

Marek Geszprych

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie
Polski Związek Zrzeszeń Leśnych

Rekompensata z tytułu utraty lasów – studium orzecznicze

Streszczenie: Rozważania przedstawione w niniejszym artykule koncentrują się na skutkach dla organów administracji publicznej uregulowania w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1051 ze zm.) wskazującego, iż roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności m. in. gruntów wchodzących w skład obecnych lasów państwowych oraz zasobów przyrodniczych parków narodowych, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Badane kwestie dotyczą określenia, czy powyżej sformułowany przepis statuuje obowiązki dla organów administracji publicznej i ewentualnie, jak wnioskodawcy mogą domagać się realizacji powyższych obowiązków.

Słowa kluczowe: rekompensata, odszkodowanie, strategiczne zasoby naturalne kraju, lasy

1. Wprowadzenie

Zakres zagadnień poruszanych w przedmiotowym artykule jest znacznie węższy, aniżeli tematyka dotycząca utraty lasów przez byłych właścicieli z różnych tytułów prawnych, w tym wynikających m. in. z przepisów: ustawy z dnia 18 listopada 1948 r. o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz. U. Nr 57, poz. 456), dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82) [dalej jako: dekret PKWN o przejęciu lasów] i rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 20 stycznia

1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 4, poz. 16), a także przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51).

Rozważania przedstawione w niniejszym artykule koncentrują się na konsekwencjach dla organów administracji publicznej uregulowania w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1051 ze zm.) [dalej jako: u.z.z.] wskazującego, iż roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności m. in. gruntów wchodzących w skład obecnych lasów państwowych oraz zasobów przyrodniczych parków narodowych, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Badane kwestie dotyczą określenia, czy powyższy sformułowany przepis statuuje obowiązki dla organów administracji publicznej i ewentualnie, jak wnioskodawcy mogą domagać się realizacji powyższych obowiązków.

2. Właściwość organów administracji przy rozpatrywaniu spraw z art. 7 u.z.z. – rozważania na bazie orzecznictwa sądowego

Obecnie nie ma jednolitej drogi postępowania przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie rekompensat, które mają być wypłacane ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów – o czym mowa w art. 7 u.z.z. Dominująca linia orzecznictwa sądowno-administracyjnego wskazuje, że w sprawach dotyczących roszczeń opartych na powyższej regulacji nie ma podstaw do załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym, gdyż właściwym do rozpoznania wniosku jest sąd powszechny (zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 lipca 2013 r., IV SAB/Wa 76/13 oraz [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2007 r., IV SA/Wa 113/07, LEX nr 346965). Podkreślane jest również, że norma zawarta w przepisie art. 7 u.z.z. nie zawiera podstaw materialnoprawnych i kompetencyjnych, pozwalających na konstruowanie w oparciu o nie praw podmiotowych, możliwych do realizacji na drodze żądań zgłoszonych wobec organów administracji publicznej (wyrok WSA

w Warszawie z 2 grudnia 2010 r., VII SA/Wa 1800/10, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W niektórych wyrokach wskazywane jest, iż dopóki przepisy odrębne nie zostaną wydane, nie można określić trybu dochodzenia roszczeń (wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2009 r., IV SA/Wa 278/09, LEX nr 551944 oraz wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 675/09, LEX nr 553490). Nie można zasadnie twierdzić, że roszczenia te mogą być dochodzone na drodze administracyjnej, lecz również nie można twierdzić, że mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi. Zauważane jest, że przepisy szczególne, o których mowa w art. 7 u.z.z., nie zostały dotychczas wydane, a dopiero w tych przepisach ustawodawca określi, czy wysokość rekompensaty ustalana będzie w trybie postępowania administracyjnego, czy też będą to czynności o charakterze cywilnoprawnym, dla których właściwym do rozstrzygania sporów będzie sąd powszechny (zob. wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2011 r., VII SA/Wa 1348/11, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., I OSK 17/12, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Również Sąd Najwyższy wskazuje, że nie wiadomo czy ustalanie oraz wypłata rekompensat – wskazanych w art. 7 u.z.z. – będą wymagały wydania indywidualnej decyzji administracyjnej, czy wystarczająca będzie ogólna regulacja ustawowa, powierzająca dokonywanie wypłat właściwemu ministrowi i czy powołany zostanie w tym celu nowy organ lub instytucja (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2012 r., I CSK 77/12, LEX nr 1228431).

