

Sygn. akt I ACa 799/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Dorota Markiewicz (spr.)

Sędzia SA Bogdan Świerczakowski

Sędzia SO (del.) Ada Sędrowska

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Baranowska

po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. S.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 19 września 2012 r.

sygn. akt II C 138/10

1. ***oddala apelację;***
2. ***nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego.***

Sygn. akt I ACa 799/13

UZASADNIENIE

Powód A. S. wniósł o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa kwoty 20.980.000 zł tytułem wynagrodzenia szkody majątkowej powstałej w wyniku zaniechania legislacyjnego w wydaniu, do dnia 1 września 2004 r., aktu normatywnego w postaci ustawy umożliwiającej domaganie się odszkodowania za szkody wynikającej z niewydania decyzji administracyjnej.

Pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powoda zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, podnosząc m. in. zarzut przedawnienia roszczeń powoda.

Wyrokiem z dnia 19 września 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i odstąpił od obciążania powoda obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd ustalił, że w czerwcu i wrześniu 1991 r. oraz dnia 20 kwietnia 1993 r., poprzednik prawny powoda L. S. wystąpił do gminy P. z wnioskiem o wszczęcie postępowań administracyjnych, których przedmiotem było wyrażenie zgody na:

- zabudowę nieruchomości przy ul. (...) obiektem produkcyjno-usługowym z przeznaczeniem produkcji piekarniczej,
- zabudowę nieruchomości przy ul. (...) (renowację) budynkiem produkcyjno-mieszkalnym,
- zabudowę nieruchomości przy ul. (...) budynkiem usługowo-handlowym.

W dniu 7 kwietnia 1993 r. organ gminy wydał decyzję nakazującą L. S. rozbiórkę wzniesionej przez niego samowolnie budowli na nieruchomości przy ul. (...).

Po śmierci poprzednika prawnego współwłaścicielami tych nieruchomości stał się powód i pozostali spadkobiercy L. S.. Powód wstąpił w miejsce L. S. do toczących się postępowań administracyjnych.

Powód nie składał nigdy skarg na przewlekłość postępowań administracyjnych.

W 1998 r. powód wystąpił z pozwem przeciwko gminie P., żądając zasądzenia na jego rzecz odszkodowania tytułem naprawienia szkody wynikłej z uniemożliwienia przez pozwanego zakończenia rozbudowy budynku trzykondygnacyjnego położonego w P., co do której – decyzją z dnia 7 kwietnia 1993 r. – wydany został nakaz rozbiórki.

Postanowieniem z dnia 26 października 2000 r. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim odrzucił pozew, uznając, iż powód dochodzi odszkodowania z tytułu szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej, a w takim wypadku wniesienie powództwa do sądu powszechnego winno być poprzedzone postępowaniem administracyjnym w trybie art. 160 k.p.a. Postępowanie takie natomiast w sprawie tej się nie toczyło, co przesądza o przedwczesności i tym samym niedopuszczalności powództwa.

Pozwem z dnia 8 stycznia 2003 r. powód wystąpił przeciwko gminie P. oraz Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Sądu Apelacyjnego w Łodzi, Prezesa Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim i Krajową Radę Sądownictwa z żądaniem zapłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną w wyniku uniemożliwienia uzyskania odszkodowania od gminy P. przed sądami apelacji łódzkiej, a także niesprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy apelacji łódzkiej. Powód wskazał także, że roszczenie przeciwko gminie uzasadnione jest faktem jej bezczynności w toczących się postępowaniach administracyjnych i znową z pozostałymi pozwanymi w celu ubezpieczeni działań przed sądem.

