

SĄD NAJWYŻSZY. ODSZKODOWANIE ZA ZANIECHANIE LEGISLACYJNE

Gdy państwo zapomina o wydaniu rozporządzenia

Szkoda może być wyrządzona nie tylko działaniem, ale także brakiem działania. Takim zaniechaniem jest m.in. zignorowanie obowiązku wydania aktu normatywnego.

Od ponad roku można za to dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie kodeksu cywilnego.

Choć odszkodowanie należy się tylko za okres od wejścia w życie przepisu, tj. 1 września 2004 r., pozwy mogą dotyczyć spraw nawet sprzed kilkudziesięciu lat, pod warunkiem wszakże, że akt normatywny w dalszym ciągu nie został wydany.

Elżbieta K. wystąpiła we wrześniu 2003 roku do sądu z żądaniem skierowanym do Skarbu Państwa - ministra skarbu państwa wypłaty 153 tys. zł odszkodowania za przejętą przez państwo Drukarnię Leopolda Dudka w Krakowie, której jest spadkobierczynią. Podstawą prawną jej żądania był art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, tzw. nacjonalizacyjnej (Dz.U. nr 3, poz. 17 ze zm.). Już w trakcie procesu rozszerzyła podstawę roszczenia na art. 417 kodeksu cywilnego i art. 77 konstytucji. Pierwszy przepis, znowelizowany w czerwcu 2004 roku, a obowiązujący od 1 września 2004 r., mówi o szkodzie wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej. Stwierdza, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Artykuł 77 ust. 1 konstytucji mówi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Natomiast w uzasadnieniu pozwu Elżbieta K. podała już wyraźnie, że chodzi o odszkodowanie za niewydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego do art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy nacjonalizacyjnej. Przepis ten przewidywał przejęcie na własność Skarbu Państwa drukarni, ale rozporządzenie miało określać zasady wypłaty odszkodowania.

Nie można wyliczyć kwoty

Sąd I instancji oddalił powództwo. Ustalił, że powódka jest

spadkobierczynią Leopolda Dudka, który był właścicielem drukarni w Krakowie. 15 marca 1950 r. na podstawie orzeczenia ministra przemysłu lekkiego przeszła ona na własność państwa na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej, ale do tej pory nie wypłacono z tego tytułu odszkodowania. Co prawda, przepisy ustawy przewidywały przejęcie za odszkodowaniem, ale zasady jego wypłaty miało regulować rozporządzenie wykonawcze, które nie zostało wydane. Uniemożliwia to ocenę, czy odszkodowanie objęłoby rynkową wartość przedsiębiorstwa i czy zachodziły podstawy do wypłaty w gotówce - stwierdził sąd. Odniósł się także do zarzutu bezprawności zachowania władzy państwowej, o czym mowa w art. 417 k.c. i art. 77 konstytucji i potwierdził go. Podtrzymał jednak pogląd, że ponieważ brak jest szczegółowych zasad ustalania odszkodowań, nie można określić wysokości odszkodowania przysługującego spadkodawcom powódki. Dlatego wszystkie wnioski dowodowe, mające to ułatwić, sąd oddalił, nie zbadał też przyczyn bezczynności ustawodawcy i jego ewentualnych zamierzeń legislacyjnych.

Jak liczyć, nie wiadomo

Elżbieta K. wniosła od tego roku apelację. Sąd II instancji rozważania swe rozpoczął od uwagi, że żadne odszkodowawcze oparte jest na dwóch podstawach - szkody wyrządzonej przez państwo w wyniku przejęcia drukarni, z drugiej, z faktu zaniechania wydania przez ustawodawcę aktu normatywnego niezbędnego do zrealizowania prawa do odszkodowania. Artykuł 3 ust. 1a pkt 17 ustawy nacjonalizacyjnej przewidywał przejęcie przedsiębiorstw poligraficznych i drukarni na własność państwa za odszkodowaniem, które miało być wypłacone w ciągu roku od doręczenia prawomocnej decyzji ustalającej jego wysokość, o czym mówił art. 7 ust. 1. Jako podstawową formę odszkodowania przewidziano papiery wartościowe, a tylko w wyjątkowych, gospodarczo uzasadnionych wypadkach, można było płacić w gotówce lub innych wartościach. Komisje, które miały

Czego nie zrobiła Rada Ministrów

Artykuł 7.

- Ust. 4: Skład komisji, sposób powoływania jej członków, liczbę członków konieczną do ważności uchwał, tryb postępowania komisji oraz odwoływania się od jej orzeczeń określi rozporządzenie Rady Ministrów.
- Ust. 6: Rozporządzenie Rady Ministrów ustali szczegółowe zasady obliczania odszkodowania, uwzględniania okoliczności wymienionych w ust. 5 oraz sposób wypłacania odszkodowania (ust. 2) i tryb amortyzacji papierów wartościowych.

ustalać odszkodowania, miały brać pod uwagę: ogólne obniżenie wartości majątku narodowego, czystą wartość majątku przedsiębiorstwa w dniu przejęcia, obniżenie jego wartości wskutek strat wojennych i poniesionych w związku z wojną i okupacją od 1 września 1939 r. do dnia przejęcia i wysokość nakładów dokonanych po 1 września 1939 r.