Niekiedy orzecznictwo sądowe uznaje, że w przypadku złożenia do organu administracji publicznej wniosku o wypłatę rekompensaty w trybie art. 7 u.z.z., właściwym będzie umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) [dalej jako: k.p.a.], jako bezprzedmiotowego (zob. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., II OSK 2042/06, LEX nr 394025; wyrok NSA z 25 stycznia 1990 r., II SA 1240/89, LEX nr 10125 oraz wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 177/09, LEX nr 550423 i wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2009 r., IV SA/Wa 278/09, LEX nr 551944).

Innym razem wskazywane jest, że w przypadku wpłynięcia wskazanego wyżej wniosku, organ administracji publicznej uprawniony jest do zwrotu podania – w trybie art. 66 § 3 k.p.a. – które do niego wpłynęło, z powodu właściwości w sprawie sądu powszechnego i to nie tylko gdy żądanie dotyczy sprawy cywilnej, lecz także wtedy, gdy ma cechy sprawy konstytucyjnej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Kon-

stytucji RP] (zob. wyrok NSA z 29 kwietnia 2010 r., I OSK 918/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 28 lipca 2010 r., I OSK 1349/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 21 września 2010 r., I OSK 1573/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., I OSK 17/12 oraz wyrok WSA w Warszawie z 2 lipca 2013 r., IV SAB/Wa 76/13; wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2010 r., VII SA/Wa 1509/10, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl i wyrok WSA w Warszawie z 2 grudnia 2010 r., VII SA/Wa 1800/10).

Prima facie wydaje się więc, że organy administracji publicznej nie mają żadnych uprawnień do merytorycznego rozpatrywania wniosków o przyznanie rekompensat wypłacanych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Czy zatem celowe jest dalsze poszukiwanie istnienia obowiązków organów administracji publicznej w powyższym zakresie? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przybliżyć linię orzecznictwa przedstawioną w kilku wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a także w jednym z wyroków Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego. W powyższych wyrokach wskazano, że wnioski – składane w oparciu o art. 7 u.z.z. – o przyznanie i wypłatę rekompensaty z tytułu utraty własności zasobów naturalnych kraju, tj. gruntów leśnych objętych zakresem art. 1 pkt 3 u.z.z., odnoszą się *de facto* do żądań przyznania i wypłaty rekompensat za przejęcie lasów. Podkreślano jednocześnie, że składane wnioski nie odnoszą się do roszczeń dotyczących nabycia (przejęcia) lasów na podstawie dekretu PKWN o przejęciu lasów, do rozpatrzenia których uprawnione są sądy powszechne.

W kilku wyrokach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślał, że wydanie przepisu blankietowego, nie pociągającego za sobą uchwalenia przepisów odrębnych, jest niewątpliwie zaniechaniem legislacyjnym, które powinno zostać przerwane działaniem Ministra Skarbu Państwa (...) (zob. wyrok WSA w Warszawie z 1 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 105/09, LEX nr 550525; wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 177/09, LEX nr 550423; wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 191/09, LEX nr 536612 oraz wyrok WSA w Warszawie z 23 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 239/09, LEX nr 529428). Jak zaznaczono w powyższych wyrokach, w związku ze sformułowaniem zawartym w art. 7 u.z.z., roszczenia „zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłacanych ze środków budżetu państwa”, to należy mieć na względzie fakt, iż to Minister Skarbu Państwa zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) [dalej: u.d.a.r.] reprezentuje Skarb Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa; po