Wyrokiem z dnia 15 listopada 2005 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo w całości (sygn. akt I C 841/O3). W uzasadnieniu wskazał, że w działaniu Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim i Sądu Apelacyjnego w Łodzi brak było bezprawności działania, a zarzuty o odmowie sprawowania przez te sądy wymiaru sprawiedliwości są nieuzasadnione. Sąd Okręgowy podkreślił również, że wydane orzeczenia nie zamknęły powodowi drogi do dochodzenia odszkodowania, gdyż wskazywały jedynie czasową niedopuszczalność drogi sądowej.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, na skutek wniesionej przez powoda apelacji, oddalił ją wyrokiem z dnia 4 sierpnia 2006 r. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że w sprawie nie zachodzą przesłanki odpowiedzialności wspólne dla art. 417 i 418 k.c., tj. bezprawność działania, szkoda i związek przyczynowy między działaniem a szkodą. Z uwagi na to, że w apelacji powód zarzucił pominięcie przez Sąd Okręgowy, iż domagał się odszkodowania nie za wydanie, tylko za niewydanie decyzji administracyjnej, Sąd Apelacyjny, odnosząc się do tego zarzutu, stwierdził, że w świetle art. 160 § 4 i 5 k.p.a. sąd powszechny nie mógł rozpatrywać sprawy o odszkodowanie przed zakończeniem procedury administracyjnej, a jedyną drogą zwalczania bezczynności organu administracyjnego były środki przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego oraz skarga na bezczynność w indywidualnych sprawach administracyjnych. Sąd Apelacyjny wskazał także, że od dnia 1 września 2004 r. istnieje podstawa do domagania się odszkodowania za szkody wynikające z niewydania decyzji administracyjnej (art. 417¹ § 3 k.c.),

przy czym niezbędny jest prejudykat w postaci stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji.

Sąd I instancji w niniejszej sprawie wskazał, że w obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechanie legislacyjne reguluje art. 417¹ § 4 k.c., wprowadzony w życie na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692). Istotne dla okoliczności tej sprawy skutki czasowe tego aktu zostały wyraźnie określone w art. 5 ustawy, zgodnie z którym art. 417¹ § 4 k.c. znajduje zastosowanie tylko do zdarzeń, które zaszły po jego wejściu w życie, tj. po dniu 1 września 2004 r., natomiast odnośnie do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 Kodeksu cywilnego.

W rozpoznawanej sprawie powód jednoznacznie wskazywał, iż źródłem jego szkody jest zaniechanie pozwanego mające miejsce przed dniem 1 września 2004 r., a więc przed dniem wejścia w życie art. 417¹ § 4 k.c. Dla oceny roszczenia powoda powyższy przepis nie znajduje zastosowania, a ewentualne rozpatrywanie odpowiedzialności pozwanego może nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów obowiązujących do tej daty - przepisów dotychczasowych, tj. art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 Kodeksu cywilnego.

W sprawie tej powód nie wyjaśnił ostatecznie, od kiedy datuje się zarzucane przez niego zaniechanie normatywne. Powód pośrednio wskazywał tylko na datę wszczęcia pierwszego z postępowań administracyjnych tj. na rok 1991, jako na moment, od którego, w związku z opieszałością organów administracji publicznej, należałoby ustalać powstanie po jego stronie szkody oraz na rok 1998, kiedy to wytoczył powództwo o odszkodowanie w związku z uszczerbkiem, jakiego doznał wskutek przewlekłe prowadzonych postępowań administracyjnych. W ocenie Sądu do tych dat należałoby odnosić roszczenie powoda, uznając, iż istotny dla jego sytuacji faktycznej stan zaniechania normatywnego rozpoczął się w roku 1991, względnie w roku 1998.

Sąd Okręgowy przytoczył i podzielił pogląd judykatury, iż w okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. państwo nie odpowiadało na zasadach prawa cywilnego za następstwa bezczynności prawotwórczej. Brało się to z ugruntowanego przekonania o suwerenności władzy, emanującej stanowieniem prawa i naturze jej sprawowania, wymagającej panowania, a nie tłumaczącej się z działania lub zaniechania. Stanowisko takie wpływało zarówno z treści Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., która wyróżniała Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej, potwierdzając w ten sposób wyłączenie tzw. legislatury spod działania innych władz, jak z praktyki orzeczniczej wynikającej z przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, która wyłączała odpowiedzialność państwa za tak zwane akty generalne – ustawodawcze i zbliżone do nich (Dz.U. Nr 54, poz. 243). Również pod rządem Kodeksu Cywilnego z 1964 r. zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmowano, że państwo nie ponosi odpowiedzialności za zaniechania normatywne. Uznać zatem należy, iż ustawodawca nie dopuścił odpowiedzialności Skarbu Państwa za tak zwane bezprawie legislacyjne, rozpoczęte przed dniem 17 października 1997 r.

