



Sygn. akt I CSK 547/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 29 czerwca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Misiurek

w sprawie z powództwa J. J. i A. J.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa
o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 29 czerwca 2012 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 19 kwietnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie domagają się zapłaty przez pozwanego kwoty 14.000.000 zł tytułem rekompensaty, na podstawie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051), zwanej dalej „ustawą”, a alternatywnie zapłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną zaniechaniem legislacyjnym ustawodawcy.

Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo uznając za udowodniony fakt przejęcia dóbr leśnych poprzednika prawnego powodów na własność pozwanego, jednakże nie znalazł podstaw prawnych do zasądzenia z tego tytułu odszkodowania. Przyjął, że przepis art. 7 ustawy stanowi jedynie deklarację (zapewnienie), że wymienione w nim roszczenia zostaną w przyszłości zaspokojone na podstawie odrębnych przepisów, a nadto uznał, że art. 7 ustawy nie stanowi podstawy prawnej dochodzenia roszczeń, ponieważ nie zawiera on treści normatywnej i jest jedynie deklaracją ustawodawcy.

Apelację powodów oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2011 r., podzielając stanowisko Sądu pierwszej instancji o braku podstaw prawnych do uwzględnienia dochodzonego roszczenia. W ocenie Sądu odwoławczego art. 7 ustawy nie stanowi samoistnej podstawy przyznania świadczenia za utratę własności lasów, ponieważ jego treść dowodzi, że jest przepisem blankietowym, stanowiącym deklarację ustawodawcy o potrzebie zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty dóbr leśnych. Sąd ten uznał wręcz art. 7 ustawy za niestanowiący podstawy przyznania świadczenia, a ponadto stwierdził, że użyty w nim termin „rekompensata” nie jest odszkodowaniem, którego można dochodzić na podstawie przepisów k.c.

Z kolei odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne ustawodawcy należy, w ocenie Sądu Apelacyjnego, ograniczyć do wypadków wyrządzenia szkody przez niewydanie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, a nie tylko deklarację jego

wydania, jak to uczynił ustawodawca w art. 7 ustawy. Zarazem Sąd odwoławczy krytycznie ocenił sytuację, że przez okres niemal 10 lat ustawodawca nie wydał przepisów umożliwiających wypłatę rekompensat zadeklarowanych w art. 7 ustawy.

Powodowie zaskarżyli wyrok Sądu Apelacyjnego w pkt 1 oddalającym ich apelację, opierając skargę kasacyjną na obu podstawach. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzucili błędną wykładnię art. 7 ustawy przez jednoczesne przyjęcie, że przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy przyznania świadczenia za utratę własności lasów przez byłych ich właścicieli lub spadkobierców, a zarazem nie tworzy on stanu zaniechania legislacyjnego związanego z nieuchwaleniem przepisów odrębnych, do których odsyła. Błędną wykładnię tego przepisu uzasadniono również przyjęciem, że pojęcie „rekompensata” różni się znaczeniowo od pojęcia „odszkodowanie”. Skarżący zarzucili również naruszenie art. 417 k.c. w zw. z art. 2 i 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 ustawy przez ich niezastosowanie wobec stwierdzenia braku tzw. zaniechania legislacyjnego na skutek błędnej wykładni art. 7 ustawy.

Zarzuty mieszczące się w ramach drugiej podstawy kasacyjnej objęły naruszenie art. 213 § 1 k.p.c. w zw. z art. 228 k.p.c. wskutek pominięcia faktów notoryjnych w postaci uchwalenia ustawy o reprivatyzacji i nie wejście jej w życie na skutek tzw. weta prezydenckiego.

Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, akcentując dotychczasowy dorobek judykatury w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne, oraz sprzeciwiając się kwalifikowaniu przepisu art. 7 ustawy jako przepisu nie stanowiącego normy prawnej, bo nie mającego treści normatywnej.

