

Sygn. akt I ACa 228/14

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 kwietnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Elżbieta Uznańska
Sędziowie:	SSA Andrzej Szewczyk SSO del. Barbara Baran (spr.)
Protokolant:	st.sekr.sądowy Katarzyna Wilczura

po rozpoznaniu w dniu 16 kwietnia 2014 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa S. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Finansów i Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach

z dnia 29 sierpnia 2013 r. sygn. akt I C 912/11

**1. oddala apelację;**

**2. nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego;**

**3. przyznaje od Skarbu Państwa- Sądu Okręgowego w Kielcach na rzecz adwokata J. W. – Kancelaria Adwokacka**

**w K. ul. (...) kwotę 6 642 zł (sześć tysięcy sześćset czterdzieści dwa złote) w tym 1 242zł podatku VAT, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodowi z urzędu w postępowaniu apelacyjnym.**

Sygn. akt I ACa 228/14

## UZASADNIENIE

Powód S. P. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Lasów Państwowych - Nadleśnictwa O. „rekompensaty za przejęty las” o powierzchni 66,2 ha w wysokości 3 013 357,80 zł, na którą składała się „wartość utraconej ziemi” oraz

wartość drewna pozyskiwanego z lasu. W toku ponownego rozpoznania sprawy powód żądanie rozszerzono do 12 770 575,80 zł, dołączając do poprzednio zgłoszonych roszczenia z tytułu utraconych korzyści.

Podstawą żądania był art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Powód wskazywał, że gdyby zasądzenie świadczenia w oparciu o w/w przepis nie było możliwe, to dochodzoną kwotę należy zasądzić jako równowartość obecnej rynkowej wartości lasu tytułem odszkodowania za beczynność legislacyjną ustawodawcy polegającą na niewydaniu przepisów uzupełniających do tego przepisu.

Pozwany Skarb Państwa wnosił o oddalenie powództwa, zarzucając, że art. 7 cytowanej ustawy jest adresowany do byłych właścicieli lub spadkobierców, a zatem nie do powoda, który kwestionuje prawa pozwanego do przedmiotowego gruntu i podejmuje kroki prawne dla odzyskania władztwa nad spornym mieniem (powództwo o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych). Nadto pojęcie „rekompensata” nie jest tożsame z pojęciem „odszkodowanie”; obecne przepisy pozwalają na uzyskanie odszkodowania wówczas, gdy przejęcie mienia nastąpiło bezprawnie. Art. 7 w/w ustawy dotyczy sytuacji, w których rekompensata miałaby być przyznana wyłącznie z uwagi na utratę mienia a nie ze względu na deliktowy charakter wyzbycia z prawa własności, na który powołuje się powód.

Wyrokiem z dnia 12 października 2010 r. Sąd Okręgowy w Kielcach oddalił powództwo, nie obciążając powoda kosztami procesu. Sąd uznał, że art. 7 cytowanej ustawy nie stanowi samoistnej podstawy roszczenia o wypłatę rekompensaty - nie konkretyzuje świadczenia i nie pozwala go wystarczająco zidentyfikować. Nie kreuje też obowiązku wydania przepisów a tylko wówczas można by było mówić o zaniechaniu legislacyjnym.

Sąd Apelacyjny w Krakowie rozpoznając apelację powoda od powyższego wyroku podzielił pogląd sądu I instancji, że art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej roszczenia o wypłatę rekompensaty. Nie podzielił jednak poglądu, że przepis ten nie stanowi źródła obowiązku legislacyjnego. Dyspozycją tego przepisu jest objęte uprawnienie osób, które utraciły mienie na podstawie skutecznych aktów nacjonalizacyjnych i nie przysługiwało im prawo do uzyskania rekompensaty. Stanowi ona regulację fragmentaryczną, co musi prowadzić do wniosku o obowiązku wydania odrębnych przepisów dających możliwość realizacji takiego uprawnienia. Sąd Apelacyjny zwrócił też uwagę na potencjalną możliwość odpowiedzialności Skarbu Państwa za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej (aktualnie na podstawie art. 417<sup>1</sup> k.c., a przed zmianą przepisów z 2004 r. na podstawie art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). Powód zdaniem Sądu Apelacyjnego prawidłowo skonstruował roszczenie odszkodowawcze a wadliwa ocena skuteczności tego roszczenia przy zawężającej wykładni podstaw do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne doprowadziły do konieczności uchylecia wyroku wskutek nierozpoznania istoty sprawy w tej części.