Przełomem w podejściu do zagadnienia odpowiedzialności państwa za bezprawie normatywne było uchwalenie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. i podniesienie w niej do rangi konstytucyjnej zasady obowiązku naprawienia szkody wynikłej z bezprawnego działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Powołany przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadził zasadę, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a znaczenie tej zasady wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, w którym stwierdził, że w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie władzy publicznej obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym (ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą) i uznał, iż konstytucyjnie niezdefiniowane pojęcie działania organu władzy publicznej obejmuje zarówno zachowanie czynne, jak i bierne tego organu. Konsekwencją powołanego wyroku było dopuszczenie możliwości rozpatrywania odpowiedzialności ustawodawcy, który wbrew obowiązkowi prawnemu, nie stworzył wymaganych regulacji, z tym, że jej podstawą nie stał się stosowany bezpośrednio art. 77 ust. 1 Konstytucji, a obowiązujące w tym czasie przepisy ogólne, dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu

władzy publicznej, a w szczególności art. 417 § 1 k.c. interpretowany właśnie w świetle powołanej normy konstytucyjnej. Zgodnie z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego powołany przepis art. 417 § 1 k.c. zawierał formułę dostatecznie pojemną, aby tłumaczony w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji mógł być uznany za podstawę odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne. Zatem w okresie od dnia wejścia w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niewydanie aktu normatywnego odnośnie zaniechań normatywnych, które rozpoczęły się po dniu wejścia w życie Konstytucji i wyrządziły szkodę, stanowi art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Wedel Sądu I instancji w przypadku, gdyby zarzucane przez powoda zaniechanie legislacyjne rozpoczęło się w roku 1991, tj. z chwilą wszczęcia pierwszego z postępowań administracyjnych, brak byłoby w ogóle podstawy prawnej dla dochodzenia przez powoda jego roszczeń. Skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obejmują bowiem okresu przed dniem 17 października 1997 r. i przepis ten nie może być podstawą odpowiedzialności za zaniechania normatywne rozpoczęte przed tą datą. Nie ma przy tym znaczenia, czy stan zaniechania normatywnego trwał również po tym dniu, stanowiąc nadal źródło szkody, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy ma ona charakter narastający w czasie. Z punktu widzenia prawa międzyczasowego, gdy akt prawny nie zawiera przepisów rozwiązujących określony problem intertemporalny, istotna pozostaje chwila powstania określonego stanu prawnego, a więc w tym przypadku chwila rozpoczęcia zaniechania normatywnego, a ta – w tym wypadku – miałaby miejsce w roku 1991. Miarodajny dla oceny określonego zdarzenia jest bowiem stan prawny obowiązujący w chwili jego zaistnienia. W przypadku zatem, gdyby powód wiązał swoje roszczenia z datą wszczęcia postępowań administracyjnych, co do których organy władzy publicznej dopuściły się zaniechań w wydaniu decyzji, Skarb Państwa nie odpowiadałby w ogóle za bezprawie legislacyjne, bowiem przed dniem 17 października 1997 r. nie było podstaw prawnych do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie prawodawcy. Oparte zatem na takiej podstawie powództwo podlegało oddaleniu wprost.

Sąd Okręgowy wskazał, że gdyby badać stan zaniechania legislacyjnego pozwanego w dacie wszczęcia przez powoda pierwszego powództwa o odszkodowanie, tj. w roku 1998, ku której to koncepcji zdaje się przychylić powód, wywodząc, iż w dacie tej powinny istnieć regulacje prawne umożliwiające mu uzyskanie stosownego odszkodowania, to w powyższym okresie Skarb Państwa odpowiadał na zasadzie art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, a więc również za szkodę spowodowaną zaniechaniem legislacyjnym. Powyższy przepis, interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jako przesłanki takiej odpowiedzialności wymieniał: wystąpienie szkody, bezprawne zachowanie organu władzy publicznej i normalny związek przyczynowy pomiędzy takim zachowaniem a wystąpieniem szkody.