wtóre, prawo administracyjne już takowym pojęciem posługuje się w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1090 ze zm.) [dalej: u.r.p.r.p.n.g.RP], której przepisy przekazują na drogę postępowania administracyjnego sprawy o ustalenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na określonych w tej ustawie warunkach. Wskazano również, że ze względu na obowiązek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów (zgodnie z art. 34 ust. 1 u.d.a.r.) – minister powyższy powinien był wystąpić ze stosownym projektem mającym na celu doprowadzenie do wydania przepisów odrębnych. Choć wszystkie powyższe wyroki zostały uchylone wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wskazującymi, że Minister Skarbu Państwa nie ponosi odpowiedzialności za brak odrębnych przepisów, gdyż art. 7 u.z.z. nie udzielił delegacji ustawowej Ministrowi Skarbu do wydania przepisów wykonawczych, to temat powyższy nie wydaje się być zamknięty (zob. wyrok NSA z 6 maja 2010 r., I OSK 935/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 17 czerwca 2010 r., I OSK 1118/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 17 czerwca 2010 r., I OSK 1119/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz wyrok NSA z 11 maja 2010 r., I OSK 999/09, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Kwestia przyznawania rekompensat powraca bowiem co jakiś czas w orzeczeniach sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego.

Sąd Najwyższy wskazał, że art. 7 u.z.z. przyznaje prawo do rekompensaty za znacjonalizowane lasy, wypłacanej na podstawie odrębnych przepisów ustawowych (wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2012 r., I CSK 547/11; LEX nr 1214323). Sąd wyraził przy tym dezaprobatę, że choć u.z.z. weszła w życie w 2001 r., to do dnia dzisiejszego te odrębne przepisy nie zostały uchwalone. Choć Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska wcześniej orzekających sądów, że art. 7 u.z.z. nie może stanowić samodzielnej podstawy do zasądzenia rekompensaty, to w odróżnieniu od wcześniejszych orzeczeń wskazał, że przepis ten nie jest jedynie deklaracją wypłacenia rekompensaty, a zawiera w sobie obowiązek wydania odpowiednich przepisów. Powyższe oznacza, że jeżeli ustawodawca mając obowiązek wydania określonych przepisów nie uczynił tego, to byłym wła-

ścielom lasów należy się odszkodowanie za szkodę poniesioną w związku z zaniechaniem legislacyjnym (czyli niewydaniem przepisów).

Na uwagę zasługuje również wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie wskazujący, że przepis art. 7 u.z.z., przewidujący uprawnienie do uzyskania świadczenia, odwołujący się do odrębnych, nieistniejących przepisów, stanowi bezprawne zaniechanie legislacyjne (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 4 lutego 2011 r., I ACa 13/11; LEX nr 1441342). W powyższym wyroku Sąd wskazał, że aktualnie zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej uregulowane są w art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) [dalej jako: k.c.]. Sąd podkreślił, że także w przypadku powstania szkody na skutek niewydania aktu normatywnego, gdy stan bezczynności trwał przed 1 września 2004 r. (przed wprowadzeniem do kodeksu cywilnego art. 417¹), Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne.

Należy też zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego, wskazującą, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji RP (uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, LEX nr 493964). Powyższy Sąd przyjął, że podstawą odpowiedzialności za zaniechanie normatywne przed wejściem w życie nowelizacji z 2004 r. jest art. 417 k.c. w dotychczasowym brzemieniu, interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Wracając do powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego zauważyć należy, że Sąd wskazał, iż sporna norma prawna ukształtowała uprawnienie dla osób w nim wymienionych do uzyskania rekompensaty za utracone mienie, objęte strategicznymi zasobami naturalnymi kraju. Po drugie, stanowi ona regulację fragmentaryczną, co musi prowadzić do wniosku o istnieniu obowiązku wydania odrębnych przepisów, dających możliwość realizacji uprawnienia przyznanego na podstawie art. 7 u.z.z.

