

Sygn. akt I ACa 599/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 października 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA – Maciej Dobrzyński (spr.)

Sędzia SA – Marzanna Góral

Sędzia SO del. – Beata Byszewska

Protokolant – st. sekr. sąd. Aneta Zembrzaska

po rozpoznaniu w dniu 2 października 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Z. R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II C 376/12

1. oddala apelację;

2. nie obciąża powódki kosztami procesu należnymi pozwanemu w

postępowaniu apelacyjnym.

I ACa 599/13

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 1 września 2011 r. Z. R. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa kwoty 7.500.000 zł tytułem odszkodowania za zaniechanie legislacyjne polegające na braku wydania odrębnych przepisów, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, mające skutkować po stronie powódki szkodą w postaci braku rekompensaty za przejęte przez Skarb Państwa lasy.

Strona pozwana w odpowiedzi na pozew z dnia 19 czerwca 2012 r. wniosła o oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

Wyrokiem z dnia 25 października 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził od Z. R. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego i nie obciążył powódki tymi kosztami w pozostałym zakresie.

Sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych oraz rozważaniach prawnych:

A. R., dziadek powódki, był właścicielem majątku położonego w K., gmina P., województwo (...) o powierzchni 753,9606 ha. Część tej powierzchni - 175,9348 ha stanowiły lasy i grunty leśne. Dla nieruchomości tych prowadzona była księga (...) K., w której jako właściciel był uwidoczniiony A. R. od 7 stycznia 1907 r. do 8 stycznia 1947 r., kiedy to jako właściciel wpisany został Skarb Państwa Obecnie Sąd Rejonowy w Gnieźnie prowadzi dla tych nieruchomości księgę wieczystą KW nr (...)

Spadek po A. R., zmarłym dnia 6 maja 1937 r., nabyły dzieci J. R. (1), J. R. (2) i A. R.. Spadek po A. R., synu A., zmarłym dnia 11 maja 1988 r., nabyły dzieci Z. R. i J. R. (2). Spadek po J. M., zmarłej dnia 25 maja 1982 r., nabyli mąż W. M. i dzieci S. M. oraz Z. M.. Spadek po W. M., zmarłym dnia 19 lutego 1985 r., nabyły dzieci W. M. i Z. M.. Spadek po J. S. R., zmarłym dnia 1 lipca 1995 r, nabyli bratankowie i siostrzeńcy J. R. (2), Z. R., Z. M. i S. M..

J. R. (2), Z. M. i S. M. zawarli z powódką Z. R. umowę przelewu wierzytelności z tytułu odszkodowania „za zaniechanie legislacyjne realizowanej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju”. Na podstawie tej umowy powódka nabyła nieodpłatnie przysługujące cedentom po 1/4 wartości wierzytelności.

W 2010 roku powódka wystąpiła z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej w sprawie VI Co 2425/10 przed Sądem Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia.

Sąd Okręgowy uznał powództwo Z. R. za bezzasadne. Powódka wywodziła roszczenie z brzmienia 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 jako ustawa z 6 lipca 2001 r.), zgodnie z którym 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. Jako podstawę prawną żądania pełnomocnik powódki wskazał początkowo art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji, a następnie art. 417¹ § 4 k.c.

W ocenie Sądu I instancji wskazane przepisy nie pozwalały na przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za tzw. zaniechanie legislacyjne, o którym mowa obecnie w art. 417¹ § 4 k.c. Pomimo krytycznej oceny działania ustawodawcy w zakresie ustanowienia art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. jako pustej normy, nie skutkowało to - w aktualnym stanie prawnym - powstaniem po stronie pozwanego obowiązku zapłaty odszkodowania.

Obecnie obowiązujący przepis art. 417¹ § 4 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze. zm.), która to ustawa dodała do Kodeksu cywilnego przepis art. 417¹ k.c., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Jak wyjaśnił jednak Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009/11/144), Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy wskazał, 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 zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Szeroka wykładnia art. 77 ust 1 Konstytucji nakazuje przyjęcie, że zawarte w nim pojęcie działania organu władzy publicznej obejmuje zarówno zachowanie czynne, jak i bierne tego organu. Sąd Okręgowy podzielił to stanowisko i uznał, że w niniejszej sprawie podstawę prawną roszczenia stanowił art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed przywołanej nowelizacji i art. 77 Konstytucji.