Dla skuteczności żądania odszkodowania na gruncie powołanego przepisu, powód musiałby zatem udowodnić, iż w okresie pomiędzy wejściem w życie Konstytucji a dniem 1 września 2004 r. pozwany dopuścił się zaniechania legislacyjnego w postaci niewydania ustawy umożliwiającej dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu niewydania decyzji administracyjnej, iż takie zachowanie pozwanego było bezprawne, a nadto, iż powód doznał wskutek powyższego zachowania pozwanego szkody.

W ocenie Sądu, powód, na którym stosownie do treści przepisu art. 6 k.c. spoczywał ciężar dowodu, nie udowodnił występowania żadnej z powyższych przesłanek. Przede wszystkim Sąd nie podzielił twierdzeń powoda, iż po wejściu w życie Konstytucji a przed dniem 1 września 2004 r. nie istniała podstawa prawna do dochodzenia odszkodowania z tytułu niewydania przez organ administracji publicznej ostatecznej decyzji administracyjnej. Wbrew twierdzeniom powoda również nie brak odpowiednich przepisów był podstawą odrzucenia pozwu złożonego w 1998 r.

Pozew złożony przez powoda został odrzucony – co podkreślał również Sąd Apelacyjny rozpoznający apelację w sprawie I C 841/03 – z powodu niewyczerpania przez powoda drogi postępowania administracyjnego wskazanej w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. Poza oceną w niniejszym postępowaniu pozostaje, czy w postępowaniu tamtym powód domagał się odszkodowania za wydanie, czy też za niewydanie decyzji administracyjnej – niewątpliwie orzeczenie to dotyczyło sytuacji, w której decyzja została wydana i dotyczyło zapewne decyzji nakazującej powodowi rozbiórkę budynku.

Gdyby roszczenia powoda dotyczyły odszkodowania za niewydanie decyzji administracyjnej, to również istniała w tym czasie podstawa prawna do dochodzenia takiego roszczenia. W ocenie Sądu w stosunku do organów administracji państwowej podstawą taką był kilkakrotnie już przywoływany art. 417 k.c., natomiast w stosunków do organów jednostek samorządu terytorialnego art. 420¹ k.c., który stanowił, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Przepisy powyższe (art. 417 i 420¹ k.c.) obejmowały każdy przejaw zachowania, jaki w ramach obowiązującego porządku prawnego był przypisywany władzy publicznej, z wyjątkiem jedynie tych sytuacji, w których odpowiedzialność tych podmiotów została uregulowana odrębnie w przepisach szczególnych. Art. 420¹ k.c. odnosi się zatem również do skutków niewydania decyzji administracyjnej, o ile takie zaniechanie organu władzy publicznej mogło być uznane za bezprawne i powodujące szkodę pozostającą w normalnym (adekwatnym) związku przyczynowym z tymże zaniechaniem, nie istniał bowiem żaden przepis szczególny, który traktowałby o odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za zaniechanie wydania decyzji. W szczególności zastosowania w tym przypadku nie znajdowały art. 160 i 161 k.p.a., które obejmowały sytuację wydania decyzji wadliwej, a nie niewydania decyzji w ogóle.

Od dnia 23 marca 1980 r. istniał w kodeksie postępowania administracyjnego przepis umożliwiający złożenie skargi na przewlekłe załatwianie spraw, a od dnia 30 sierpnia 2002 r. bezczynność ta została poddana kontroli sądowej (art. 3 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Ponadto, zgodnie z art. 154 powołanej ustawy, od dnia 30 sierpnia 2002 r., w przypadku niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub dalszej bezczynności organu, osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służyło roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Składając zeznania w niniejszej sprawie, powód przyznał, że skargi takiej nie składał.

