



Sygn. akt I CSK 59/12

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 września 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Anna Kozłowska (przewodniczący)

SSN Barbara Myszka (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa A. S. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 6 września 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 22 września 2011 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2700,- zł (dwa tysiące siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 15 grudnia 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo A. S. Z., skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa, o zasądzenie kwoty 80 000 zł z odsetkami tytułem rekompensaty za utratę własności nieruchomości leśnych „Dobra Rycerskie G.” i „Dobra Rycerskie J.”, które należały do spadkodawców powoda, a zostały przejęte przez Skarb Państwa.

Sąd Okręgowy ustalił, że spadkodawcy powoda byli właścicielami nieruchomości „Dobra Rycerskie G.” i „Dobra Rycerskie J.”, z których co najmniej część miała charakter leśny oraz że nieruchomości te zostały przejęte na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).

W ocenie Sądu, szczegółowe ustalenia dotyczące obszaru przejętych nieruchomości i ich wartości były nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy z tej przyczyny, że powództwo jest nieuzasadnione co do samej zasady. Analizując przyjmowany przez powoda za podstawę dochodzonego roszczenia art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm. – dalej: „u.z.n.ch.s.z.n.k.”), Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że z przepisu tego nie można wywieść roszczenia o zapłatę rekompensaty. Jest w nim wprawdzie mowa o zaspokojeniu roszczeń byłych właścicieli lub ich spadkobierców w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, nie wiadomo jednak w jakiej wysokości i na jakich warunkach rekompensaty te zostaną ustalone. Podstawy dochodzonego roszczenia nie stanowi też powołany w pozwie art. 417¹ § 4 k.c., gdyż przepis ten obowiązuje dopiero od dnia 1 września 2004 r. Roszczenie powoda może natomiast podlegać ocenie na podstawie art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed 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 – dalej: „ustawa nowelizująca z dnia

17 czerwca 2004 r.”), w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z przepisów tych nie można jednak wywieść roszczenia o odszkodowanie za zaniechanie legislacyjne, ponieważ art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. ma jedynie charakter deklaracji ustawodawcy, że osoby poszkodowane w związku z utratą nieruchomości wymienionych w ustawie powinny otrzymać rekompensaty na podstawie odrębnych przepisów, nie zawiera natomiast delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia. Zaniechaniem legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa może być wprowadzenie także niewydanie ustawy, której wydanie przewiduje inna ustawa, jednak, aby można przyjąć, że ustawodawca podjął takie zobowiązanie, obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd. Takiej regulacji natomiast art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. nie zawiera.

Wyrokiem z dnia 22 września 2011 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, aprobując w całości ustalenia Sądu pierwszej instancji i ich ocenę prawną.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powód, powołując się na podstawę określoną w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., wniósł o jego uchylenie oraz o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego z dnia 15 grudnia 2010 r. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Wskazał na naruszenie art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. w związku z art. 13 ust. 2 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.) i w związku z art. 322 k.p.c. przez przyjęcie, że z przepisów tych nie można wywieść roszczenia o zapłatę rekompensaty, oraz art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą nowelizującą z dnia 17 czerwca 2004 r., w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji przez przyjęcie, że ustawodawca nie dopuścił się zaniechania legislacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważania wypada rozpocząć od stwierdzenia, że Sąd Najwyższy nie przekazał powiększonemu składowi tego Sądu sformułowanych przez pozwanego zagadnień prawnych, sprowadzających się do rozstrzygnięcia kwestii, czy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą w związku z niewydaniem ustawy, jeżeli ustalenie istnienia obowiązku jej wydania nie jest możliwe w drodze wykładni literalnej, lecz wymaga skorzystania z wykładni funkcjonalnej, oraz czy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą w związku z niewydaniem aktu normatywnego, jeżeli na podstawie przepisu mającego zobowiązywać do jego wydania nie jest możliwe ustalenie istotnych postanowień aktu, który ma być wydany. O potrzebie skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 398¹⁷ k.p.c. decydują bowiem poważne wątpliwości Sądu Najwyższego rozpoznającego skargę kasacyjną co do sposobu rozstrzygnięcia wyłaniających się zagadnień prawnych, a nie wątpliwości podnoszone przez stronę w związku z dokonaną przez nią analizą orzecznictwa. Podobnie kwestię tę reguluje art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm. - dalej: „ustawa o Sądzie Najwyższym”), na podstawie którego Sąd Najwyższy może przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu, jeżeli poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa. Według obu powołanych przepisów przesłanką przedstawienia zagadnienia jest wyłonienie się zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, a więc wykraczające poza poziom zwykłych wątpliwości prawnych, które powstają niemal w każdym procesie decyzyjnym. Sąd Najwyższy nie dopatrył się w niniejszej sprawie tej miary wątpliwości prawnych. O ich występowaniu nie świadczą też rozbieżności, jakie dostrzegł pozwany między uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56), a wyrokiem tego Sądu z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11 (nie publ.). Poza tym trzeba zauważyć, że jeżeli w orzecznictwie Sądu Najwyższego istotnie ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, z wnioskiem o ich rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie mogą występować jedynie podmioty wskazane w art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Przystępując do rozważenia pierwszego z zarzutów wypełniających powołaną przez skarżącego podstawę kasacyjną, należy przypomnieć,