Sąd I instancji, odwołując się do poglądów piśmiennictwa, wskazał, że sąd orzekający o odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne ma dokonać oceny czy istniał obowiązek wydania aktu normatywnego i czy temu obowiązkowi uchybiono w sposób niezgodny z konkretnym przepisem prawa. Tylko wówczas gdy minimalna treść przyszłej regulacji określona jest precyzyjnie, a zarazem podany jest termin określający czas jej wydania, można dokonać ujemnej oceny obiektywnej strony zachowania określonego organu władzy publicznej. Wobec tego, w razie oceny obowiązku wydania rozporządzenia na podstawie delegacji ustawowej, jego treść można stosunkowo łatwo zidentyfikować, a zakres uznania sądu nie byłby w takim wypadku zbyt duży i ocena sądu nie byłaby zdecydowanie uznaniowa. Natomiast w przypadku ustawy z zakresu praw ekonomicznych lub społecznych, której obowiązek wydania poszkodowany wywodziłby z Konstytucji, to wynikający z tej powinności zakres dyskrecyjny legislatury byłby oceniony jako znaczny, a tym samym znaczny stałby się zakres uznaniowości oceny dokonywanej przez sąd orzekający. Trudno byłoby wtedy określić czy obowiązek wydania ustawy na pewno istniał, a jeżeli tak to jaka byłaby jego obligatoryjna (minimalna) treść. Wobec tego w procesie ustalania bezprawności zaniechania legislacyjnego ocena sądu powinna zmierzać jedynie do ustalenia źródła obowiązku legislacyjnego, tj. istnienia przepisu nakładającego powinność wydania aktu normatywnego oraz do stwierdzenia czy można jednoznacznie określić, przynajmniej minimalny zakres powinności działania ustawodawcy, czyli termin wydania aktu normatywnego i jego minimalną treść. Zatem, o zaniechaniu normatywnym można mówić w sytuacji, gdy został określony termin, w jakim organ władzy publicznej ma wydać akt normatywny. Przez termin taki rozumieć należy nie tylko termin jednoznacznie określony, ale także sytuację, gdy termin nie wynika wprost z przepisów prawa, jednak daje się wywieść z norm o charakterze ogólnym i odpowiada okresowi, w jakim ustawodawca działający zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego i legalizmu, powinien zrealizować spoczywający na nim obowiązek legislacyjny.

Interpretacja pojęcia „zaniechanie legislacyjne” musi uwzględniać zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, a zatem powinna być ostrożna i nie może prowadzić do samodzielnego ustalania przez sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą treści niewydzianych przepisów prawnych. Inne stanowisko mogłoby spowodować niedopuszczaną ingerencję władzy sędziowskiej w sferę wyłącznych prerogatyw władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sąd nie może bowiem konstruować hipotezy, co do ewentualnej treści przepisów, wychodząc z przyjmowanych przez siebie założeń co do słuszności społecznej lub gospodarczej danego rozwiązania.

W swoich rozważaniach Sąd Okręgowy odwołał się również do stanowiska, jakie na gruncie art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 września 2010 r., I ACa 401/10 (Apel.-W-wa 2011/2/11). Sąd ten wskazał, że art. 7 ma charakter blankietowy, deklaracyjny, z jego treści nie wynika delegacja ustawowa do wydania aktów prawnych wykonawczych określających zasady wypłaty rekompensat z tytułu utraty własności lasów ze środków budżetu Państwa dla zaspokojenia roszczeń osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, zatem brak podstaw do przyjęcia zaniechania legislacyjnego w tym przedmiocie. Nie stanowi on również samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń o wypłatę rekompensaty. Stanowisko to znalazło również potwierdzenie w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 r. w sprawach I CSK 77/12, I CSK 96/12 oraz I CSK 59/12.

