

Uchwała z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz

Sędzia SN Antoni Górski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Elżbiety K. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa oraz Ministrowi Gospodarki o odszkodowanie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 24 listopada 2005 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2005 r.:

"Czy Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną przez niewydanie aktu normatywnego, jeśli obowiązek wydania tego aktu, przewidziany w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) nie został zrealizowany do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692),

a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie:

Kiedy obowiązek ten się zaktualizował i czy szkoda za niewydanie powyższego aktu normatywnego odpowiada nieuzyskanemu odszkodowaniu należnemu za przejęte przez Państwo przedsiębiorstwo, ustalonemu według zasad określonych w art. 7 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 7 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego

przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny powziął wątpliwości przy rozpoznawaniu apelacji powódki domagającej się zasądzenia określonej kwoty tytułem odszkodowania za przedsiębiorstwo "Drukarnie Leopolda D.", przejęte przez Państwo na podstawie art. 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm. – dalej: "ustawa"). Strona powodowa wskazywała jako jedną z podstaw roszczenia zaniechanie prawodawcze, tj. niewydanie aktu normatywnego niezbędnego do realizacji prawa do odszkodowania za przejęte przedsiębiorstwo, przewidzianego w art. 3 ust. 1 i art. 7 ustawy.

Uzasadniając postanowienie o przedstawienu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny stwierdził, że główne zasady i formy kompensowania wartości przejmowanych przedsiębiorstw zostały określone w ustawie, jednak mogły one wywoływać istotne trudności w dochodzeniu przyznanych praw, natomiast brak rozporządzenia, o którym mowa w art. 7 ust. 4, wykluczał to, pozbawiając efektywności normę przyznającą odszkodowanie właścicielom przejmowanych przedsiębiorstw. Bez aktu wykonującego delegację zawartą w art. 7 ust. 4 ustawy nie mogły ukonstytuować się komisje właściwe do rozstrzygania o odszkodowaniu, a ponadto nie był określony tryb rozpoznawania spraw.

Wątpliwości Sądu – w razie uznania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – budził termin początkowy obowiązku wydania rozporządzenia, a tym samym powstania zdarzenia wywołującego szkodę. Ze względu na treść art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), Sąd Apelacyjny nie miał jednak wątpliwości, że art. 417¹ § 4 k.c. nie może być stosowany do skutków omawianego zaniechania legislacyjnego, mimo jego trwania po dniu 1 września 2004 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Postanowienie Sądu Apelacyjnego zakreśliło ramy podmiotowe i czasowe zaniechania stanowiącego – według twierdzenia powódki – źródło szkody. Ustalenie początkowej chwili tego stanu musiałyby zawierać element dowolności,

ponieważ w przepisie ustawy nie określono terminu wydania rozporządzeń, o których mowa w ust. 4 i 6. Przyjmując ogólne założenie, że brak terminu jest równoznaczny z nakazem wydania aktu wykonującego ustawę bez zbędnej zwłoki, można też uznać, że wykonanie delegacji ustawowej przy istnieniu woli organu wyznaczonego (Rady Ministrów) nastąpiłoby w 1946 r., a najpóźniej w 1947 r. Przemawia za tym wydanie przez Radę Ministrów rozporządzeń wykonujących inne przepisy, w tym zasadniczy dla interesu państwa art. 2 ust. 7 tej ustawy.

Ustalenie terminu początkowego ma jednak znaczenie wtórne w stosunku do zagadnienia podstawowego, tj. odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa wobec obywateli za stanowienie prawa, w szczególności za postać tej działalności, polegającą na zaniechaniu wydania aktu normatywnego przez władzę wykonawczą, mimo przepisu ustawy nakładającego taki obowiązek. Zarzucana beczynność stanowiła zdarzenie z okresu zasadniczych zmian systemu prawnego. Prawo dzielnicowe dopuszczało w pewnym zakresie odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez urzędników. (...)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267) w art. 121 stanowiła, że każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby, z tym że przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy. Ustawa taka nie została uchwalona, natomiast ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.), wprowadzająca nowe podstawy ustroju, nie zawierała już przepisu odpowiadającego art. 121 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

Podobnego unormowania nie zawierała również Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232), oparta na teorii zaostrzającej się walki klasowej, wymagającej sprawnego aparatu przymusu, a nie władzy tłumaczącej się z działania lub zaniechania (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 i 31 października 1950 r., C. 226/50, OSN 1952, nr 2, poz. 33).

Wydarzenia w 1956 r. doprowadziły do urzeczywistnienia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy. Prawną podstawę stanowiły przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243 ze zm.), której art. 1 stanowił, że Państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez

funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Okoliczności uchwalenia ustawy oraz jednolita praktyka organów wymiaru sprawiedliwości nie pozostawiały wątpliwości, że przepis ten nie dawał podstaw do żądania od Państwa odszkodowania za działalność prawotwórczą, a tym bardziej za beczynność w tej dziedzinie.