Niezależnie od dominacji odmiennej linii orzeczniczo-sądowej, ugruntowanej na podstawie wielu orzeczeń Sądu Najwyższego (m. in. wyrok z 6 września 2012 r., I CSK 59/12, LEX nr 1231457; wyrok z 6 września 2012 r., I CSK 77/12, LEX nr 1228431; wyrok z 6 września 2012 r., I CSK 96/12, LEX nr 1231458; wyrok z 15 lutego 2013 r., I CSK 345/12; LEX nr 1318289), sądów administracyjnych (m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 23 stycznia 2014 r., I OSK 1567/12, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl i 11 maja 2010r., I OSK 999/09) oraz sądów apelacyjnych (m. in. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 23 stycznia 2013 r., IA Ca 754/12; LEX nr 1316308 i 7 marca 2013r., I ACa

1093/12; LEX nr 1307499) – kwestionującej słuszność wyżej wymienionych koncepcji sądowych, nie można odebrać racji powyższym orzeczeniom, wskazującym, iż przepis art. 7 u.z.z.:

- nie zawiera wskazania co do trybu dochodzenia roszczeń w nim przewidzianych,
- nie określa konkretnego organu administracji publicznej ani nie wskazuje sądu powszechnego – jako właściwych w tych sprawach,
- nie określa sposobu wypłaty rekompensaty (jedynym wskazaniem, jakie zawiera omawiany przepis jest to, że rekompensata ma być wypłacona ze środków budżetu państwa).

Nie można również nie zgodzić się z powyższymi orzeczeniami wskazującymi, że w art. 7 u.z.z. posłużono się pojęciem „rekompensaty”, które jest obce prawu cywilnemu – regulującemu instytucję „odszkodowania”. Prawdą jest, że pojęcie „rekompensaty” używane jest w przepisach u.r.p.r.p.n.g.RP, na podstawie której sprawy o ustalenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na określonych w tej ustawie warunkach, przekazano właśnie na drogę postępowania administracyjnego. Do kwestii rekompensat odwołują się również Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz. U. UE. C. 2005.297/04) odnoszące się do sfery działania administracji publicznej.

3. Przyszłość rozwiązań – rozważania na bazie orzecznictwa

Po przeprowadzonej analizie orzecznictwa sądowego nasuwa się pytanie czy organy administracji publicznej mają określone obowiązki przy rozpatrywaniu spraw z art. 7 u.z.z.? Przeważająca linia orzecznicza wskazuje, że obowiązki takie nie istnieją, choć zważywszy na nieprecyzyjność i niejasność uregulowania zawartego w art. 7 u.z.z. nie jest wykluczone, że takie obowiązki zostaną dostrzeżone w nowych wyrokach Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Antycypując przyszły kierunek orzeczniczy, można przypuszczać, że przy zostawieniu stanu *status quo* ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nieraz jeszcze będzie orzekane zaniechanie legislacyjne przy braku wydania przepisów odrębnych do wypłaty rekompensat ze środków budżetu państwa. Bodźcem zachęcającym do podejmowania wyżej wskazanych rozstrzygnięć mogą być orzeczenia Sądu Najwyższego wskazujące, że

podstawą dla przyjęcia zaniechania legislacyjnego jest także - obok nie stworzenia wynikającej z obowiązku prawnego regulacji (zaniechanie właściwe) - stworzenie regulacji niepełnej lub fragmentarycznej (zaniechanie względne), co przy pominięciu środków koniecznych do realizacji celu regulacji skutkuje powstaniem prawa z lukami instrumentalnymi. W przedstawioną retorykę wpisują się także stanowiska doktryny wskazujące, że niewydanie przez państwo przepisów, o których mowa w art. 7 u.z.z., jest zaniechaniem legislacyjnym, co może stanowić przesłankę uzyskania odszkodowania z tego tytułu (Lipski 2012, s. 185 oraz Bendza 2009, LEX nr 108881).