że w nauce prawa roszczenie uważane jest za jedną z normatywnych postaci prawa podmiotowego, która polega na możliwości domagania się od konkretnej osoby oznaczonego zachowania się. Roszczenie znamionuje z jednej strony to, że występuje ono wtedy, gdy zachodzi uprawnienie skonkretyzowane pod względem treści i podmiotu, a z drugiej strony to, że bezpośrednio przyporządkowany jest mu obowiązek innego określonego podmiotu. Innymi słowy, korelatem uprawnienia jest obowiązek wskazanej osoby określonego zachowania się, tj. podjęcia określonego działania lub zaniechania. Z tak pojmowanym roszczeniem związana jest kompetencja do zwrócenia się do organu państwowego o zastosowanie przymusu, jeżeli zobowiązany świadczenia nie spełnia. Klasycznym przykładem roszczeń są prawa wynikające ze stosunków zobowiązaniowych, nazywane wierzytelnościami, a podstawowym przepisem dotyczącym stosunku zobowiązaniowego - art. 353 k.c., zgodnie z którym zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Określenie roszczenia w normie prawnej może natomiast następować przez oznaczenie treści prawa wierzyciela lub treści obowiązku dłużnika.

Skarżący w pierwszej kolejności zmierza do wykazania, że z regulacji zawartej w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju wynika dla niego, jako spadkobiercy byłych właścicieli lasów zaliczonych do strategicznych zasobów naturalnych kraju, roszczenie o zapłatę rekompensaty. W art. 1 tej ustawy do strategicznych zasobów naturalnych kraju zaliczono m.in. lasy państwowe, a w art. 2 stwierdzono, że zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. W art. 7 przewidziano natomiast, że roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

Jak już zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 października 2007 r., IV CSK 181/07, z powołanej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. oraz z uzasadnienia jej

projektu wynika, że generalnym założeniem ustawodawcy było niedokonywanie zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju (zob. OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 47). Odczytując cel tej ustawy trzeba bowiem pamiętać, że jej projekt był przygotowywany równoległe z projektem ustawy z dnia 7 marca 2001 r. o reprivatyzacji, której podpisania Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił (zob. Druki Sejmowe nr 1360, nr 1455 i nr 2719).

Mając na względzie powszechnie przyjmowane w nauce prawa rozumienie roszczenia, trzeba zgodzić się z oceną Sądu Apelacyjnego, że z regulacji zawartej w art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. nie wynika dla byłych właścicieli lub ich spadkobierców, roszczenie o rekompensatę z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 tej ustawy. Jak już wspomniano, określenie roszczenia w normie prawnej wymaga oznaczenia treści prawa wierzyciela lub treści obowiązku dłużnika. Skarżący ma co do zasady rację wywodząc, że norma prawna to norma postępowania w odpowiedni sposób ustanowiona lub uznana przez organ państwowy oraz że przepisy prawa często nie zawierają jednoznacznych i w pełni rozwiniętych norm postępowania, z związku z czym normy takie należy dopiero w określony sposób odtworzyć. Trafnie też zauważa, że w jednym przepisie może być zawarta jedna norma postępowania, mogą być zawarte dwie lub więcej norm, ale może być też zawarta jedynie część normy. Z tak określonego wzajemnego stosunku między przepisem prawa a normą prawną nie wynika jednak dopuszczalność wywodzenia roszczenia o rekompensatę z art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. przez uzupełnienie dyspozycji tego przepisu w drodze analogii o regulacje zawarte w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, która dotyczy zupełnie innej problematyki. Uszło uwagi skarżącego, że w art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. ustawodawca, mówiąc o zaspokojeniu roszczeń byłych właścicieli lub ich spadkobierców, wyraźnie zastrzegł, że nastąpi to na podstawie odrębnych przepisów, a więc przepisów, które mają być dopiero uchwalone. Poza tym w art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. nie została dostatecznie oznaczona ani treść uprawnienia byłych właścicieli lub ich spadkobierców, ani treść obowiązku Skarbu Państwa, jako dłużnika. Identyczne stanowisko w tej kwestii zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, stwierdzając, art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. nie

pozwała na taką konkretyzację zawartej w nim normy materialnoprawnej, która kształtowałyby szczegółowo treść uprawnień i obowiązków konkretnego adresata. Stanowisko takie przyjmowane było też przez Naczelny Sąd Administracyjny w toku rozpoznawania skarg kasacyjnych w sprawach o przyznanie i wypłatę rekompensat na podstawie art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k., wszczętych w trybie postępowania administracyjnego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., I OSK 935/09, nie publ., z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 1377/09, nie publ., z dnia 17 marca 2011 r., I OSK 718/10, nie publ. i z dnia 4 października 2011 r., I OSK 245/11, nie publ.).