Stanu tego nie zmieniło wejście w życie kodeksu cywilnego, normującego omawiane kwestie w art. art. 417 i 418. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 20 kwietnia 1970 r., stanowiącej zasadę prawną, III CZP 4/70 (OSNC 1970, nr 9, poz. 146), jako przykład braku cech sprawy cywilnej wskazywał pozew skierowany przeciwko organowi państwa w związku z prawotwórczą działalnością tego organu. Praktykę orzeczniczą na tle art. 417 i 418 k.c. ukształtowała na wiele lat uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70 (OSNCP 1971, nr 4, poz. 59), w której znalazło się stwierdzenie, że art. 418 k.c. nie rozciąga się na zarządzenia o charakterze aktów normatywnych.

Konkludując należy uznać, że przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. państwo nie odpowiadało na zasadach prawa cywilnego za następstwa beczynności prawotwórczej. Brało się to z ugruntowanego przekonania o suwerenności władzy, emanującej stanowieniem prawa i naturze jej sprawowania wymagającej panowania. Konstytucja z 1952 r. w art. 15 ust. 1 wyróżniała Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej, potwierdzając w ten sposób wyłączenie tzw. legislatury spod działania innych władz.

Dzień 17 października 1997 r. oznaczający wejście w życie Konstytucji jest istotny, stanowi bowiem początek obowiązywania w porządku prawnym m.in. art. 77 ust. 1 i art. 8 ust. 2 Konstytucji, proklamujących, prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oraz bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Niewątpliwie w art. 77 ust. 1 chodzi o odpowiedzialność cywilnoprawną. W piśmiennictwie, a następnie w orzecznictwie zgodnie twierdzono, że działanie sprawcze według tego przepisu obejmuje czynienie i zaniechanie, a pojęcie władzy publicznej rozciąga się również na organy posiadające kompetencje prawodawcze. Takie odczytanie normy zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nawet bez głębszej analizy przesłanek, oznaczało radykalną zmianę stanu prawnego, dopuszczającego już możliwość obciążenia struktur państwa szerokim obowiązkiem naprawienia szkody za

zdarzenia (stany), z których dotychczas taka odpowiedzialność nie wynikała. Skutki unormowania muszą być rozpatrywane pod kątem zdatności przepisu Konstytucji do bezpośredniego stosowania oraz na płaszczyźnie prawa intertemporalnego.

Odnosnie do pierwszego zakresu, mimo wahań utrwała się zapatrywanie, które podziela skład orzekający, że problematyka dochodzenia roszczeń cywilnych w ogóle jest objęta unormowaniem kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych, dlatego art. 77 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji nie stanowi wystarczającej podstawy uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego. Przykładem tego stanowiska jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2002, V CKN 1493/00 (nie publ.), postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, "Prokuratura i Prawo" 2004/2/30 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03 (OTK-A Zb.Urz. 2004, nr 1, poz. 3).

Jeżeli chodzi o skutki czasowe wejścia w życie Konstytucji, skład orzekający podziela również kierunek wykładni wyłączający retroakcję art. 77 ust. 1 w odniesieniu do szkód wyrządzonych zaniechaniem legislacyjnym. Zakaz retroaktywności nie ma charakteru absolutnego, lecz odstępowo od niego jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK Zb.Urz. 2001, nr 1, poz. 5). Ze względu na ogromną wartość ekonomiczną upaństwowionego majątku (niezdolność państwa do wypłacenia odszkodowań była zasadniczą przyczyną beczynności prawodawczej) i liczbę właścicieli lub ich następców, kompensacja strat poniesionych przez właścicieli przedsiębiorstw znacjonalizowanych na drodze sądowej, przy nieostrych kryteriach ustawowych kompensaty, pogłębiałaby jeszcze bardziej nierówność obywateli wobec prawa, a ponadto obciążałaby zainteresowanych obowiązkiem ponoszenia poważnych kosztów postępowania. Należy też pamiętać, że koszty zmian ustrojowych ponosiły również inne grupy, zwłaszcza prywatni właściciele nieruchomości ziemskich i lasów. Dlatego wykonanie zobowiązania wyrażonego w art. 7 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. wymagało i nadal wymaga uregulowania ustawowego.

Należy natomiast wykluczyć interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji, w myśl której objęcie odpowiedzialnością państwa zaniechania prawodawczego otwierałoby możliwość dochodzenia roszczeń wynikających ze stanów sprzed jej wprowadzenia w życie. Wykładnia językowa nie daje podstaw do takiego

zapatrywania, a wniosek odmienny sprzeciwiałby się charakterowi przepisów konstytucyjnych, które wprowadzając zmiany ustrojowe są ukierunkowane ku przyszłości. Można dodać, że bezprawność zaniechania Rady Ministrów pod rządami nowej Konstytucji jest wątpliwa. Wyłączenie drogi sądowej w ustalaniu wysokości odszkodowania i określanie odrębnego trybu postępowania należy do materii ustawowej, dlatego wykonanie upoważnienia przewidzianego w art. 7 ustawy wymagałoby wpiętych dostosowania go do wymagań legislacji określonych już w Konstytucji.