Sąd Okręgowy podzielił przedstawione powyżej poglądy judykatury i piśmiennictwa. Przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r., mówiąc o uregulowaniu rekompensat w odrębnych przepisach, nie określa nawet jakiej rangi mają to być przepisy, a więc czy kwestia ma być objęta regulacją ustawową czy przepisami rangi rozporządzenia. Brak jest wskazania jaki majątek może być brany pod uwagę dla oceny szkody, sposobu obliczenia wysokości szkody, określenia podmiotów uprawnionych do odszkodowania i podmiotu zobowiązanego do jego wypłaty, trybu postępowania. Brak też jest jakichkolwiek, nawet ogólnych, wskazówek co do terminu uchwalenia przepisów.

Z dotychczasowej praktyki ustawodawcy w zakresie regulacji kwestii rekompensat dla osób (ich następców prawnych), które w okresie po II Wojnie Światowej utraciły majątki, wynika że materia ta należy do regulacji ustawowej. W takim natomiast wypadku instytucja zaniechania legislacyjnego może mieć bardzo ograniczone zastosowanie. Obowiązku nie można wywodzić z ogólnych, niedookreślonych norm konstytucyjnych, przewidujących podejmowanie działań władzy publicznej. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest szeroka i nie można określić treści hipotetycznych aktów normatywnych, których niewydanie stanowiłoby przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej. Za zupełnie

dowolnie uznał Sąd I instancji przyjęcie przez powódkę, że wysokość rekompensaty powinna zostać ustalona na 50% wartości przejętego majątku. Brak jakichkolwiek wskazówek co do tej kwestii w powołanym przepisie nie pozwalał na tego rodzaju wnioski, a ustalenie tej okoliczności zgodnie z żądaniem powódki stanowiłoby niedopuszczalną ingerencję władzy sądowniczej w kompetencje ustawodawcy.

Sąd Okręgowy wskazał też, że zasada, iż odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne może mieć miejsce w sytuacji, gdy brak aktu normatywnego wynika z delegacji, określającej w sposób jednoznaczny jego treść, może być uznana za ogólną zasadę europejskiego porządku prawnego (np. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90, A. F., Danila B. i inni przeciwko Republice Włoskiej., ECR 1991/9/I-05357).

Podsumowując, Sąd Okręgowy stwierdził, że ponieważ nie można uznać, że przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. spełnia wskazane kryteria dające podstawę do uznania zaniechania legislacyjnego, tj. kryteria pozwalające jednoznacznie i bezwarunkowo określić treść przyszłego aktu normatywnego, to nie można też mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niewydanie aktu normatywnego w trybie art. 417 § 1 k.c. i art. 77 Konstytucji. Skutkowało to oddaleniem powództwa.

O kosztach postępowania Sąd I instancji orzekł na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.). w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Jednocześnie, na podstawie art. 102 k.p.c., powódka obciążona została jedynie częścią kosztów ze względu na jej sytuację materialną.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniosła powódka, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła nierozpoznanie istoty sprawy, a nadto naruszenie art. 316 § 1 k.p.c. poprzez pominięcie przez Sąd I instancji merytorycznego stanowiska strony powodowej i ograniczenie rozpoznania sprawy de facto wyłącznie do kwestii, czy w świetle art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. - w którym wyraźnie ustawodawca zobowiązuje się do zaspokojenia określonych przez niego samego roszczeń - można mówić o zaniechaniu legislacyjnym. Nadto zdaniem skarżącej stanowisko Sądu I instancji narusza regulacje prawa materialnego.

Wskazując na powyższe uchybienia skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku.

W odpowiedzi na apelację z dnia 5 kwietnia 2013 r. pozwany wniósł o oddalenie apelacji oraz zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa kosztów postępowania według norm prawem przepisanych, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki była bezzasadna.

