

Wyrok z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07

Artykuł 417¹ § 4 k.c. nie ma zastosowania do stanu zaniechania prawodawczego powstałego przed dniem 1 września 2004 r. i trwającego po tym dniu (art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Jan Górowski

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa "L.F.M.N.R.P.", spółki z o.o. w likwidacji z siedzibą w W. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Państwa o odszkodowanie, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 grudnia 2007 r. skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2007 r.

oddalił skargę kasacyjną i nie obciążył strony powodowej kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

W pozwie z dnia 28 kwietnia 2004 r. skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezesa Rady Ministrów spółka z o.o. "L.F.M.N.R.P." w L. domagała się zasądzenia kwoty 8 000 000 zł tytułem naprawienia szkody, której doznała na skutek niezyskania odszkodowania za przedsiębiorstwa spółki przejęte na własność Państwa, na podstawie 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 z dnia 3 stycznia 1946 r."). Niezyskanie odszkodowania było następstwem braku przepisów wykonawczych do powołanej ustawy. Jako podstawę prawną żądania strona

powodowa wskazywała najpierw art. 77 Konstytucji i art. 417 k.c., a po zmianie stanu prawnego – art. 417¹ § 4 k.c., obowiązujący od dnia 1 września 2004 r. (...)

Wyrokiem z dnia 30 maja 2006 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, ustalając że "L.F.M.N.R.P.", spółka z o.o. została zawiązana umową zawartą w dniu 18 czerwca 1937 r. Dnia 12 sierpnia 1937 r. została wpisana do rejestru handlowego prowadzonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie, a następnie we wrześniu 1942 r. przeniesiono jej siedzibę do L. i w dniu 18 września 1942 r. wciągnięto do rejestru handlowego, prowadzonego przez Sąd Okręgowy w Lublinie. Majątek spółki stanowiły m.in. obiekt fabryczny i nieruchomości gruntowe. Do prowadzonego przez spółkę przedsiębiorstwa miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. O przejściu przedsiębiorstwa powodowej spółki na własność Państwa orzeczono stosując tryb przewidziany w powołanej ustawie. W 2004 r., w odniesieniu do orzeczenia nacjonalizacyjnego Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 24 czerwca 1947 r. i zarządzenia z dnia 31 lipca 1947 r. Ministra Przemysłu i Handlu o objęciu przedsiębiorstwa, zostało wszczęte postępowanie o stwierdzenie ich nieważności; postępowanie to nie zostało zakończone.

Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. przewidywała przejęcie przedsiębiorstwa na własność Państwa za odszkodowaniem. Do orzekania w tym przedmiocie przewidywała właściwość organów szczególnych, tj. specjalnie powołanych komisji, a odszkodowanie miało być wypłacone w ciągu roku, licząc od dnia doręczenia właścicielowi przedsiębiorstwa zawiadomienia w przedmiocie prawomocnego ustalenia wysokości przypadającego odszkodowania (art. 7 ust. 1 i 3). Rozporządzenie Rady Ministrów miało określić skład komisji, sposób powoływania jej członków, liczbę członków konieczną do ważności uchwał, tryb postępowania oraz odwoływania się od orzeczeń oraz szczegółowe zasady obliczania i wypłacania odszkodowania. Rozporządzenie takie nie zostało wydane i w związku z tym nie doszło do zapłaty odszkodowania.

W ocenie powoda, niezyskanie odszkodowania odpowiadającego co najmniej wartości zawłaszczonego przedsiębiorstwa i niemożność korzystania z odszkodowania stanowią szkodę, którą pozwany powinien naprawić na zasadach ogólnych, gdyż swoją biernością, mimo ustawowego obowiązku działania, doprowadził do jej powstania.

Sąd Okręgowy wskazał, że zaniechanie legislacyjne, które stanowi źródło szkody powoda, miało miejsce w 1946 r., a najpóźniej w 1947 r., obowiązek bowiem

wydania aktów wykonawczych, mimo że w ustawie nie określono terminu, zaktualizował się najpóźniej w tym roku. Obowiązujące wówczas przepisy nie przewidywały odpowiedzialności Państwa za działania lub zaniechania legislacyjne jego funkcjonariuszy. Sytuacja nie uległa zmianie po wejściu w życie kodeksu cywilnego, w szczególności takiej podstawy nie stanowił art. 417 i 418 k.c. Również wejście w życie Konstytucji, która w art. 77 przewidywała, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie uzasadniało przyjęcia, iż art. 417 k.c. stanowi podstawę prawną dla przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie legislacyjne.