W toku ponownego rozpoznania sprawy doszło do zmiany oznaczenia statio fisci pozwanego Skarbu Państwa i obecnie jest on reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów. Nadto strona pozwana zwracała uwagę na bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące przedmiotowej kwestii, ukształtowane już po wydaniu w niniejszej sprawie wyroku uchylającego, w którym wypowiedziano pogląd, że art. 7 ustawy o zachowaniu zasobów naturalnych kraju nie może stanowić źródła prawa podmiotowego.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Kielcach ustalił, że S. P. syn M. kupił w 1914 r. nieruchomość opisaną jako (...). Prawo własności tej nieruchomości zostało ujawnione w dziale II księgi wieczystej „(...)L. S.”. S. P. zmarł w 1937 r. a spadkobranie po nim i po jego następcach przebiegało w sposób szczegółowo opisany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Jednym z następców prawnych jest powód.

Sąd ustalił również, że aktualnie nieruchomość składająca się z działek nr (...) o łącznej powierzchni 66,2 ha odpowiada nieruchomości, mającej pierwotnie urzędzoną księgę wieczystą KW „(...) L. S.”, w której jako właściciel ujawniony był S. P. syn M.. Był on właścicielem (...) a jego prawo własności pozostawało ujawnione w zamkniętej już księdze wieczystej KW nr „(...)M.”. Na podstawie art. 2 ust. 1 lit.e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej majątek ten został przejęty przez Skarb Państwa. Następcy prawni S. P. s. M. nigdy nie kwestionowali prawidłowości tego przejęcia (z uwagi na spełnienie norm obszarowych), z wyjątkiem zarzutu co do braku funkcjonalnego związku pomiędzy zespołem

dworsko-parkowym i gruntami rolnymi, rozpoznawanym przez Sąd Okręgowy w Kielcach. Powództwo w sprawie o uzgodnienie ksiąg wieczystych prowadzonych dla działek nr (...) poprzez wpisanie w miejsce Skarbu Państwa – Nadleśnictwa O. spadkobierców S. P., zainicjowanej przez powoda, zostało prawomocnie oddalone.

Sąd Okręgowy stwierdzając, że stan faktyczny w niniejszej sprawie był bezsporny, oddalił powództwo, uznając je za bezzasadne. Mimo wytycznych Sądu Apelacyjnego w Krakowie sąd I instancji uznał, że nie może nie wziąć pod uwagę stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale sygn. III CZP 94/12, zapadłej wskutek rozpoznania zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Krakowie w sprawie o podobnym stanie faktycznym. Zgodnie z tą uchwałą art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie stanowi źródła prawa podmiotowego dla osób fizycznych w nim wymienionych, ani obowiązku wydania odrębnych przepisów, o których mowa w artykule. Wobec wyrażenia przez Sąd Najwyższy podobnego stanowiska w innych orzeczeniach nie sposób zdaniem sądu I instancji pomijać tej okoliczności. Wynika to z dyrektywy dbałości o jednolitość orzecznictwa, adresowanej do wszystkich sądów.

Sąd Okręgowy stwierdził w ślad za Sądem Apelacyjnym, że podstawę odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne – jeżeli obowiązek wydania przepisów powstał po wejściu w życie Konstytucji a przed dniem 1 września 2004 r. (przed wejściem w życie art. 417<sup>1</sup> k.c.) stanowi przepis art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie podzielił pogląd wyrażony w przytoczonych w uzasadnieniu wyroku orzeczeniach Sądu Najwyższego, że art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie zawiera wszystkich niezbędnych elementów decydujących o powstaniu prawa podmiotowego w postaci roszczenia. Można bowiem określić jedynie podmiot zobowiązany, czyli Skarb Państwa, ale już nie adresatów uprawnienia. Przepis nie wskazuje, czy regulacja dotyczy wszystkich właścicieli (i ich spadkobierców) lasów, które kiedykolwiek oraz bez względu na podstawę prawną i inne okoliczności przeszły na własność państwa. Nie określono też sposobu przejęcia tych nieruchomości (legalnie czy sprzecznie z prawem) ani zakresu świadczenia. Nie ma także w ustawie definicji rekompensaty, a nie jest to pojęcie, które definiują przepisy k.c.