Sąd uznał, że nie może zatem być mowy o zaniechaniu pozwanego w uchwaleniu przepisów, które umożliwiałyby powodowi dochodzenie szkody za niewydanie decyzji administracyjnej, skoro takie uregulowania w obowiązującym stanie prawnym funkcjonowały i na ich podstawie powód mógł mobilizować organy administracji do podjęcia działania i dochodzić odszkodowania.

Niewątpliwie, ukształtowany w art. 77 ust. 1 Konstytucji model odpowiedzialności władzy publicznej wnosił nowe treści w obowiązujący porządek prawny i ostatecznie determinował rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Fakt jednakże samodzielnego, szczególnego uregulowania po dniu 1 września 2004 r. niektórych przejawów wykonywania władzy publicznej nie przesądza automatycznie o braku odnośnych reguł przed tą datą, bowiem jeszcze długo przed wejściem w życie noweli z 2004 r. Trybunał Konstytucyjny ustalił w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. taki kierunek interpretacji art. 417 k.c. i 420¹ k.c., który dostosowywał stan prawny do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że obowiązujący obecnie art. 417¹ § 4 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za niewydanie aktu normatywnego wyłącznie w sytuacji, gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa.

Zdaniem Sądu Okręgowego powyższe ustalenia czyniły zbędnym badanie występowania dalszych przesłanek odpowiedzialności pozwanego, tj. istnienia szkody i adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy tą szkodą a zachowaniem pozwanego i uzasadniały oddalenie wniosków dowodowych powoda, zmierzających do wykazania tych okoliczności, a ostatecznie oddalenie powództwa w całości jako bezzasadnego. W świetle powyższych rozważań zbędne było również szczegółowe ustalanie w przedmiotowej sprawie stanu faktycznego, a w szczególności przebiegu i losów postępowań administracyjnych, gdyż niezależnie od wyniku tych ustaleń, nie miałyby one wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Reasumując, niezależnie od faktu, czy powód wiązał powstanie stanu zaniechania legislacyjnego pozwanego z momentem zaszłym przed czy po wejściu w życie Konstytucji, powództwo i tak podlegało oddaleniu. W pierwszym przypadku, brak było w ogóle podstaw prawnych dla wywiedzenia takiej odpowiedzialności, natomiast w drugim

powód nie wykazał, aby doszło do powoływania przez niego zaniechania legislacyjnego, bowiem w ocenie Sądu, możliwe było dochodzenie odszkodowania za zaniechanie organu administracji samorządowej w wydaniu ostatecznej decyzji na podstawie art. 420¹ k.c.

Sąd Okręgowy podkreślił, że Sąd Apelacyjny w Warszawie nie analizował szczegółowo w uzasadnieniu swojego wyroku możliwości działania w przypadku bezczynności organu administracji publicznej i zwrócił jedynie uwagę na możliwość wniesienia skargi na bezczynność organu przewidzianą w kodeksie postępowania administracyjnego. Nie przesądza to w żaden sposób – wbrew twierdzeniom powoda – o istnieniu zaniechania legislacyjnego ze strony Skarbu Państwa.

Wobec oczywistej bezzasadności powództwa Sąd uznał, że bezcelowe jest poszukiwanie właściwego statio fisci Skarbu Państwa, szczególnie wobec problemów z jego ustaleniem z uwagi na skąpe informacje o stanie faktycznym sprawy i fakt reprezentowania Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną.

Sąd odstąpił od obciążania powoda obowiązkiem zwrotu kosztów procesu na rzecz strony przeciwnej, mając na uwadze trudną sytuację materialną i osobistą powoda, co umożliwiło zastosowanie art. 102 k.p.c.