Do odmiennych wniosków nie prowadzą argumenty zaczerpnięte przez skarżącego z orzeczeń Sądu Najwyższego w postaci z uchwał z dnia 11 marca 1994 r., III CZP 17/94 (OSNCP 1994, nr 10, poz. 185), z dnia 17 grudnia 1996 r., III CZP 122/96 (OSNC 1997, nr 3, poz. 28), z dnia 7 maja 1998 r., III CZP 14/98 (OSNC 1998, nr 11, poz. 173), z dnia 16 lutego 1993 r., III CZP 68/92 (OSNC 1993, nr 7-8, poz. 133) i z dnia 23 marca 1993 r., III CZP 19/93 (OSNCP 1993, nr 9, poz. 156) oraz wyroków z dnia 30 stycznia 1997 r., III CKN 37/96 (OSNC 1997, nr 5, poz. 66), z dnia 9 czerwca 2000 r., IV CKN 665/00 (nie publ.) i IV CKN 723/00 (nie publ.), z dnia 21 lutego 2002 r., IV CKN 785/00 (nie publ.) oraz z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 397/08 (OSNC-ZD 2010, nr B, poz. 45). Orzeczenia te zapadły w sprawach, w których Sąd Najwyższy wywiódł określone roszczenia cywilnoprawne z uregulowań zawartych w przepisach art. 88a ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270 ze zm.) i art. 10a ust. 2 i 3 oraz ust. 4 i art. 10f ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.).

W powołanych orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślał, że przyznanie roszczenia przez ustawodawcę nie musi być wyrażone w przepisie *expressis*

verbis, konieczne jest jednak określenie zasadniczych elementów niezbędnych do skonstruowania roszczenia. Można zatem wywieść roszczenie z określonego unormowania, jeżeli z jego treści wynika, że konsekwencją nałożonego na jedną stronę konkretnego obowiązku, jest uprawnienie drugiej strony do żądania jego wykonania. Przykładem takiej regulacji był powołany art. 88a ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami, z którego wynikało, że „osoby prawne lub fizyczne (....) otrzymują te działki w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym”. Ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem „osoby te mają prawo (...)” lub „osoby te mogą otrzymać (...)”, lecz użył formuły jednoznacznej „osoby otrzymują”. Również w art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami użył formuły „oddaje się te nieruchomości w użytkowanie wieczyste”. W podobny sposób określili elementy niezbędne do skonstruowania roszczenia w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz w pozostałych przepisach, poddanych analizie w powołanych orzeczeniach.

Takich niezbędnych elementów, pozwalających na skonstruowanie roszczenia o zapłatę rekompensaty, art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. w swej treści nie zawiera. Do odmiennego wniosku nie prowadzi również wskazana przez skarżącego regulacja, zawarta w § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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, upomnień 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.

Przystępując do rozważenia drugiego z zarzutów podniesionych w ramach powołanej podstawy kasacyjnej trzeba mieć na względzie, że, zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 144), Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawę odpowiedzialności

odszkodowawczej za zaniechania normatywne, które rozpoczęły się po wejściu w życie Konstytucji a przed dniem 1 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., stanowi przy tym art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., w rozumieniu przyjętym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK-A Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 256), interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepisy art. 417 k.c. w obecnym brzmieniu i art. 417¹ k.c. nie mają bowiem zastosowania w sytuacji, w której stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., chociażby dopiero po tym dniu powstała szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Szczegółowe ukształtowanie reguł odpowiedzialności państwa za działania w sferze prawodawczej nastąpiło wprawdzie dopiero w art. 417¹ k.c., jednak reguły te mogą być uznane za miarodajne już od wejścia w życie Konstytucji, skoro od tej chwili możliwa stała się odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne.

W uchwale z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że o zaniechaniu legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można mówić tylko wówczas, gdy nie został wydany akt normatywny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, tj. Konstytucja lub ustawa. Zaniechaniem takim może być również niewydanie ustawy, której wydanie przewiduje inna ustawa, nie ma bowiem przeszkód, aby ustawodawca zobowiązał się w ustawie do wydania innej ustawy. Aby jednak można było przyjąć, że ustawodawca podjął takie zobowiązanie, a nie tylko przewidywał możliwość uregulowania pewnej kwestii w innej ustawie, obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd; stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy.