Artykuł 417¹ § 4 k.c. nie miał w sprawie zastosowania ze względu na brzmienie przepisów przechodnich zawartych w ustawie zmieniającej kodeks cywilny z dnia 1 września 2004 r., tj. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 – dalej: "ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r."). Przepis ten nakazywał do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosować art. 417 w brzmieniu uprzednio obowiązującym. Fakt, że stan zaniechania legislacyjnego utrzymuje się po dniu 1 września 2004 r., nie był w sprawie prawnie doniosły, zdarzenie sprawcze miało bowiem miejsce przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 2 lutego 2007 r. oddalił apelację powodowej spółki, podnosząc m.in., że w niniejszej sprawie chodzi o szkodę polegającą co najmniej na pomniejszeniu aktywów w majątku powoda przez to, że do tego majątku nie weszły kwoty należnego odszkodowania. Tak rozumiana szkoda nastąpiła na skutek zachowania się funkcjonariuszy pozwanego, którzy zaniedbali wydania przewidzianego w art. 7 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. rozporządzenia wykonawczego, umożliwiającego ustalenie wysokości odszkodowania i jego wypłacenie. Obowiązek wydania rozporządzenia wykonawczego powstał już w chwili wejścia w życie ustawy, jego wydanie powinno było zatem nastąpić bez zbędnej zwłoki, najpóźniej – jak prawidłowo przyjął Sąd Okręgowy – z upływem 1947 r., a więc w tym samym czasie, w którym wydano pozostałe rozporządzenia wykonawcze do ustawy. Bezskuteczny upływ tego terminu oznaczał, że funkcjonariusze pozwanego naruszyli obarczający ich obowiązek działania, zatem z upływem tego terminu nastąpiło zaniechanie, a więc zdarzenie sprawcze, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy.

Niewydanie rozporządzenia wykonawczego wymaganego w art. 7 ust. 4 i ust. 6 powołanej ustawy oznacza, że od 1948 r. zaniechanie utrzymuje się, ale trwałość tego stanu nie jest zdarzeniem nowym, sprawczym, lecz tylko kontynuacją.

Sąd Apelacyjny odwołał się do stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005, III CZP 82/05 (OSNC 2006, nr 9, poz. 48), w której stwierdzono, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu, zgodnie zaś z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. do zdarzeń i stanów prawnych pozostałych przed dniem 1 września 2004 r. stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli art. 417 i nast. k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r., które nie przewidywały odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne.

Wyrok Sądu Apelacyjnego powodowa spółka zaskarżyła skargą kasacyjną. Jako podstawy wskazała naruszenie prawa materialnego w postaci naruszenia art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. i art. 417⁴ § 4 k.c. w związku z art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. przez niewłaściwe zastosowanie i dokonanie błędnej wykładni, naruszenia art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w związku z art. XXVI i XLIX § 1 p.w.k.c. przez błędne zastosowanie, naruszenie art. 32 Konstytucji przez zaniechanie obowiązku wypłaty odszkodowania podmiotom wyłączonej na podstawie art. 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r., naruszenie art. 6 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) i art. 14 międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) przez zamknięcie powodowi prawa do sądu, naruszenie art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez zamknięcie drogi do dochodzenia wynagrodzenia szkody oraz naruszenie art. 188 Konstytucji przez naruszenie zasady domniemania konstytucyjności przepisów ustawy. Ponadto zarzucono naruszenie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przez zaniechanie wystąpienia przez Sąd Apelacyjny do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r.

Strona powodowa wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa, względnie przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

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

Zagadnienia związane z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za zaniechania ustawodawcze były już podejmowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 24 września 2003 r., I CKN 143/03 (nie publ.) Sąd Najwyższy uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) wszystkich organów władzy publicznej, a wśród nich również władzy ustawodawczej, za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym, przy czym pojęcie to obejmuje czynne bezprawie legislacyjne oraz zaniechanie legislacyjne, które występuje wówczas, gdy wbrew obowiązkowi prawnemu ustawodawca nie stworzył wymaganej regulacji (zaniechanie właściwe) lub stworzył regulację niepełną, fragmentaryczną (zaniechanie względne). To stwierdzenie Sądu Najwyższego zostało jednak ocenione krytycznie, gdyż art. 417¹ § 4 k.c. nie upoważnia do przyjęcia tezy, że zaniechanie legislacyjne występuje wtedy, gdy ustawodawca stworzył regulację niepełną.