Pozwany Skarb Państwa, w odpowiedzi na skargę kasacyjną powodów, wniósł o oddalenie tej skargi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego. Zdaniem pozwanego nie można przyjąć, aby art. 7 ustawy uznać za samodzielną podstawę roszczeń o rekompensaty, ani za ustanawiający obowiązek uchwalenia ustawy dotyczącej podmiotów wskazanych w tym przepisie. W ocenie pozwanego, funkcją postępowania odszkodowawczego nie jest określanie polityki państwa

w zakresie łagodzenia negatywnych skutków prawnych komunistycznego systemu prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie wobec zasadności niektórych spośród zgłoszonych w niej zarzutów.

Trafny okazał się zarzut naruszenia art. 213 § 1 k.p.c. w zw. z art. 228 k.p.c., uzasadniony zaniechaniem przez Sąd wzięcia pod uwagę powszechnie znanego faktu uchwalenia ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, która to ustawa następnie nie weszła w życie wskutek weta Prezydenta RP. Fakt ten Sąd powinien wziąć pod uwagę, nawet bez powołania się na niego przez strony, w celu dokonania oceny czy z art. 7 ustawy można wywodzić zastrzeżenie w nim obowiązku władzy ustawodawczej wydania odrębnych przepisów, o których mowa w tym artykule. Zaniechanie wzięcia pod uwagę tego notoryjnego faktu uniemożliwiło Sądowi pełną, wyczerpującą ocenę treści normy art. 7 ustawy w kontekście przesądzenia kwestii wyrażenia w niej obowiązku legislatora wydania odrębnych przepisów, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy ze względu na ocenę zasadności konieczności zastosowania art. 417 k.c., w brzmieniu tego przepisu sprzed jego nowelizacji z dnia 17 czerwca 2004 r. Naruszenie zatem art. 213 § 1 k.p.c. przez jego niezastosowanie było, w okolicznościach tej sprawy, takim uchybieniem, które mogło mieć istotny wpływ na jej wynik, ponieważ powodowie zgłosili również żądanie alternatywne zapłaty odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 417 k.c., w brzmieniu poprzedzającym nowelizację dokonaną w 2004 r., a stosowanie tego przepisu warunkowane było tym, aby o zaniechaniu normatywnym, będącym źródłem szkody, przesądzało istnienie ustawowo określonego obowiązku wydania konkretnych przepisów. Dla dokonania pełnej oceny co do zastrzeżenia bądź niezastrzeżenia takiego obowiązku w art. 7 ustawy niezbędnym zatem było uwzględnienie faktu uchwalenia odrębnych przepisów, które wskutek prezydenckiego weta nie weszły jednak w życie.

Zarzut naruszenia art. 7 ustawy przez jego błędną wykładnię okazał się w znacznej części nieuzasadniony. Rację ma Sąd drugiej instancji, że przepis ten 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, jak to błędnie wywodzą skarżący w skardze kasacyjnej.

Zasadnie też uznał Sąd Apelacyjny, że 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 ustawy delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów z określeniem przedmiotu i zakresu tej delegacji, przeto przyjąć należy, że użycie w tymże art. 7 pojęcia „odrębnych przepisów” oznacza wydanie ich w formie ustawy. 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).

Użycie w art. 7 ustawy w odniesieniu do rekompensat słowa „wypłaconych” przesądza o pieniężnej postaci spełnienia tego świadczenia, ponieważ określona w nim forma spełnienia świadczenia w postaci wypłacenia rekompensaty nie może odnosić się do innych świadczeń aniżeli mających formę pieniężną.