Tej ostatniej tezy nie podzielił Sąd Najwyższy w powołanym już wyroku z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, podkreślając, że dokonywanie przez sądy wykładni norm prawnych jest jedną z podstawowych funkcji przypisanych władzy sądowniczej. W związku z tym przyjął, że istnienie zastrzeżenia w ustawie jednoznacznego obowiązku wydania innej ustawy może być ocenione przez sąd

z zastosowaniem niezbędnych rodzajów wykładni. Stanowisko przeciwne – jak stwierdził – byłoby wyrazem aprobowania metody przyznawania obywatelom przez ustawodawcę wirtualnych uprawnień, nawet ze z góry przyjętym założeniem niemożności ich zrealizowania, przy równoczesnym aprobowaniu braku podstaw prawnych do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną takim zachowaniem władzy ustawodawczej.

Nie ulega wątpliwości, że sąd w ramach swoich funkcji orzeczniczych dokonuje wykładni przepisów prawa, chodzi natomiast o to, że nie może to być wykładnia prawotwórcza. W procesie wykładni sąd musi bowiem uwzględniać wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, na której opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. W taki tylko sposób, wyrażający zakaz wykładni prawotwórczej, należy – zdaniem składu orzekającego Sądu Najwyższego – odczytywać zawarte w uzasadnieniu uchwały z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, stwierdzenie, że obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko, zgodnie z którym warunkiem odpowiedzialności za zaniechanie normatywne jest stwierdzenie, że wynikający z przepisu prawa obowiązek wydania aktu normatywnego został wyrażony w sposób jednoznaczny i konkretny. Odmienne ujęcie tego zagadnienia mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej. Na identycznym stanowisku stanął Sąd Najwyższy np. w wyrokach z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05 (OSNC 2007, nr 4, poz. 63), z dnia 7 listopada 2006 r., I CSK 159/06 (nie publ.) i z dnia 15 lutego 2007 r., II CSK 483/06 (nie publ.) i uzyskało ono aprobatę doktryny.

W nauce prawa istnieje również zgoda co do tego, że przepis prawa przewidujący obowiązek wydania aktu normatywnego musi określać zasadniczą treść tego aktu w sposób umożliwiający ustalenie istnienia oraz zakresu szkody wynikającej z zaniechania. Oznacza to, że treść niewydanego aktu normatywnego powinna być możliwa do zrekonstruowania bez wkraczania w kompetencje legislacyjne innych organów państwowych. Sąd nie może bowiem konstruować

hipotez co do ewentualnej treści niewydanego aktu normatywnego, wychodząc z przyjmowanych przez siebie założeń aksjologicznych. Jeżeli przepis przewidujący obowiązek wydania aktu normatywnego nie określałby w wystarczającym stopniu treści tego aktu, sąd nie mógłby poczynić niewadliwych ustaleń dotyczących powstania szkody wynikającej z zaniechania, jej wysokości oraz związku przyczynowego, będącego przesłanką przyznania odszkodowania. Zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05, stwierdzając, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną tzw. zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek – przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy – nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego.

Artykuł 7 u.z.n.ch.s.z.n.k., stanowiący, że roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców zostaną zaspokojone w formie rekompensat wypłaconych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów nie określa w dostatecznym stopniu treści zapowiedzianych „odrębnych przepisów”. Ustawodawca nie wskazał bowiem zakresu podmiotowego aktu normatywnego, który miałby określać zasady wypłacania rekompensat, warunków, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do ich otrzymania, ani sposobu ustalania wysokości tych świadczeń. Niedostatków tych nie można – jak wywodzi skarżący – uzupełnić zastosowaniem art. 322 k.p.c., gdyż nie jest rzeczą sądu samodzielne określanie przedmiotu i zakresu tego, co powinno znaleźć się w niewydanym akcie normatywnym.

Trzeba zatem przyjąć, że art. 7 u.z.n.ch.s.z.n.k. jest przepisem blankietowym, który zawiera jedynie deklarację ustawodawcy w sprawie uregulowania rekompensat w ustawie uchwalonej później, bez związania się terminem jej uchwalenia. Dlatego też nieuchwalenie aktu normatywnego, o którym mowa w tym przepisie, nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne.

Z tych względów Sąd Najwyższy na zasadzie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną i orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego zgodnie z art. 98 i 99 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., przyjmując za podstawę określenia ich wysokości § 6 pkt 6 w związku z § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra

Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).