Nie bez znaczenia będzie również pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego przyjmujący szeroką interpretację pojęcia niezgodnego z prawem, obejmującego również przypadki zaniechania (wyrok z 4 grudnia 2001 r., K 18/00, LEX nr 48443). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie odnosi się do sytuacji, gdy obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Trybunał Konstytucyjny uznał w powyższym wyroku, że państwo może zostać pociągnięte do odpowiedzialności odszkodowawczej również za zaniechanie, rozumiane jako stan beczynności, przy nałożonym nań obowiązku działania. Sprzyjającym orzekaniu o zaniechaniu legislacyjnym jest uregulowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2013 r., I CSK 392/12; LEX nr 1365589).

Jednakże, Sąd Najwyższy podkreślał już, że obowiązkiem organów Skarbu Państwa jest powstrzymywanie się od takich regulacji, które ochronę praw majątkowych ograniczają lub niweczą w sposób naruszający istotę tych praw i prowadzą praktycznie do ich eliminacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 24 września 2003 r., I CK 143/03 – Biul. SN 2004/2/10 i 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, LEX nr 132568).

Nieobojętną jest ocena wyrażona przez Trybunał Konstytucyjny, że „w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce (wyrok z 18 grudnia 2002 r., K 43/01 - OTK Zb. Urz. z 2002, Nr 7, poz. 96). Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi gry, polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne okre-

ślenie warunków korzystania z uprawnień”. Zapewne zauważony zostanie wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2005 r., III CK 235/04, LEX nr 1110984, wskazujący, że „uchylanie się państwa od tworzenia adekwatnych instrumentów prawnych umożliwiających realizację wcześniej przyznanych uprawnień może być oceniane jako delikt będący zaniechaniem legislacyjnym o cechach bezprawności”.

W przyszłości nie zostaną zapewne pominięte orzeczenia dotyczące ogólnikowości regulacji art. 7 u.z.z. i braku przyznania nim jakichkolwiek praw jednostkom (m. in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2013 r., IA Ca 754/12, LEX nr 1316308). Odniesienie znajdzie zapewne wykładnia dotycząca art. 7 u.z.z. dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale z 20 grudnia 2012r., III CZP 94/12, LEX nr 1232141, wskazująca, że odnośnie elementów podmiotowych roszczenia z powyższej podstawy prawnej można tylko precyzyjnie określić podmiot zobowiązany, tj. Skarb Państwa. Przepis ten nie wskazuje jednak precyzyjnie adresatów uprawnienia. Jak zauważono w powyższej uchwale, art. 7 u.z.z. wyraźnie określa, iż ewentualne roszczenie o zapłatę rekompensaty przysługuje wskazanym w nim podmiotom, tj. osobom fizycznym, byłym właścicielom lub ich spadkobiercom zasobów obejmujących utracone lasy państwowe. Ustawodawca nie sprecyzował jednak bliżej tej kategorii uprawnionych, w szczególności przez wskazanie, czy dotyczy to wszystkich właścicieli i ich spadkobierców lasów, które kiedykolwiek i bez względu na podstawę prawną i inne okoliczności (np. obszar nieruchomości, narodowość właścicieli czy cechy), przeszły na własność państwa. Nie określono, czy chodzi o przejęcie tych zasobów w sposób sprzeczny z prawem, czy też w sposób legalny (wówczas w odniesieniu do ostatniej kategorii osób, przepis ten miałby charakter *quasi* reprivatyzacyjny).

Dostrzegane zapewne będą stanowiska wyrażane dotychczas w orzecznictwie, że przepis z art. 7 u.z.z. ma charakter blankietowy (m. in.: wyroki Sądu Najwyższego z 6 września 2012 r.: I CSK 59/12, LEX nr 1231457 i I CSK 77/12, LEX nr 1228431, a także I CSK 96/12, LEX nr 1231458). Istotnym jest tu również uwaga poczyniona przez Sąd Najwyższy, wskazująca, że powyższy przepis „Zawiera jedynie proklamację ustawodawcy woli i sposobu zaspokojenia w przyszłości na podstawie odrębnych przepisów żądań zgłaszanych przez właścicieli (osoby fizyczne) lasów lub ich spadkobierców w stosunku do Skarbu Państwa z tytułu utraty ich własności (uchwała z 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, LEX nr 1232141). Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, mającymi swe źródło w art. 2 Konstytucji RP, w systemie prawnym nie powinno być jedynie proklamacji przyszłych praw. Jednakże założenia te, jak wykazuje

praktyka orzecznicza sądów, nie zawsze są prawidłowo realizowane przez ustawodawcę”.