W uchwale z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05 (OSNC 2006, nr 9, poz. 148) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie stanowiły podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa, o odszkodowanie z tego tytułu. Sąd Najwyższy, analizując stan prawny obowiązujący w chwili wejścia w życie Konstytucji (17 października 1997 r.), stwierdził, że przed wejściem w życie Konstytucji państwo nie odpowiadało na zasadach prawa cywilnego za następstwa bezczynności prawodawczej. Jednocześnie stwierdził, że należy wykluczyć taką interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji, w myśl której objęcie odpowiedzialnością państwa za zaniechania prawodawcze otwierałoby możliwość dochodzenia roszczeń wynikających ze stanów sprzed jej wprowadzenia w życie. Nie daje ku temu podstaw wykładnia językowa oraz charakter przepisów konstytucyjnych, które wprowadzając zmiany ustrojowe wskazują, że są one ukierunkowane na przyszłość. Sąd Najwyższy przyjął też, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie zawiera normy pozwalającej wyprowadzić z niej bezpośrednio roszczenia o wynagrodzenia

szkody wynikającej z beczynności ustawodawcy; ukształtowanie reguł odpowiedzialności Państwa za działania w sferze prawodawczej wymagało uchwalenia ustawy, określającej dalsze przesłanki skutecznego roszczenia.

W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono, że wymaganom 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 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 1 września 2004 r. regulowały przepisy wymienione w cytowanym art. 5 ustawy nowelizującej. Wchodzący w rachubę art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu nie obejmował zaniechania prawodawczego, ponieważ – jak stwierdzono w omawianej uchwale – oparty był na odmiennej podstawie aksjologicznej, tj. braku odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa za działalność prawodawcy. Wyłączenie w art. 5 ustawy nowelizującej wstecznego działania art. 417¹ § 4 k.c. nakazuje zrewidować poglądy wyrażane wcześniej, 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.

Kolejną wypowiedzią Sądu Najwyższego w omawianej kwestii była uchwała z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56), w której wskazano, że o zaniechaniu legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można mówić tylko wówczas, gdy nie został wydany akt normatywny, mimo obowiązku jego wydania wyrażonego w sposób jednoznaczny w Konstytucji lub ustawie. Zwrócono też uwagę, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne jest art. 417 § 1 k.c., a art. 417¹ § 4 k.c. określa jedynie postępowanie zmierzające do naprawienia szkody, a więc ma charakter procesowy.

W wyroku z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 198/05 (nie publ.) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne jest uzasadniona tylko w przypadkach patologicznych, a więc wówczas, gdy z

nadrzędnego źródła prawa wynikają w sposób oczywisty i bezwarunkowy gwarancje na rzecz jednostek, które jednak nie mogą być urzeczywistnione wskutek zupełnego braku adekwatnych norm niższego rzędu.

Należy zwrócić uwagę na następujące wnioski wynikające z orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, jest bezsporne, że ustawodawstwo obowiązujące do dnia 17 października 1997 r., czyli daty wejścia w życie Konstytucji, nie przewidywało odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za szkody wynikłe z zaniechania legislacyjnego.

Po drugie, art. 77 ust. 1 Konstytucji powinien być interpretowany ściśle jako podstawa odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem „działaniem” organu władzy publicznej. Analiza prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny jednoznacznie określił zdarzenie rodzące konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody przez skreślenie z tekstu art. 77 ust. 1 frazy „lub zaniechania”. Nie można więc przyjąć, że pojęcie „działanie” nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, a zatem nie należy go rozumieć jako działanie lub zaniechanie, przyjmując natomiast należy pogląd mający oparcie w wykładni logiczno-językowej oraz w kodeksie cywilnym, który wyraźnie odróżnia działanie od zaniechania (art. 5, 353 § 2, art. 361, 371, 417 § 2, art. 443 k.c. i inne). Nie istnieje zatem konstytucyjne prawo do odszkodowania za zaniechanie legislacyjne, co wynika także z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, jednak z innym uzasadnieniem.