Sąd Okręgowy przytoczył za Sądem Najwyższym i podzielił stanowisko, że z przepisu art. 7 ustawy nie wynika obowiązek wydania przez ustawodawcę odrębnych przepisów uzupełniających brakujące elementy prawa podmiotowego ani nie zawarto w nim delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń wykonawczych. Nie jest dopuszczalne, by obowiązek wydania ustawy był ustalany w drodze wykładni dokonywanej przez sąd ani też sądy nie mogą ustalać treści niewydzianych przepisów. Art. 7 cytowanej ustawy ma zatem charakter blankietowy a sama ustawa – bez ustawy reprivatyzacyjnej - nie miała rodzić żadnych skutków finansowych i rozstrzygać zobowiązań dotyczących rekompensat. Wszystko to spowodowało przyjęcie, że tym przypadku nie występuje przypadek odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód, domagając się zmiany wyroku i uwzględnienia żądania lub uchylecia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji.

Apelujący zarzucił naruszenie prawa materialnego tj. art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r. w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i w związku z art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że brak jest podstaw do stwierdzenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, bo nie doszło do zaniechania legislacyjnego. Zarzucił też naruszenie art. 386 § 6 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w uzasadnieniu wyroku sądu II instancji.

Apelujący podtrzymał swoje stanowisko, wyrażane w toku postępowania. Jego zdaniem doszło do bezprawności legislacyjnej, powód doznał szkody i szkoda ta pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z zaniechaniem legislacyjnym. Podniósł, że nie doszło w niniejszej sprawie do zmiany stanu prawnego, bo nie stanowi jej ani np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym dokonano wykładni przepisów prawa, ani dokonana przez Sąd Najwyższy w innej sprawie interpretacja przepisu prawnego. Sąd I instancji jest zatem związany wskazaniem Sądu Apelacyjnego wyrażonymi w uzasadnieniu wydanego przezeń wyroku. Zdaniem apelującego należało dokonać analizy

art. 7 cytowanej ustawy w kontekście pytania, czy stanowi on źródło obowiązku legislacyjnego przy uwzględnieniu, że kwestii tej nie należy interpretować zawężająco. Przepis ten kreuje uprawnienie do uzyskania rekompensaty za utracone mienie a wobec nieuchwalenia przepisów odrębnych doszło do bezprawnego zaniechania legislacyjnego.

Pozwany Skarb Państwa w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za instancję odwoławczą. Pozwany podkreślił wagę jednolitości orzecznictwa, szczególnie dotyczącego podobnych lub identycznych stanów faktycznych i zwrócił uwagę na powtarzane w wielu orzeczeniach SN stanowisko, że art. 7 przedmiotowej ustawy nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia o zapłatę rekompensaty. Brak też podstaw do przyjęcia zaniechania legislacyjnego. Istotna jest w tej kwestii intencja projektodawców ustawy, którzy nie mieli zamiaru stworzenia podstawy do roszczeń a kwestia rekompensat miała charakter uboczny - co można ustalić na podstawie przebiegu prac legislacyjnych. Podkreślono także fakt oddalenia powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej i inną materialnoprawną reprezentację Skarbu Państwa a przede wszystkim to, że powód nie podjął próby wykazania związku przyczynowego między ewentualnym zaniechaniem legislacyjnym a powstaniem szkody.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Ustalenia faktyczne sądu I instancji nie są sporne; Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne.

Rozpoznając apelację powoda najpierw odnieść należy się do zarzutu niezastosowania wytycznych i ocen Sądu Apelacyjnego przy ponownym rozpoznaniu niniejszej sprawy. Stwierdzić trzeba, że zarzut taki mógłby być skuteczny, gdyby jednocześnie wykazano, iż wystąpienie tego uchybienia mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Warto też zauważyć, że rozstrzygnięcie sądu I instancji ponownie rozpoznającego sprawę musi być zawsze wyrazem oceny i decyzji tego sądu, a skrępowanie go orzeczeniem sądu instancji wyższej ma na celu jedynie zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia (tak m.in. w wyr. SN z 20 lutego 2002 r., V CKN 757/00, post. SN z 21 stycznia 2000 r., II CKN 696/98). Wskazania sądu odwoławczego mają wytyczać właściwy kierunek działania sądu I instancji, ale nie mogą narzucać z góry sposobu rozstrzygnięcia.

Zarzut ten nie może zatem prowadzić do oczekiwanego przez apelującego skutku.

Co do istoty rozstrzygnięcia: podstawą prawną żądania powoda przy ponownym rozpoznaniu sprawy pozostał art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju a gdyby nie stanowił on podstawy dochodzenia roszczenia – ewentualna odpowiedzialność strony pozwanej za zaniechanie legislacyjne w świetle treści tego przepisu .

Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że przepis art. 7 w/w ustawy nie stanowi samoistnej podstawy prawnej roszczenia o wypłatę rekompensaty. W normie tej nie skonkretyzowano bowiem wystarczająco wszystkich elementów decydujących o powstaniu prawa podmiotowego w postaci roszczenia. O roszczeniu można mówić wówczas, gdy z obowiązujących przepisów wynika norma, na podstawie której podmiot uprawniony może żądać od podmiotu zobowiązanego określonego postępowania. Z przepisów musi też wynikać możliwość przymusowej realizacji takiego postępowania. Tymczasem w art. 7 nie określono precyzyjnie adresatów uprawnienia ani też zakresu świadczenia, zasad jego ustalania, definicji pojęcia rekompensaty. Nie oznaczono zatem treści praw wierzycieli ani treści obowiązków dłużnika; na podstawie w/w przepisu nie można skonstruować roszczenia o zapłatę.

Sąd I instancji w ślad za Sądem Apelacyjnym zasadnie stwierdził, że podstawę odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne, jeżeli obowiązek wydania przepisów powstał po wejściu w życie Konstytucji a przed dniem 1 września 2004 r., stanowi przepis art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wobec powyższego – w świetle twierdzeń powoda – należy ocenić, czy art. 7 przedmiotowej ustawy stanowi źródło obowiązku legislacyjnego i czy doszło do zaniechania legislacyjnego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w niniejszym składzie wykładnia treści tego przepisu nie pozwala na wniosek, by przepis ten artykułował obowiązek wydania określonych przepisów dotyczących rekompensat lub by zawierał delegację ustawową do wydania przepisów wykonawczych. Zgodzić się należy z poglądem Sądu Najwyższego (III CSK 138/05), że zaniechanie legislacyjne powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania

odpowiedniego aktu normatywnego. Art. 7 przedmiotowej ustawy nie jest przepisem, z którego - jak napisano wyżej - wynikają bezwarunkowo i oczywiście przyznane prawa. Nie można zatem, opierając się na jego treści, skutecznie zarzucać zaniechania legislacyjnego polegającego na nieuchwaleniu odpowiedniego aktu prawnego. W ślad za Sądem Najwyższym należy też podzielić pogląd, że nie jest rzeczą sądu samodzielne określanie przedmiotu i zakresu tego, co powinno się znaleźć w niewydanym akcie normatywnymi (wyrok z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 345/12).

Zgodzić się należy z poglądem powoda, że przy prawidłowym zastosowaniu zasad legislacji nie powinna mieć miejsca proklamacja przyszłych praw. To słuszny postulat, ale jeśli takie przypadki się zdarzają – tak jak wypadku art. 7 cytowanej ustawy, którego charakter należy w ślad za Sądem Najwyższym określić jako blankietowy i deklaracyjny – to nie oznacza, że automatycznie powstaje stan zaniechania legislacyjnego, rodzący roszczenie odszkodowawcze. Właśnie taka konstrukcja tego artykułu przesądza o tym, że nie stanowi on obowiązku wydania odrębnych przepisów, o których jest w nim mowa.

Zestawienie twierdzeń i żądań powoda z treścią przepisów oraz ukształtowaną i - co przede wszystkim należy podkreślić - akceptowaną przez obecnie orzekający skład Sądu Apelacyjnego linią orzecznictwa nie może zatem prowadzić do oczekiwanego przez apelującego skutku. Oczywiście jest też, że może dochodzić – i tak się niejednokrotnie dzieje – do zmiany linii orzeczniczej, jeśli sąd orzekający w danej sprawie dojdzie do przekonania o konieczności odmiennej oceny danego stanu rzeczy. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w tej sprawie. Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podziela bowiem poglądy zawarte w orzeczeniach Sądu Najwyższego, zacytowanych przez sąd I instancji i nie znajduje podstaw do wyrażenia poglądu odmiennego.

Na koniec należy stwierdzić, że wbrew stanowisku powoda zasadna była zmiana statio fisci. Argumentacja podniesiona w toku postępowania przez stronę pozwaną została słusznie zaakceptowana przez sąd I instancji, co doprowadziło do zmiany w oznaczeniu reprezentantów Skarbu Państwa. Twierdzenie powoda, że była ona niedopuszczalna, nie ma oparcia w przepisach. Pamiętać przy tym trzeba, że stroną pozwaną ciągle jest Skarb Państwa i w tym zakresie nic się nie zmieniło.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 385 k.p.c. Na podstawie art. 102 k.p.c. Sąd Apelacyjny odstąpił od obciążenia powoda kosztami postępowania apelacyjnego z uwagi na szczególny charakter niniejszej sprawy i szczególne okoliczności, budzące poważne wątpliwości. O wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu orzeczono na podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z dnia 28 września 2002 r.