Na wstępie stwierdzić należało, że wyrok Sądu Okręgowego jest prawidłowy i z tego już tylko powodu apelacja podlegała oddaleniu. Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd I instancji były bezsporne między stronami niniejszego postępowania i Sąd II instancji przyjął je za własne. Odnośnie oceny prawnej żądania Z. R., to stwierdzić należało, że Sąd Okręgowy prawidłowo uznał, że nie było podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w stosunku do powódki z tytułu zaniechania legislacyjnego. W tym zakresie należało podzielić wywoły i oceny prawne Sądu Okręgowego. Uzupełnienia natomiast wymagały rozważania na temat tego, czy art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. mógł stanowić samodzielną podstawę prawną roszczeń dochodzonych w niniejszej sprawie przez Z. R. od strony pozwanej. Pomimo, że Sąd I instancji pominął te kwestie, brak było podstaw do uwzględnienia wniosku strony powodowej o uchylenie wyroku i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy, bowiem Sąd Apelacyjny mógł samodzielnie poczynić takie rozważania w oparciu o zgromadzone w aktach sprawy materiały.

Nieuzasadniony był sformułowany w apelacji zarzut dotyczący naruszenia art. 316 k.p.c. poprzez pominięcie przez Sąd I instancji merytorycznego stanowiska strony powodowej i ograniczenie rozpoznania sprawy de facto wyłącznie do kwestii, czy w świetle art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. można mówić o zaniechaniu legislacyjnym.

Zgodnie z treścią art. 316 § 1 k.p.c. po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy; w szczególności zasądzeniu roszczenia nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że stało się ono wymagalne w toku sprawy. Przepisu powyższego Sąd Okręgowy z pewnością nie naruszył, a w każdym bądź razie strona powodowa tego nie wykazała w apelacji. „Stan rzeczy”, o którym mowa w ww. przepisie obejmuje zarówno stan prawny, jak i stan faktyczny oparty na dowodach i oświadczeniach stron zaprezentowanych w chwili zamknięcia rozprawy. Powódka nie wskazywała w apelacji, aby Sąd I instancji nie oparł zaskarżonego orzeczenia na okolicznościach faktycznych i przepisach prawa z chwili zamknięcia rozprawy. Z kolei kwestia tego, czy sąd rozważył wszystkie twierdzenia i zarzuty stron postępowania może być rozważana w ramach zarzutu naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. i w konsekwencji nierozpoznania istoty sprawy.

Przechodząc do meritum stwierdzić należało, że Sąd Okręgowy zasadnie przyjął, że okoliczności niniejszej sprawy nie wskazywały, aby doszło do zaniechania legislacyjnego, które uzasadniałoby uwzględnienie roszczenia powódki. Przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. stanowi, że roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 ustawy, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przyznania świadczenia. Przedmiotowa norma nie konkretyzuje w sposób dostateczny zasad ustalania i wypłaty rekompensat, odsyłając w tym zakresie do odrębnych przepisów, dotąd nie uchwalonych. Nie zostały zatem określone ramy roszczenia byłych właścicieli i ich spadkobierców o przyznanie rekompensaty. Uznać zatem należało, że z art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie sposób wywieść roszczenia o zapłatę rekompensaty za utratę własności nieruchomości leśnych przejętych na rzecz Skarbu Państwa.

Przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie zawiera wystarczającej treści normatywnej, by przyjąć, że kreuje on roszczenie. Przepis ten nie konkretyzuje uprawnień byłych właścicieli tak pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym. Nie można na podstawie jego treści ustalić charakteru roszczenia, nie wiadomo, co ustawodawca rozumie pod pojęciem utraty własności, czy chodzi o bezprawne pozbawienie własności, czy o działanie zgodne z prawem, nie wiadomo również, czy rekompensata ma odpowiadać wartości nieruchomości, czy tylko częściowo wyrównywać uszczerbek związany z utratą własności. Nie sposób w tej sytuacji przyjąć, że art. 7 ww. ustawy stanowi normę zawierającą bezwzględny obowiązek konkretnego zachowania Skarbu Państwa, tj. obowiązek wypłaty konkretnej kwoty pieniężnej na rzecz indywidualnie określonego podmiotu. Ukształtowanie reguł odpowiedzialności Państwa wymaga ustawowego określenia dalszych, niż to czyni art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r., przesłanek skutecznego roszczenia. Omawiany przepis ma w istocie charakter blankietowy, wyraża pewne ogólne założenia ustawodawcy, który nie precyzuje ani wysokości rekompensaty ani wymagań, jakie należy spełnić, aby ową rekompensatę uzyskać, a sąd nie może wkraczać w uprawnienia zastrzeżone dla władzy ustawodawczej. Zawarte w wymienionym artykule swoiste potwierdzenie idei odpowiedzialności Państwa wobec byłych właścicieli, którzy utracili własność zasobów wymienionych w art. 1 ustawy, bez określenia zasadniczych elementów tej odpowiedzialności, a zwłaszcza granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistnić, pozbawione jest znaczenia gwarancyjnego i jako takie nie wywiera skutków prawnych. Brak dostatecznej ilości samodzielnych elementów normatywnych konkretyzujących odpowiedzialność Państwa nie pozwala na przyjęcie, że art. 7 ustawy przyznaje powodowi roszczenie o wypłatę rekompensaty.