Zabrakło konkretów

Rada Ministrów wydała rozporządzenia wykonawcze, ale żadne nie spełniło obowiązku wymienionego wyżej. Główne zasady i formy kompensowania przewidziała ustawa - rozważał dalej sąd apelacyjny - ale rozporządzenie miało je uszczegółowić i określić tryb wypłaty. Jego brak nie pozwalał wypełnić tak ogólnych stwierdzeń, jak „papiery wartościowe” czy „inne wartości”, nie mogły też bez niego powstać specjalne komisje. Sąd apelacyjny zwrócił uwagę, że ustawa nie przewidziała terminu do wydania rozporządzeń, co wskazywałoby na konieczność wydania ich niezwłocznie po ukazaniu się ustawy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 grudnia 2002 r. dotyczącego niekonstytucyjności art. 418 k.c. i regul interpretacji art. 417 k.c. stwierdził, że standardy przyzwoitej legislacji w demokratycznym państwie prawa wykluczają sytuację, kiedy państwo przyznaje obywatelom uprawnienia o charakterze jedynie pozornym czy niemożliwym do realizacji „ze względów prawnych bądź faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień”.

Ustalenie, kiedy powstał obowiązek wydania rozporządzeń, ma istotne znaczenie w tej sprawie. Równocześnie trzeba odpowie-

dzieć na pytanie, kiedy zaniechanie legislacyjne, jako czyn niedozwolony, daje podstawę do odpowiedzialności odszkodowawczej. Ustawa nowelizująca kodeks cywilny, w tym art. 417, obowiązująca od 1 września 2004 r., przewiduje, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed tą datą stosuje się przepisy w poprzednim brzmieniu. Jeśli więc obowiązek legislacyjny powstał przed 1 września 2004 r., to roszczenie odszkodowawcze nie może mieć podstawy w art. 417 pkt 4. Przepis ten mówi, że jeśli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, niezgodność tego z prawem stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Nie można jednak przyjąć - zdaniem sądu apelacyjnego - tego przepisu za podstawę roszczenia powstałego przed 1 września 2004 r. tylko dlatego, że nadal istnieje obowiązek wydania aktu normatywnego.

Mając na względzie te wątpliwości, ale także rodzące się przy ich okazji następne, sąd apelacyjny zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy Skarb Państwa odpowiada za szkodę wy-

rażoną przez niewydanie aktu normatywnego, jeśli obowiązek wydania go, przewidziany w art. 7 ust. 4 i 5 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, nie został zrealizowany do dnia wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

W odpowiedzi Sąd Najwyższy podjął 24 listopada 2005 r. uchwałę, w której stwierdził, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa (...) do wejścia w życie ustawy z 17 września 2004 r. zmieniającej kodeks cywilny nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu.

W ustnym uzasadnieniu sędzia Zbigniew Struss podkreślił, że w związku z zasadą nieobowiązania ustawy wstecz, powtórzony w tym wypadku art. 5 ustawy nowelizującej kodeksu cywilnego, roszczenie może obejmować okres tylko od 1 września 2004 r., pod warunkiem jednak, że zaniechanie nadal trwa, tzn. akt normatywny nie został wydany. Jeśli tak jest, roszczenia z ustawy nacjonalizacyjnej nie przedawniły się, ale objąć mogą tylko tak krótki okres.

Od siebie możemy dodać, że orzekanie odszkodowań nawet za tak krótki okres może państwo sporo kosztować. Ustawodawca powinien się więc nad tym zastanowić i wydać brakujące przepisy.

Sygn. akt III CZP 82/05

Marta Pionkowska

OPINIA

Józef Forystek, adwokat z kancelarii Forystek&Partnerzy

Jest to bardzo ważna uchwała, choć SN postawił w niej granicę czasową. Stało się tak dlatego, że sąd apelacyjny zadał złe sformułowane - moim zdaniem - pytanie, stąd odpowiedź nie mogła być inna. SN stwierdził, że fakt, iż nie wydano rozporządzenia wykonawczego, nie może być podstawą do dochodzenia odszkodowania za okres sprzed 1 września 2004 r. Zwracam uwagę, że zaniechanie trwa tak długo, aż obowiązek wydania aktu normatywnego nie zostanie zrealizowany, co ma miejsce w wypadku ustawy nacjonalizacyjnej. Trwa ono od 1946 r., ale droga do odszkodowań dochodzonych na podstawie kodeksu cywilnego otworzyła się 1 września 2004 r. Waga tej uchwały polega na tym, że choć z ograniczeniem czasowym, otwarta jest dla wszystkich przedsiębiorstw przejętych w trybie ustawy nacjonalizacyjnej.

NOWY! BEZPŁATNY! NIEZBĘDNY!

Serwis internetowy
Gazeta Kadrowego

Najświeższe informacje z dziedziny prawa pracy, zagadnień kadrowych oraz ubezpieczeń społecznych i innych
Najszybsze aktualizacje aktów prawnych
Kompleksowe poradniki do bezpośredniego zastosowania
Praktyczne narzędzia: zawsze aktualne wskaźniki i stawki, kalkulatory, itp.

www.gazetakadrowego.pl

