



Sygn. akt I CSK 29/12

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 sierpnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A.B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego  
o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 sierpnia 2012 r.,  
na skutek skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 4 sierpnia 2011 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz  
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 2700  
(dwatysiącesiedemset) zł kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 28 października 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo o zasądzenie 100 000 zł odszkodowania za szkodę powstałą na skutek zaniechania legislacyjnego polegającego na nieogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przewidzianych w art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej – „u.g.n.”) obwieszczeń zawierających wskaźniki zmian cen nieruchomości, znajdujące zastosowanie przy waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w przytoczonej ustawie i zasądził od powódki na rzecz pozwanego 3600 zł kosztów procesu.

Sąd ustalił, że powódka w dniu 27 maja 2009 r. otrzymała łącznie 2 000 644,92 zł tytułem zwaloryzowanej rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Wartość mienia została potwierdzona zaświadczeniami Starosty Powiatu W. z dnia 1 marca 2000 r. nr 9/2000 i 10/2000. Waloryzacji ustalonej w tych zaświadczeniach wartości mienia dokonano – wobec nieogłoszenia przewidzianych w art. 5 u.g.n. obwieszczeń - przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 227 u.g.n.).

Oceniając zasadność powództwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., Sąd Okręgowy uznał je za oczywiście bezzasadne. Przepis ten przewiduje bowiem odpowiedzialność Skarbu Państwa z szkodę wyrządzoną przez niewydanie aktu normatywnego. Tymczasem przewidziane w art. 5 u.g.n. obwieszczenie, wydawane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie jest aktem normatywnym. Wspomniane obwieszczenie – zdaniem Sądu – nie stanowi też wykonywania władzy publicznej, nie jest aktem władzy, gdyż niczego w sposób władczy nie rozstrzyga. Zaniechanie jego wydania nie może zatem rodzić cywilnoprawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Ponadto, ze względu na niewskazanie w art. 5 u.g.n. terminu ogłoszenia przewidzianych w nim obwieszczeń i regulację zawartą w art. 227 u.g.n., nie można – według Sądu – nieogłaszania obwieszczeń przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego kwalifikować jako zaniechania. Sąd wyraził także pogląd, że art. 5 u.g.n. zawiera normę wyprzedzającą, która dotyczy stanu prawnego jeszcze

nieistniejącego, ale w zamierzeniach ustawodawcy przewidywanego w nieodległej przyszłości, tj. planowanego wprowadzenia instytucji katastru nieruchomości, wymagającej powszechnego szacowania wartości nieruchomości.

Sąd pierwszej instancji pominął wniosek powódki o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu szacowania wartości nieruchomości z powodu oczywistej bezzasadności powództwa oraz nienależytego określenia tezy dowodowej.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd odwoławczy uznał, że wyrok Sądu pierwszej instancji, mimo częściowo wadliwego uzasadnienia, odpowiada prawu. Podkreślił, że działająca z profesjonalnym pełnomocnikiem powódka wyraźnie wskazała, iż dochodzi odszkodowania za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego. Stanowisko to konsekwentnie podtrzymywała, mimo zarzutów pozwanego, że nie ma podstaw do przypisania mu odpowiedzialności opartej na art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Wskazując na art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że przewidziane w art. 5 u.g.n. obwieszenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego nie jest aktem normatywnym. Zgodził się także z Sądem pierwszej instancji, że publikowanie danych statystycznych, jakkolwiek może wpływać w określonych prawem sytuacjach na uprawnienia podmiotów prawa cywilnego, to nie stanowi jednak działalności o charakterze władczym, samo niczego nie reguluje, sprowadza się do urzędowego upublicznienia informacji o wyniku przeprowadzonych badań. Ze względu na te argumenty, nieuwzględnienie roszczenia o zasądzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego należało uznać za trafne, mimo błędnego powołania się na art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

Sąd Apelacyjny podzielił wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że przepis art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. ma zastosowanie jedynie do stanu zaniechania legislacyjnego powstałego po dniu 1 września 2004 r. Przypomniał, że w judykaturze ostatecznie przyjęto, że w wypadku zaniechania legislacyjnego powstałego po wejściu w życie Konstytucji, a przed dniem 1 września 2004 r. Skarb

Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniechanie legislacyjne na podstawie art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r., w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jednakże to stanowisko nie ma znaczenia dla oceny zasadności powództwa, albowiem w chwili wejścia w życie art. 5 u.g.n. (1 stycznia 1998 r.) obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego również nie należało do kategorii aktów normatywnych.