Po trzecie, z dniem 1 września 2004 r. ustawodawca uregulował w kodeksie cywilnym odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikłe z zaniechania legislacyjnego; art. 417¹ § 4 k.c. został wprowadzony w celu zaostrenia zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa. W ten sposób ustawodawca zrealizował zasadniczy cel art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Po czwarte, przepis intertemporalny art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. jednoznacznie wyklucza stosowanie art. 417¹ § 4 k.c. do zdarzeń i stanów powstałych przed 1 września 2004 r.

Po piąte, warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności Skarbu Państwa na zaniechanie legislacyjne jest stwierdzenie, że przepis prawa (Konstytucja lub ustawa) jednoznacznie formułuje obowiązek wydania aktu normatywnego.

Obowiązek taki nie może być wyprowadzony w drodze wykładni dokonywanej przez sąd.

Po szóste, o odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne, nie można mówić wówczas, gdy ustawodawca wydał akt normatywny, który nie jest pełny, lecz fragmentaryczny, lub nie odpowiada standardom prawidłowej legislacji. (...)

Mając na względzie te wnioski należy odpowiedzieć na pytanie, czy Skarbowi Państwa można przypisać odpowiedzialność cywilną za szkodę wynikłą z zaniechania ustawodawczego wtedy, gdy ustawowy obowiązek wydania rozporządzenia wykonawczego powstał w 1946 r. i nie został dotychczas zrealizowany, także po wejściu w życie art. 417¹ § 4 k.c. Należy stwierdzić, że zgodnie z zasadą prawa cywilnego intertemporalnego, mającą zakotwiczenie wprost w konstytucyjnej zasadzie pewności prawa, do oceny zobowiązań powstałych z czynów niedozwolonych właściwe są przepisy obowiązujące w chwili zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność (art. XLIX ust. 1 w związku z art. XXVI p.w.k.c.). Zasada ta obowiązuje również w prawie wspólnotowym (por. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie W. Rechberger i inni przeciwko Austrii, C-140/97, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1999, s. I-3499). Oznacza to, że do oceny deliktów legislacyjnych mających miejsce po dniu 1 września 2004 r. należy stosować art. 417¹ § 1 k.c. w związku z art. 77 Konstytucji oraz art. 417¹ § 4 k.c.

Przepisem właściwym do oceny skutków prawnych wydania aktów normatywnych przed dniem 1 września 2004 r., a po dniu 17 października 1997 r., jest natomiast art. 417 k.c. w dawnym brzmieniu, interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Szkody wyrządzone przed dniem 17 października 1997 r. bezprawiem legislacyjnym mogą być natomiast wynagradzane tylko w takim zakresie, w jakim zezwalał na to art. 31 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.) w związku z art. 160 i 215 k.p.c. Wyjątkiem od wskazanych reguł jest odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne. Rzecz w tym, że zaniechanie legislacyjne nie jest zdarzeniem jednorazowym, lecz stanem rzeczy, który – jak w niniejszej sprawie – może się utrzymywać także po wejściu w życie art. 417¹ § 4 k.c., co mogłoby *prima facie* uzasadniać odpowiedzialność Skarbu Państwa od dnia 1 września 2004 r.

Takie stanowisko pozostaje jednak w sprzeczności z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który stanowi wyraźnie, że do stanów prawnych powstałych przed dniem 1 września 2004 r. nie stosuje się m.in. art. 417¹ § 4 k.c. Jest poza sporem, że z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r., w której art. 7 ust. 4 i 6 nakładał na Radę Ministrów obowiązek wydania rozporządzenia wykonawczego, powstał określony stan prawny. Artykuł 7 ust. 4 i 6 ustawy nie określał wprawdzie terminu wydania rozporządzenia wykonawczego, jednak trafnie przyjęto, że powinno to nastąpić w 1946 r., a najpóźniej w 1947 r. Uzasadnione jest twierdzenie, że od tego czasu zaistniał stan zaniechania legislacyjnego, który utrzymuje się, jednak treść art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. jest jednoznaczna. Skoro ten stan powstał przed dniem 1 września 2004 r., to nie można stosować art. 417¹ § 4 k.c., a jak wykazano, dopiero po zmianach kodeksu cywilnego wprowadzonych z dniem 1 września 2004 r. można konstruować odpowiedzialność cywilną Skarbu Państwa za szkody wyrządzone zaniechaniem ustawodawczym.

Z tych względów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu (art. 398¹⁴ k.p.c.).