Brzmienie przepisu art. 7 ustawy nie pozwala jednak na taką konkretyzację zawartej w nim normy materialnoprawnej, która kształtowałaby szczegółowo treść uprawnień i obowiązków i to konkretnego ich adresata. Norma zawarta w tym przepisie nie pozwala zatem na jej autorytatywną konkretyzację przez właściwy

organ administracji publicznej (por. wyroki NSA w Warszawie: z dnia 17 marca 2011 r. I CSK 718/10, niepubl.; z dnia 4 października 2011 r., I OSK 718/10, niepubl.; z dnia 4 października 2011 r. I OSK 245/11, niepubl.). Innymi słowy, norma wyrażona w art. 7 ustawy nie pozwala na skonstruowanie w oparciu o nią pełnej treści praw podmiotowych uprawnionych osób fizycznych, które to prawa możliwe byłyby do skutecznej realizacji na mocy tego przepisu w stosownym postępowaniu (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 1377/09, niepubl.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 maja 2010 r., I OSK 935/09, niepubl.). Przepis ten ma więc charakter przepisu blankietowego, jak to trafnie uznał Sąd Apelacyjny, stwierdzając brak podstaw do uznania go za samodzielną podstawę dochodzenia roszczeń, skoro określa on, i to bardzo ogólnie jedynie źródło ich finansowania, a nie tryb procedowania przewidziany dla dokonywania oceny zasadności takich roszczeń.

Skarżący nie mają też racji błędnie przypisując Sądowi Apelacyjnemu przyjęcie, że art. 7 ustawy nie stanowi normy prawnej, podczas gdy Sąd ten przytacza tylko taką ocenę Rządu RP, wyrażoną w stanowisku zajęтым wobec obywatelskiego projektu ustawy, a nie prezentuje w tej kwestii własnej oceny.

Z powyższych względów zarzut naruszenia art. 7 ustawy, przez jego błędną wykładnię w przedstawionym wyżej zakresie ocenić należało jako nieuzasadniony.

Natomiast zasadnym okazał się zarzut naruszenia art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed nowelizacji k.c. z dnia 17 czerwca 2004 r., przez jego niezastosowanie spowodowane uznaniem Sądu, że przepis art. 7 ustawy nie przewiduje wprost obowiązku wydania odrębnych przepisów, a jedynie deklarację ich wydania, co wyklucza deliktową odpowiedzialność pozwanego za tzw. zaniechanie normatywne na mocy art. 417 k.c. w wyżej wskazanym brzmieniu.

Sąd Apelacyjny chociaż nie zakwestionował samego zaniechania normatywnego pozwanego, polegającego na zaniechaniu uchwalenia odrębnych przepisów wskazanych w przepisie blankietowym, a wręcz krytycznie ocenił takie zachowanie pozwanego, to jednak nie dopatrył się przesłanki uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego z tego tytułu, a to wobec braku wyrażonego wprost w art. 7 ustawy obowiązku wydania tychże przepisów odrębnych.

Takie stanowisko nie zasługuje na aprobatę.

W judykaturze wyrażono pogląd, który skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną tzw. zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek przyznane w sposób oczywisty i bezwarunkowy nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego (wyrok SN z dnia 4 sierpnia 2006 r., II CSK 138/05, OSNC 2007/4/63).

Z kolei w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009/11/144) przyjęto, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji RP. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne należy ograniczyć do wypadków wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

W tej sytuacji oceny wymaga, czy norma wyrażona w art. 7 ustawy przewiduje obowiązek wydania przepisów odrębnych, o których mowa w jego brzmieniu. *Expressis verbis* przepis art. 7 nie wyraża wprost obowiązku wydania przepisów odrębnych, ale taka konstatacja nie wyłącza przecież możliwości Sądu orzekającego dokonywania wykładni normy prawnej zawartej w tym przepisie, która to wykładnia może doprowadzić do przyjęcia, że w wyłożonej normie zastrzeżono obowiązek władzy ustawodawczej wydania odrębnych przepisów.

