normatywnego. Nie ma znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy ma 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.

O kosztach procesu Sąd orzekł w oparciu o art. 98 § 1 i 3 k.p.c. i art. 102 k.p.c., przyjmując, że powódka była obowiązana zwrócić pozwanemu, jako stronie wygrywającej proces, równowartość kosztów zastępstwa procesowego w sprawie (2.400,00 zł), wyliczoną w oparciu o § 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.). Ze względów słuszności, o których już wyżej była mowa, Sąd odstąpił od obciążania powódki kosztami sporządzenia opinii biegłej z zakresu wyceny nieruchomości.

Z przytoczonych wyżej względów Sąd orzekł jak w sentencji.

Zarządzenie:

odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi powódki i pozwanemu.

05.03.2014 r.