Przyjmując, że art. 77 ust. 1 nie zawiera normy pozwalającej wyprowadzić z niej bezpośrednio roszczenie o wynagrodzenie szkody wynikającej z bezczynności prawodawcy, należy zatem stwierdzić, że ukształtowanie reguł odpowiedzialności państwa za działania w sferze prawodawczej wymagało uchwalenia ustawy zwykłej, określającej dalsze niż czyni to art. 77 ust. 1 przesłanki skutecznego roszczenia. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 256) i z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A Zb.Urz. 2003, nr 7, poz. 76). Pogląd o niedopuszczalności stosowania nowego stanu prawnego do zdarzeń sprzed wejścia w życie Konstytucji był wyrażany również w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02 (OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132, ze sprost. OSNC 2004, nr 10, s.131) i z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00 (OSNC 2000, nr 11, poz. 209).

Wymaganiom szczegółowości niezbędnej do stosowania w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji czyni natomiast zadość art. 417¹ § 4 k.c. wprowadzony w życie na podstawie wymienionej na wstępie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Istotne dla rozstrzyganego zagadnienia skutki czasowe tego aktu zostały wyraźnie określone w art. 5, wskazującym na prospektywne działanie m.in. art. 417¹ § 4 k.c. Znamienne przy tym jest sformułowanie wyrażające nieretroaktywny charakter przepisów, odwołujące się do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie. Ponieważ stan prawny tworzy prawodawca, to ocena skutków zaniechania prawodawczego trwającego przed dniem 1 września 2004 r. regulowały przepisy wymienione w art. 5. Wchodzący w rachubę art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu nie obejmował zaniechania prawodawczego, ponieważ oparty był na odmiennej podstawie aksjologicznej, tj. braku odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa za działalność prawodawcy. Wyłączenie w art. 5 wstecznego działania art. 417¹ § 4 k.c. nakazuje zrewidować poglądy wyrażane wcześniej w orzecznictwie, które stały

się zasadniczą przyczyną wątpliwości Sadu Apelacyjnego, że w okresie między wejściem w życie Konstytucji a dniem 1 września 2004 r. możliwe było wywiedzenie z treści art. 77 ust. 1 konstrukcji deliktu prawodawczego w celu bezpośredniego stosowania, tj. dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie szkody.

Spośród orzeczeń przytoczonych przez Sąd Apelacyjny pogląd taki został wyrażony tylko w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 (OSNC 2004, nr 6, poz. 103). W tej sprawie, dotyczącej rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Polski w wyniku przesiedlenia na podstawie tzw. umów republikańskich, Sąd Najwyższy stwierdził, że osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach niewchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez to Państwo mają otrzymać ekwiwalent za to mienie, mogą na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do ekwiwalentu jako następstwa wydania aktów normatywnych ograniczających dostęp tych osób do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa, uniemożliwiających lub ograniczających w ten sposób możliwość realizacji prawa zaliczania wartości tego mienia na poczet ceny sprzedaży i opłat za użytkowanie wieczyste zgodnie z art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Wzmianka aprobująca wyrażane już wcześniej zapatrywania, że niewykonanie przez określony w ustawie organ administracji rządowej obowiązku wydania, a także opublikowania aktu normatywnego w ramach swoich kompetencji, może stanowić delikt konstytucyjny, wskazywała znaczenie pozostałych przesłanek roszczenia, tj. bezprawności, związku przyczynowego i szkody oraz wyjaśniała konstrukcję odpowiedzialności odszkodowawczej za działalność prawodawczą państwa. Po dokonaniu nowelizacji art. 417 i nast. k.c. ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. uwagi poczynione w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, utraciły aktualność odnośnie do następstw zaniechania prawodawczego jako nieobjętego art. 417 k.c. w brzmieniu pierwotnym.

Pozostałe wyroki Sądu Najwyższego powołane przez Sąd Apelacyjny poprzestawały na wskazaniu postaci deliktu konstytucyjnego rodzącego odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu na podstawie art. 198 ust. 1 Konstytucji

(wyroki z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98 (OSNAPUS 1999, nr 20, poz. 639, z dnia 14 stycznia 1999 r., III RN 155/98 i III RN 130/98 (OSNAPUS 1999, nr 21, poz. 671) bez rozważania jego cywilnoprawnych skutków, natomiast w wyroku z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179) Sąd Najwyższy rozstrzygał o skutkach legislacji pozytywnej, tj. tworzenia norm nakazujących współdziałającym podmiotom sprzeczne zachowania się, prowadzące do powstania straty. W sprawie tej mimo sformułowań o zaniechaniu stworzenia „instrumentarium prawnego” umożliwiającego zasilenie finansowe świadczeniodawców jako przyczynę straty uznano nałożenie obowiązków wydatkowania środków. Wyrok ten nie jest więc przykładem odpowiedzialności z tytułu zaniechania prawodawczego w ścisłym znaczeniu tego pojęcia.

Przytoczone rozważania prowadzą do podjęcia na podstawie art. 390 § 1 i 2 k.p.c. uchwały, jak na wstępie.