W judykaturze trafnie zaaprobowano pogląd, że zaniechaniem legislacyjnym, skutkującym odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa, może być niewydanie ustawy, której obowiązek wydania przewiduje inna ustawa (uchwała SN z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, OSNC 2007/4/56). W uzasadnieniu tej uchwały wyrażono zarazem pogląd, że tenże obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd, ponieważ stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela tego ostatniego poglądu o wyłączeniu możliwości

ustalania przez sąd, w drodze dokonywania wykładni, istnienia zastrzeżenia w innej ustawie obowiązku wydania aktu normatywnego. Dokonywanie bowiem przez Sądy wykładni norm prawnych jest jedną z podstawowych funkcji przypisanych władzy sądowniczej, a nie stanowi ono wkroczenia przez tę władzę w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy, któremu przysługują przecież równoległe uprawnienia dokonywania wykładni autentycznej, obok podstawowej jego funkcji, która jest kreacją dobrego prawa.

Aprobaty dla poglądu, że wynikający z ustawy obowiązek wydania innej ustawy musi być wyrażony w tej pierwszej w sposób jednoznaczny nie należy utożsamiać z werbalnym użyciem w ustawie słów: "obowiązek wydania ustawy", ponieważ uznanie jednoznaczności wyrażenia takiego obowiązku może być rezultatem dokonanej przez Sąd stosownej wykładni normy prawnej, do czego Sąd jest oczywiście uprawniony i w razie powstających wątpliwości wręcz powinien wykładni takiej dokonywać.

Posłużenie się wyłącznie wykładnią językową normy art. 7 ustawy prowadzi do wniosku, że w przepisie tym nie zastrzeżono w sposób jednoznaczny obowiązku ustawodawcy wydania odrębnych przepisów. Poprzestanie jednak na takim rezultacie wykładni językowej nie jest możliwe, jeśli wynik takiej wykładni prowadzi do oczywiście irracjonalnego, nie dającego się sensownie zaakceptować, rezultatu. Powstaje wówczas konieczność posłużenia się innymi rodzajami wykładni, a tak jest właśnie w omawianej sytuacji. Trudno bowiem byłoby zaakceptować wskazany wynik wykładni językowej (tj. braku obowiązku wydania odrębnych przepisów), gdyż skutkowałby on koniecznością uznania, że ustawodawca przyznaje określonym osobom fizycznym prawo podmiotowe polegające na jednoznacznym przyznaniu im roszczeń, które mają zostać zaspokojone w formie wypłaconych rekompensat, a zarazem uniemożliwia uprawnionym dochodzenie tych roszczeń wskutek zaniechania wydania odrębnych przepisów, które to zaniechanie legislacyjne miałoby nie skutkować żadną cywilnoprawną sankcją, w szczególności w postaci poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej przez Skarb Państwa.

Przeciwnie stanowisko byłoby wyrazem aprobowania metody przyznawania obywatelom przez ustawodawcę abstrakcyjnych (wirtualnych) uprawnień, nawet ze z góry przyjętym założeniem niemożliwości ich zrealizowania, przy równoczesnym aprobowaniu

braku podstaw prawnych do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną takim zachowaniem władzy ustawodawczej.

W tej sytuacji istnieje wręcz konieczność posłużenia się wykładnią funkcjonalną i celowościową. Skoro więc celem ustawodawcy było przyznanie zaspokożenia, w formie wypłaty rekompensat, roszczeń określonych osób fizycznych z tytułu wskazanego w art. 7 ustawy, a sam tryb wypłaty rekompensat ustawodawca pozostawił do uregulowania w odrębnych przepisach, to należy uznać, że wydanie tych odrębnych przepisów było zastrzeżonym w art. 7 ustawy obowiązkiem ustawodawcy, a nie tylko przewidywaniem możliwości ich wydania, czy też - jak określił to Sąd Apelacyjny - deklaracją ich wydania.

Przeciwnie stanowisko musiałoby prowadzić do aprobaty absurdalnego wniosku, że ustawodawca może przyznać w ustawie roszczenia ze z góry przyjętym założeniem niemożliwości ich zrealizowania przez adresatów wskutek bierności ustawodawcy, a ta z kolei nie będzie skutkować żadnymi sankcjami, a zwłaszcza odpowiedzialnością odszkodowawczą.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.