Apelację w tej sprawie złożył powód, zaskarżając wydany wyrok w całości i wniósł o jego uchylenie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przez Sąd Okręgowy konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, opisanego w art. 2 Konstytucji RP i zasady legalizmu, określonej w art. 7 ustawy zasadniczej poprzez:

- nieustalenie podstaw faktycznych i prawnych opisanych w pozwie i pismach procesowych zaniechania legislacyjnego pozwanego Skarbu Państwa przez nieuchwalenie od dnia 16.10.1997 r., to jest daty wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., aktu normatywnego w postaci ustawy umożliwiającej powodowi możliwość naprawienia na drodze procesu cywilnego przed sądami powszechnymi szkody majątkowej powstałej w wyniku niewydania decyzji administracyjnej przez Gminę P. w zakresie opisanej w aktach sprawy zabudowy nieruchomości położonej w P. przy ul. (...) budynkami kubaturowymi - w zgodzie z konstytucyjną zasadą wzorca odpowiedzialności odszkodowawczej opisanego w dyspozycji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 k.c. - przez co oddalił powództwo powoda w całości - mimo wykazania przesłanek faktycznych i prawnych wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2006 r. sygn. akt I ACa 276/06;

- naruszenie przez Sąd I instancji art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2, art. 7, art. 8 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez przyjęcie, iż w stanie prawnym RP od wejścia w życie Konstytucji RP, to jest od dnia 16 października 1997 r., istniały przepisy prawne lub akt normatywny rangi ustawy, na podstawie których powód mógł domagać się na drodze procesu cywilnego przed sądem powszechnym - zasądzenia odszkodowania - zgodnie z przyjętym wzorcem art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 k.c. i art. 420 k.c. - za szkodę spowodowaną niewydaniem decyzji administracyjnych w zakresie zabudowy opisanych nieruchomości - od pozwanej Gminy P. - mimo wykazania przesłanek faktycznych i prawnych uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2006 r. - sygn. akt I ACa 276/06 - na podstawie których Sąd ten przesądził o braku podstaw prawnych przed dniem 1 września 2004 r. badania skutków i następstw prawnych przewlekłości postępowań administracyjnych, toczących się przed ówczesnie pozwaną Gminą P. przed sądem powszechnym, jak też niezakończenia przez Gminę - ostatecznymi decyzjami - roszczeń o odszkodowanie, opisanych w art. 160 § 4 k.p.a., uzasadniających możliwość wystąpienia przed sąd powszechny z powództwem odszkodowawczym;

- naruszenie przez Sąd Okręgowy art. 6 TUE - przez niezastosowanie dla ochrony praw podstawowych powoda w zakresie wynagrodzenia skutków, jakie wiążą się z zaniechaniem legislacyjnym pozwanego Skarbu Państwa, w szczególności wynagrodzenia doznanej szkody, którą powód poniósł na skutek wprowadzenia do porządku prawnego RP dopiero od dnia 1 września 2004 r. - ustawy, która umożliwia wynagrodzenie szkody na drodze procesu cywilnego przed sądem powszechnym z powodu niewydania decyzji administracyjnych, z którego to czasookresu jej wprowadzenia do obowiązującego stanu prawnego wynika jednoznacznie, iż obowiązek taki pozwanego Skarbu Państwa ma swe źródło w dyspozycji art. 2 i art. 7 Konstytucji RP i winien on stanowić środek ochrony praw powoda już od dnia wejścia w życie Konstytucji RP - to jest od dnia 16 października 1997 r. i wprost przesądza o zaniechaniu

legislacyjnym pozwanego Skarbu Państwa w uchwaleniu tegoż aktu w dacie, w której powód wytoczył pierwsze powództwo odszkodowawcze w roku 1998 przeciwko Gminie P. o zasądzenie odszkodowania.

Powód wniósł o rozpoznanie przez Sąd Apelacyjny żądań powództwa z uwzględnieniem pierwszeństwa obowiązywania art. 6 Traktatu Unii Europejskiej w zakresie ochrony praw podstawowych powoda do należnego mu odszkodowania, którego nadal nie zrealizował w warunkach demokratycznego państwa prawa, opisanego w art. 2 i art.7 Konstytucji RP w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Na rozprawie apelacyjnej powód wniósł o przesłuchanie go w charakterze strony na okoliczność niezakończenia postępowań administracyjnych, zgłoszenia roszczeń odszkodowawczych przed sądami, zamknięcia mu drogi sądowej poprzez odrzucenie pozwu, składania przez niego skarg na zaniechanie organów administracji, wydania wskazanego wyżej wyroku przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, nieistnienia od dnia 17 października 1997 r. do dnia 1 września 2004 r. ustawy dającej podstawę prawną do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkodę spowodowaną niewydaniem decyzji administracyjnej oraz zaniechania legislacyjnego Skarbu Państwa.