W tym stanie rzeczy należało rozważyć, czy norma art. 7 wspomnianej ustawy może stanowić źródło roszczenia odszkodowawczego odwołującego się do tzw. zaniechania legislacyjnego. Sąd I instancji prawidłowo wskazał, że art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie stanowi źródła obowiązku legislacyjnego. Przepis ten, jako przepis nie

przyznający uprawnień, nie przewiduje obowiązku wydania aktu normatywnego umożliwiającego realizację prawa do rekompensaty. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że doszło do zaniechania legislacyjnego.

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009/11/144), Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji. 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 2007/4/56), Sąd Najwyższy wskazał, 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, wykluczający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd; stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy. Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podziela stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12 (LEX nr 1231457), zgodnie z którym sąd w ramach swoich funkcji orzeczniczych dokonuje wykładni przepisów prawa, ale nie może to być wykładania prawotwórcza. Sąd Apelacyjny 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.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego, iż art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. 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 (ww. wyrok z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12). Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, gdzie Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie może stanowić źródła prawa podmiotowego, a tym samym nie może być podstawą do wypłaty odszkodowania za zaniechanie legislacyjne.

Zauważyć również należało, iż na gruncie art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie można utożsamiać pojęcia rekompensaty z pojęciem odszkodowania. Odpowiedzialność odszkodowawcza regulowana jest przepisami prawa cywilnego, natomiast rekompensata wypłacana jest na podstawie odrębnych przepisów, które mogą zasady jej przyznawania, krąg uprawnionych podmiotów oraz sposób ustalania jej wysokości określać w sposób inny niż przewidują to przepisy Kodeksu cywilnego. Jak wskazano powyżej z treści art. 7 ww. ustawy nie można wywieść samodzielnego prawa do przyznania powódce rekompensaty, gdyż w tym zakresie następuje odesłanie do przepisów odrębnych.

Z uwagi na brak podstaw do przyjęcia, że wystąpił stan zaniechania legislacyjnego, zbędne było rozstrzygnięcie o zakresie odszkodowania przysługującego ewentualnie na podstawie art. 417 k.c. Przy ustalaniu takiej szkody może znaleźć zastosowanie art. 361 § 2 k.c., który wskazuje, co należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości szkody, jednakże przepis ten nie wskazuje, w jaki sposób szkodę tę wyliczyć. Wskazać w tym miejscu należy, 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. Art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r., 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.

Mając powyższe na względzie, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację powódki jako bezzasadną.

O kosztach postępowania Sąd Apelacyjny rozstrzygnął na podstawie art. 102 k.p.c., nie obciążając strony powodowej kosztami należnymi pozwanemu w postępowaniu apelacyjnym. Sąd II instancji miał z jednej strony na względzie trudną sytuację materialną powódki ustaloną w toku postępowania wпадkowego o zwolnienie od kosztów sądowych, z drugiej zaś charakter niniejszej sprawy, tj. wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa w związku z zaniechaniem przez organy państwowe wywiązania się z zapowiedzi określonej w art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. Wnosząc apelację powódka mogła jeszcze nie wiedzieć o stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, zatem okoliczność ta nie powinna stanowić przeszkody do zastosowania normy wynikającej z art. 102 k.p.c.