Przywoływane zapewne będą wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące art. 7 u.z.z., w kontekście braku zasadności wprowadzenia przepisów blankietowych, nieprzyznających obywatelom żadnych realnych uprawnień oraz wskazujące na brak skutecznych instrumentów prawnych Ministra Skarbu Państwa do podejmowania w tej sprawie dalszych działań (Pismo RPO 2011).

Nie zostanie zapewne niezauważona regulacja z § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którą w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, przypomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Dyrektyw interpretacyjnych nie należy bowiem poszukiwać w ustalonych zasadach techniki prawodawczej, lecz w systemie obowiązującego prawa, które nie zawsze odpowiada tym zasadom. Do zamieszczania wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, powinny służyć akty innego rodzaju, np. rezolucje, apele, stanowiska (Wierczyński 2009, LEX nr 8018).

Refleksja dotycząca obowiązków organów administracji publicznej przy wypłacie rekompensat, o czym mowa w art. 7 u.z.z., może wynikać również z uzasadnienia projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, w którym wskazano „Nie można jednak pominąć faktu, że wiele z zasobów strategicznych kraju (m.in. lasów) przeszło na własność państwa w sposób bezspornie krzywdzący dla ich byłych właścicieli. Dlatego poniesione przez nich z tego tytułu straty muszą być zrekompensowane w ramach istniejących możliwości państwa i przyszłych szans jego rozwoju”. I dalej: „Chodzi więc o to, aby zadośćuczynienie sprawiedliwości nie doprowadziło do utracenia wielkich szans rozwoju w przyszłości i nie spowodowało konieczności poniesienia wydatków nieproporcjonalnie większych od wartości wypłaconych dziś rekompensat. Można tego uniknąć nie poddając procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu”. Powyższe wskazuje, że regulacja ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju miała być uzupełnieniem ustawy o reprivatyzacji, która nigdy nie weszła w życie, choć Sejm pracował nad wieloma projektami ustaw reprivatyzacyjnych (Materiały Senatu 2010, s. 3). Jednakże w obrocie prawnym pozostała regulacja, która stanowi swoisty apel polityczny pozbawiony głębszej treści normatywnej.

4. Uwagi i wnioski

Niezależnie od poczynionych wyżej refleksji wydaje się, że rację ma Naczelny Sąd Administracyjny wskazujący, że obecnie art. 7 u.z.z. nie daje podstawy do uruchomienia drogi postępowania administracyjnego, gdyż powyższa regulacja nie umożliwi wyprowadzenia przepisu prawa, który podlegałby procesowi autorytatywnej konkretyzacji. Stanowi bowiem odesłanie do odrębnych przepisów, które nie zostały wydane (wyrok z 17 czerwca 2010 r., I OSK 1118/09). Samo więc stwierdzenie, iż wypłata rekompensat nastąpi ze środków budżetu państwa, nie jest wystarczające do przyjęcia, że właściwym organem do rozpoznania sprawy jest organ administracji.