Sąd Apelacyjny powyższego wniosku dowodowego nie uwzględnił, stojąc na stanowisku, że część okoliczności wskazanych w tezie dowodowej jest niesporna, część jest dowiedziona bądź może być dowiedziona wyłącznie dokumentami, zaś stan prawny istniejący obecnie i w przeszłości to informacje znane Sądowi z urzędu.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie i sprowadza się do gołosłownej polemiki z wnioskami wywiedzionymi przez Sąd Okręgowy, które Sąd Apelacyjny w pełni akceptuje.

Analizując treść apelacji, stwierdzić należy, że powód po raz pierwszy określił czasowo ramy wskazywanego przez niego zaniechania legislacyjnego – wedle powoda pozwany dopuścił się zaniechania legislacyjnego w okresie od wejścia w życie Konstytucji RP, wskazywanego jako dzień 16 października 1997r., do dnia 31 sierpnia 2004 r. czyli dnia poprzedzającego wprowadzenie do polskiego porządku prawnego art.417¹ § 4 k.c.

Wobec powyższego tylko ubocznie należy stwierdzić, że konstatacja Sądu I instancji o braku podstawy prawnej do wywodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkodę doznaną w wyniku zaniechania legislacyjnego, do którego doszło przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., jest prawidłowa. 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).

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243 ze zm.) państwo odpowiadało za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Okoliczności uchwalenia ustawy oraz jednolita praktyka organów wymiaru sprawiedliwości nie pozostawiała wątpliwości, że przepis ten nie dawał podstaw do żądania od państwa odszkodowania za działalność prawotwórczą, a tym bardziej za bezczynność 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 (OSNCP 1970/9/146), 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 1971/4/59), 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 bezczynności prawotwórczej.

Dzień 17 października 1997 r. (nie zaś, jak błędnie określił skarżący, 16 października 1997 r.), w którym weszła w życie Konstytucja RP stanowi początek obowiązywania w porządku prawnym m.in. art. 77 ust. 1 i art. 8 ust. 2 tejże Konstytucji, proklamujących, prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oraz bezpośrednie stosowanie Konstytucji. W piśmiennictwie i w orzecznictwie zgodnie twierdzono, że działanie sprawcze według przepisu w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP 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 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.

Jeżeli chodzi o skutki czasowe wejścia w życie Konstytucji, wyłączona jest retroakcja art. 77 ust. 1 w odniesieniu do szkód wyrządzonych zaniechaniem legislacyjnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK Zb.Urz. 2001/1/5). Wykładnia językowa nie daje podstaw do takiego zapatrywania, a wniosek odmienny sprzeciwiałby się charakterowi przepisów konstytucyjnych, które wprowadzając zmiany ustrojowe są ukierunkowane ku przyszłości.

Pogląd o niedopuszczalności stosowania nowego stanu prawnego do zdarzeń sprzed wejścia w życie Konstytucji był wyrażony również w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02 (OSNC 2004/7-8/132, ze sprost. OSNC 2004/10/s.131) i z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00 (OSNC 2000/ 11/209) (tak: Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006/9/148).

Trafny jest również wniosek Sądu I instancji o istnieniu podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za zaniechanie legislacyjne pod rządami Konstytucji RP w postaci art. 417 k.c. do dnia 31 sierpnia 2004 r., zaś od dnia następnego w postaci art. 417¹ § 4 k.c. Pogląd apelującego, że taką podstawą jest dopiero ostatnia z wymienionych norm prawnych, a zatem, że możliwość dochodzenia od Skarbu Państwa roszczeń za szkodę powstałą na skutek niewydania decyzji administracyjnej istnieje od dnia 1 września 2004 r., jest chybiony.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela obszerne wywody zawarte w pisemnym uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wsparte stanowiskiem judykatury, co do możliwości wywiedzenia takiego roszczenia przed nowelizacją Kodeksu cywilnego obowiązującą od dnia 1 września 2004 r., na podstawie art. 417 k.c., wykładanym zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Odwołać się w tym miejscu należy do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009/11/144, Prok.i Pr.-wkł. 2010/10/34, Biul.SN 2009/5/7-8), zgodnie z którym Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro ustawodawca uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje do wprowadzenia art. 417¹ § 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. 417¹ § 4 k.c., mogły zostać rozwiązane również pod rządem art. 417 k.c., interpretowanego w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przeszkody dla omawianej interpretacji nie stanowił wąsko sformułowany przepis art. 418 k.c., ponieważ w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001/8/256, Dz.U.2001/145/1638), został on uznany za