Sąd odwoławczy nie podzielił oceny Sądu Okręgowego dotyczącej charakteru normy prawnej zawartej w art. 5 u.g.n. Pozostaje ona w sprzeczności z art. 242 u.g.n., określającym chwilę wejścia w życie przepisu art. 5 u.g.n. Argumentów uzasadniających odrzuconą ocenę nie dostarcza także przejściowy przepis art. 227 u.g.n. Nieuzasadniony jest też pogląd Sądu pierwszej instancji, że nieokreślenie terminu ogłoszenia przewidzianych w art. 5 u.g.n. obwieszczeń usprawiedliwia ich niewydawanie.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, pełnomocnik powódki zarzucił naruszenie art. 417 § 1 k.c. i art. 316 w związku z art. 391 k.p.c. i art. 7 Konstytucji. Powołując się na te podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sprawa dotyczy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przewidzianych w art. 5 u.g.n. obwieszczeń zawierających wskaźniki zmiany cen nieruchomości, które stanowią podstawę – zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.) – waloryzacji kwot odpowiadających wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Jest bezsporne, że przepis art. 5 u.g.n. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. (art. 242 u.g.n.), a przewidziany w nim obowiązek wydania wspomnianych obwieszczeń nie został wykonany do chwili zamknięcia w sprawie rozprawy.

Kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone zaniechaniem legislacyjnym w okresie od dnia 17 października 1997 r. (wejście

w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) do dnia 1 września 2004 r. (wejście w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 162 – dalej: „ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r.”) była wielokrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Budziła ona wątpliwości i spowodowała rozbieżności w judykaturze Sądu Najwyższego. Zostały one jednak rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 44), w której przyjęto, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że o tym, czy Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną przez niewydanie aktu normatywnego przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie decyduje art. 5 tej ustawy, lecz wykładnia art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., w związku z art. 77 ust.1 Konstytucji.

Kluczowym argumentem na rzecz poglądu dopuszczającego odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne od wejścia w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. jest szeroka wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji, przyjmująca, że zawarte w nim pojęcie działania organu władzy publicznej obejmuje zarówno zachowanie czynne, jak i bierne tego organu. Wprawdzie przebieg prac nad Konstytucją wskazuje, że w intencji projektodawców użyte w art. 77 ust. 1 pojęcie działania organu władzy publicznej miało być rozumiane wąsko, jednakże nie jest to argument rozstrzygający. Świadczy o tym wyraźnie szeroka wykładnia tego pojęcia przyjęta w zasadniczym dla interpretacji omawianego przepisu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK-A Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 256), potwierdzona - wprost lub pośrednio - także w późniejszych orzeczeniach (por. wyroki z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK-A Zb.Urz.2006, nr 5, poz. 58, z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, OTK-A Zb. Urz. 2006, nr 8, poz. 102, z dnia 3 marca 2004 r., K 29/03, OTK-A Zb. Urz. 2004, nr 3, poz. 17 i z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A Zb. Urz. 2003, nr 7, poz. 76). Również w doktrynie niemal powszechnie przyjmuje się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje także zaniechanie władzy publicznej.

W przytoczonej uchwale wskazano, że w judykaturze dominuje pogląd wyłączający możliwość bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji w takim sensie, że miałyby on stanowić samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych. Przepis ten zawiera jednak - co nie może budzić wątpliwości - nowe normatywne treści i powinien co najmniej wpływać na interpretację art. 417 k.c. Rozważając kwestię, czy art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowi wystarczającą podstawę do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne, Sąd Najwyższy uznał, że treść art. 417 k.c., w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, wskazuje, że jest on dostatecznie pojemny, aby - interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji - mógł objąć swym zakresem zastosowania odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem przewidzianego przepisem aktu normatywnego. Skoro ustawodawca uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje do wprowadzenia art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., to trzeba pamiętać, iż zobowiązanie to powstało już z chwilą wejścia w życie Konstytucji. Nakaz interpretacji przepisów w zgodzie z Konstytucją oznacza, że w razie braku regulacji szczegółowej należy - w miarę możliwości - poszukiwać podstaw odpowiedzialności w regulacjach ogólnych. Są zatem podstawy do stwierdzenia, że problemy, które obecnie rozwiązuje art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., mogły zostać rozwiązane również pod rządem art. 417 k.c., interpretowanego w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Przyjęta w omawianej uchwale wykładnia, że art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niewydanie aktu normatywnego oznacza, iż odpowiedzialność ta obejmuje zaniechania normatywne, które rozpoczęły się po dniu wejścia w życie Konstytucji i wyrządziły szkodę. Nie powinno budzić wątpliwości, że art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie może być podstawą odpowiedzialności za zaniechania normatywne rozpoczęte i zakończone przed dniem 17 października 1997 r. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie dominuje pogląd, że skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obejmują okresu przed dniem 17 października 1997 r. Przepis art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, może stanowić

podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji. Przemawia za tym przede wszystkim analogia do art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., której zastosowanie jest uzasadnione, ponieważ Konstytucja nie zawiera reguł intertemporalnych dotyczących art. 77 ust. 1. W literaturze wskazuje się, że gdy akt prawny nie zawiera przepisów rozwiązujących określony problem międzyczasowy, należy rozważyć uzyskanie takiej podstawy w drodze wnioskowania per analogiam legis. W art. 5 ustawy ustawodawca przypisał decydujące znaczenie - z punktu widzenia prawa międzyczasowego - chwili powstania stanu prawnego, a więc także powstania zaniechania normatywnego. Nie ma znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy ma ona charakter narastający w czasie, jeżeli stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., wówczas art. 417 k.c. (w obecnym brzmieniu) i art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. nie mają zastosowania, chociażby po tym dniu powstała (ewentualnie zaczęła narastać) szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Według tego rozwiązania należy oceniać również skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną podziela wyrażone w przytoczonej uchwale składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 stanowisko i uzasadniające je motywy rozstrzygnięcia. To oznacza, że podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, której naprawienia dochodzi powódka, stanowi art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. i w rozumieniu przyjętym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem przytoczona w skardze kasacyjnej pierwsza podstawa kasacyjna nie zawiera zarzutu naruszenia tak oznaczonego przepisu prawa. Przytoczony w ramach tej podstawy przepis prawa – zdaniem skarżącej naruszony przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie – został natomiast oznaczony jako „art. 417 § 1 k.c.”. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jest ugruntowane stanowisko, ukształtowane jeszcze w okresie obowiązywania kasacji i aktualne po zastąpieniu jej skargą kasacyjną, że przytoczenie przewidzianej w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. podstawy kasacyjnej wymaga dokładnego wskazania przepisów prawa materialnego, które – w ocenie skarżącego – zostały przez sąd

drugiej instancji błędnie wyłożone lub niewłaściwie zastosowane. Wskazując naruszony przepis prawa, skarżący powinien – poza określeniem aktu prawnego zawierającego ten przepis – dokładnie oznaczyć go przez podanie numeru artykułu, paragrafu czy ustępu. Konieczne jest także podanie – w wypadku nowelizacji przepisu prawa – wersji przepisu, naruszonego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się konsekwentnie, że sąd kasacyjny nie może wyręczać stron i nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów lub też stawiania hipotez co do tego, jakiego aktu prawnego (przepisu) dotyczy postawa skargi kasacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1997 r., II CKN 16/97, niepubl., postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2001 r., III CKN 620/00 i z dnia 9 lipca 2008 r., V CZ 41/08, niepubl. i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CSK 172/08, niepubl.).

W tej sytuacji ocena zasadności pierwszej podstawy kasacyjnej obejmuje – ze względu na związanie sądu kasacyjnego granicami podstaw (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.) – naruszenie art. 417 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Zakresu tej oceny nie zmienia zawarte w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przytoczenie uchwały składu siedmiu Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 z powołaniem wskazanego w niej – zdaniem skarżącego – art. 471 § 1 k.c. (powinno być art. 417 § 1 k.c.), w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. i w rozumieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2004 r., SK 18/00. Wspomniane przytoczenie nie oznacza bowiem, że zawarty w nim przepis prawa jest objęty podstawą kasacyjną i podlega kontroli kasacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003 r., IV CSK 173/02, niepubl.).

Rozpoznając zatem skargę kasacyjną w granicach podstaw kasacyjnych, nie można podzielić zarzutu, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 417 § 1 k.c. przez jego „niezastosowanie i oddalenie apelacji w sytuacji wykazania przez powódkę po stronie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego obowiązku opublikowania wskaźników zmian cen nieruchomości oraz faktu niezrealizowania tego obowiązku”. Przytoczony przepis wszedł bowiem w życie z dniem 1 września 2004 r. i – jak wynika z wyżej przedstawionego wyводу – nie znajduje w ogóle



zastosowania w sprawie. W konsekwencji, nie mogło także dojść do wydania zaskarżonego wyroku z naruszeniem art. 417 § 1 k.c. przez jego „błędną wykładnię i uznanie, że obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, o którym mowa w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest aktem normatywnym”. Ponadto obowiązujący art. 417 § 1 k.c. nie obejmuje odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego. Odpowiedzialność ta została bowiem uregulowana odrębnie w art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Z tego też powodu podniesiona przez skarżącą kwestia, czy obwieszczenie jest aktem normatywnym – powiązana z naruszeniem art. 417 § 1 k.c. – jest bezprzedmiotowa w sprawie, nie ma związku z naruszeniem wskazanych w podstawach skargi przepisów prawa.

Nieuzasadniona jest również druga postawa kasacyjna. Sąd nie naruszył bowiem – wbrew stanowisku skarżącej – art. 316 § 1 w związku z art. 391 k.p.c. i art. 7 Konstytucji przez „niewzięcie za podstawę wyroku całościowego stanu rzeczy w zakresie obowiązującego prawa materialnego, istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy (...)”. Sąd odwoławczy rozważał także – co wyraźnie wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku – odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. i w rozumieniu przyjętym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, lecz nie dopatrył się podstaw do przypisania jej pozwanemu. Ocena trafność tego stanowiska uchyla się jednak spod kontroli kasacyjnej z powodu niewskazania w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej naruszenia przytoczonego przepisu prawa.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku (art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oraz art. 98 w związku z art. 398<sup>21</sup> i art. 391 § 1 k.p.c.).