Tym niemniej, przedstawiona analiza następstw obecnego sformułowania art. 7 u.z.z. skłania do refleksji, że powyższy przepis wpisuje się w negatywny obraz całej regulacji ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (por. Haładyj i Trzewik 2014, s. 27-46). Powyższa regulacja wpisuje się również w kategorię mitu racjonalności prawodawcy (zob. Zieliński 2011, s. 29) oraz w kategorię negatywnego zjawiska godzącego w prawa i wolności obywateli, w tym w ich poczucie bezpieczeństwa prawnego (Lipowicz 2012, s. 5, 9-10). Jak słusznie zauważane jest w doktrynie, prawodawca musi unikać wypowiedzi, które nie są niezbędne dla wyrażenia normy prawnej, bo inaczej organy stosujące prawo będą starały się w drodze interpretacji nadać tym wypowiedziom jakieś znaczenie normatywne i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją prawodawcy (Wierczyński 2009, LEX nr 8018). Jednocześnie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, tworzenie przepisów zbędnych jest błędem techniki prawodawczej, który może prowadzić do uznania, że błąd ten prowadzi do sprzeczności z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą poprawnej legislacji, jeśli zostanie wykazane, że skutków tego błędu nie można usunąć za pomocą reguł wykładni i reguł kolizyjnych powszechnie uznawanych i stosowanych w praktyce egzekucji przepisów prawnych (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2008 r., P 26/07 – OTK-A 2008, Nr 3, poz. 52).

Odnosząc przedstawione rozważania do tematu wiodącego publikacji pt. Nowe zjawiska w administracji, nasuwa się refleksja, że niekiedy nowe zjawiska w administracji powstają w wyniku stosowania niedopracowanych i politycznych przepisów prawnych, z czym mamy do czynienia na przykładzie analizowanego art. 7 u.z.z. Nadmienić należy, że zamierzeniem autora nie było przesądzanie kwestii słuszności i celowości zaspokajania

roszczeń z tytułu utraty gruntów, stanowiących obecnie m. in. lasy państwowe. Zamierzeniem nie było również sugerowanie konieczności realizacji procesu reprivatyzacji. Przedstawione rozważania miały wskazać, że niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisów prawnych, generuje liczne problemy interpretacyjne dotyczące rozumienia kwestii przyznawania rekompensat z tytułu utraty gruntów, stanowiących obecnie m. in. lasy państwowe. Ponadto powyższe formułowanie przepisów prawnych stanowi pretekst do poszukiwania – przez właścicieli (i ich spadkobierców) przejętych gruntów, stanowiących obecnie strategiczne zasoby naturalne kraju – obowiązków organów administracji publicznej, które w obecnym stanie prawnym nie istnieją. Kwestie te mają oczywiście negatywne następstwa zarówno ekonomiczne dotyczące wydatkowania środków na prowadzone procesy sądowe, jak również aksjologiczne, dotyczące destrukcyjności wartości prawa, jako wyznacznika praw i obowiązków jednostek.

Literatura:

- Bendza W. (2009), *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne w kontekście in fine*. [w:] Bendza W., *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*. LEX nr 108881;
- Haładaj A., Trzewik J. (2014), *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1, s. 27-46;
- Lipowicz I. (2012), *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” nr 7/2012, s. 5 -19;
- Lipski J. (2012), *Opinia prawna na temat przedawnienia roszczeń, o których mowa w art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, „Zeszyty Prawnicze” nr 2(34)/2012, s. 185 i nast..
- Materiały Senatu (2010): *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, „Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji”, Opracowanie tematyczne: ot-591, s. 3 i n.;
- Pismo RPO (2011): – wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Skarbu Państwa w piśmie RPO-608141-IV/09 z 5 maja 2011 r. w sprawie braku regulacji prawnej ustalającej tryb dochodzenia roszczeń o rekompensatę z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju;
- Wierczyński G. (2009), *Komentarz do zał. § 11 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej*, LEX nr 8018;

Zieliński M. (2011), *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” nr 3-4, s. 29.

Abstract: This article considers the consequences that arise for the public administration bodies from the fact that Article 7 of the Act on Retaining the National Character of the Strategic Natural Resources of Poland dated 6 July 2001 (Journal of Laws of 2001, No. 97, item 1051 as amended) contains a provision that claims of natural persons who are the former owners or heirs of such owners in respect of lost ownership, inter alia, of land which is now part of the state forests or natural resources of national parks will be satisfied in the form of compensations paid out from the state budget funds under separate provisions.

The issues discussed refer to determining whether the said provision imposes obligations on the public administration bodies and, if so, how the applicants possibly can enforce the said obligations.