niezgodny z Konstytucją i - w myśl dominującego poglądu - utracił moc obowiązującą ze skutkiem wstecznym od chwili wejścia w życie Konstytucji.

Podkreślić trzeba, że formuła art. 417 § 1 k.c. zawsze była na tyle szeroka, że obejmowała nie tylko działanie, ale także zaniechanie przez Skarb Państwa podjęcia działania. Powołany przepis obecnie wymaga, by szkoda wyrządzona została przy wykonywaniu „władzy publicznej”, a przed jego zmianą z dniem 1 września 2004 r. stanowił, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, przy czym funkcjonariuszami państwowymi byli m. in. pracownicy organów władzy. Zarówno wykładnia językowa, jak i logiczna, wskazują, że brak jest podstaw do wyłączenia spod obowiązywania tego przepisu zachowania polegającego na zaniechaniu, o ile obowiązek działania mieści się w sferze imperium czyli wykonywaniu władczych funkcji Państwa i realizacji przez niego zadań publicznych.

Powyższej konkluzji nie podważa treść uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie I ACa 276/06, przy czym podkreślić trzeba, iż apelujący przypisuje mu nadmierne znaczenie. Zgodnie z art. 366 k.p.c. wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Powyższe oznacza, że sądy powszechne orzekające w niniejszej sprawie nie są związane poglądem prawnym wyrażonym w sprawie I ACa 276/06 Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Nadto szczegółowa analiza uzasadnienia wyroku w wymienionej sprawie prowadzi do wniosku, że Sąd ten skoncentrował się na stanie faktycznym wykreowanym decyzją o rozbiórce z 1993 r. i niewydaniu decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę w tej dacie, a zatem na okresie sprzed wejścia w życie Konstytucji RP. Niezależnie od powyższego stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku w jednostkowej sprawie nie może unicestwić mocy obowiązującej jakiegokolwiek normy prawnej, a w tym przypadku art. 417 § 1 k.c.

Tym samym Sąd Okręgowy nie naruszył wskazanych w apelacji przepisów prawa materialnego – tak krajowego, jak i wspólnotowego.

Znamienne jest przy tym, że apelacja nie odnosi się w żaden sposób do wywodów Sądu I instancji wymieniających wprost przepisy pozwalające na dochodzenie odszkodowania za niewydanie decyzji administracyjnej. Sąd Okręgowy trafnie wskazał art. 417 § 1 k.c. w przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy państwowe i art. 420¹ § 1 k.c. w przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy samorządowe. Oznacza to, że nie tylko istniała przed dniem 1 września 2004 r. podstawa prawna do roszczeń odszkodowawczych za zaniechanie legislacyjne, ale też że w tej sprawie o takim zaniechaniu nie może być mowy ze względu na obowiązywanie przywołanych norm prawnych pozwalających na zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych za zaniechanie organu administracji państwowej bądź samorządowej polegające na niewydaniu decyzji administracyjnej.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 385 k.p.c. oraz art. 102 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. Sąd uznał, że za kwalifikacją sytuacji powoda jako „szczególnie uzasadnionego wypadku” w rozumieniu tego przepisu przemawia jego ubóstwo skutkujące zwolnieniem od kosztów sądowych, jak również charakter sprawy związany z koniecznością interpretacji przepisów prawa na tyle skomplikowanych, że wymagały ingerencji Trybunału Konstytucyjnego.