

Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Gerard Bieniek

Sędzia SN Stanisław Dąbrowski

Sędzia SN Lech Walentynowicz

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

Sędzia SN Mirosława Wysocka

Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 19 maja 2009 r., przy udziale Prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 25 listopada 2008 r.:

"Czy Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone zaniechaniem legislacyjnym w sytuacji, gdy stan beczynności prawodawcy powstał przed dniem 1 września 2004 r.?"

podjął uchwałę:

Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

1. Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne dotyczy kwestii, czy art. 417 k.c., 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), w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, może stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał w okresie od dnia 17 października 1997 r. (wejście w życie Konstytucji) do dnia 1 września 2004 r.

(wejście w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692, dalej: "ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r.") lub wcześniej i istniał w chwili wejścia w życie Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, podniesiona kwestia budzi wątpliwości i spowodowała rozbieżności w judykaturze Sądu Najwyższego. Obok orzeczeń, w których Sąd Najwyższy wprost lub pośrednio przyjął, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniechanie normatywne już od wejścia w życie Konstytucji (por. wyroki z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 179, z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103, z dnia 16 lutego 2005 r., IV CK 541/04, OSP 2006, nr 1, poz. 3 i z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05, OSNC 2007, nr 4, poz. 63 oraz uchwała z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, OSNC 2007, nr 4, poz. 56), były wydawane także orzeczenia odmienne, oparte na poglądzie, że przed dniem 1 września 2004 r. nie było podstaw prawnych do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie prawodawcy (por. uchwała z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9 poz. 148 oraz wyroki z dnia 15 lutego 2007 r., II CSK 483/06, nie publ. i z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, OSNC 2009, nr 2, poz. 28). Rzecznik Praw Obywatelskich opowiedział się za taką wykładnią art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, która najpełniej realizuje konstytucyjne prawo obywateli, a zatem konstruuje – na gruncie stanu prawnego sprzed dnia 1 września 2004 r. – konstytucyjne prawo do odszkodowania także za delikt w postaci zaniechania prawodawcy.

2. Problem odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną obywatelowi przez władzę publiczną był dostrzegany już w okresie międzywojennym. Zgodnie z art. 121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 – dalej: "Konstytucja Marcowa") każdy obywatel miał prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Zrealizowanie tej zasady miały określić odrębne ustawy, lecz nie doszło do ich uchwalenia. Nie nastąpiła także unifikacja zasad omawianej odpowiedzialności władzy publicznej na poziomie ustawowym. Odpowiedzialność odszkodowawcza za publiczne akty władzy nie była akceptowana na obszarze zaboru rosyjskiego. Nie przyjmowano jej w zasadzie – chyba że przepis szczególny stanowił inaczej – na obszarze zaboru austriackiego. Nieco odmiennie przedstawiała się sytuacja na

terenie zaboru pruskiego, gdzie obowiązywały – utrzymane w mocy przez przepisy wprowadzające Kodeks zobowiązań – akty prawne z okresu zaboru, przewidujące odpowiedzialność odszkodowawczą Rzeszy za jej urzędników oraz samych urzędników za wyrządzone przez nich szkody. Kwestię odpowiedzialności za bezprawie normatywne dostrzegała również doktryna, jednakże wyrażono pogląd, że zasady zawarte w art. 121 Konstytucji Marcowej nie odnoszą się do władzy ustawodawczej. Dopuszczano natomiast możliwość orzekania przez sądy, na podstawie bezpośredniego stosowania wymienionego przepisu, o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone innymi aktami normatywnymi niż ustawa (rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i rozporządzenia wykonawcze).

We wczesnych orzeczeniach powojennych Sąd Najwyższy – odwołując się do koncepcji rozróżniającej działania funkcjonariusza państwowego o charakterze gospodarczym i władczym – wiązał odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wyłącznie z czynnościami gospodarczymi (por. orzeczenia z dnia 15 września 1945 r., C.II. 396/45, "Państwo i Prawo" 1946, nr 1, s. 85 i z dnia 29 października 1945 r., C.I. 352/45, OSN 1947, nr 1, poz. 7).

Od 1950 r. do 1956 r. zakres odpowiedzialności państwa za niezgodną z prawem działalność jego funkcjonariuszy był jeszcze bardziej ograniczony niż w okresie międzywojennym. 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.) nie utrzymała w mocy art. 121 Konstytucji Marcowej, a ustawą z dnia 18 lipca 1950 r. – przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 312) uchylono obowiązujące na terenach byłego zaboru pruskiego i Ziemiach Odzyskanych akty prawne regulujące odpowiedzialność podmiotów prawa cywilnego. Kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa nie została uregulowana w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

Istotne zmiany w zakresie odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy przyniosła ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243 – dalej: "ustawa z 1956 r."), która zniósła swoisty immunitet państwa w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za działania o charakterze władczym (nie przejęła ona rozróżnienia na działania

władcze i gospodarcze). Jednak ani ustawa z 1956 r., ani wejście w życie kodeksu cywilnego nie spowodowały zasadniczego przełomu w kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za akty o charakterze normatywnym. Uważano, że art. 4 ustawy z 1956 r. wyłącza odpowiedzialność za tzw. akty generalne (ustawodawcze i zbliżone do nich). Również pod rządem kodeksu cywilnego przyjmowano, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że państwo nie ponosi odpowiedzialności za działania (zaniechania) normatywne (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 1970 r., III CZP 4/70, OSNCP 1970, nr 9, poz. 146 i uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNCP 1971, nr 4, poz. 59).

Przełomem w podejściu do zagadnienia odpowiedzialności państwa za bezprawie normatywne była dopiero tzw. konstytucjonalizacja odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Wyraziła ją zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasada, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. 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.

Kierując się wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca wyraźnie uregulował w art. 417¹ § 4 k.c. odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniechanie normatywne. Obowiązujący od dnia 1 września 2004 r. nowy stan prawny wzbudza jednak wątpliwości co do zakresu działania w czasie zasady konstytucjonalizacji odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechanie normatywne.

3. Kwestia, czy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniechanie normatywne już od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., czy dopiero od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie jest jednolicie rozstrzygana w orzecznictwie Sąd Najwyższego.

Pierwszym orzeczeniem, w którym Sąd Najwyższy dostrzegł podniesioną kwestię i opowiedział się za dopuszczalnością odpowiedzialności odszkodowawczej

Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne przed wprowadzeniem art. 417¹ § 4 k.c., jest wyrok z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179). Rozważając zarzut naruszenia art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji, polegającego na ich niezastosowaniu jako podstawy prawnej dochodzonego odszkodowania, Sąd Najwyższy podzielił wyrażony w piśmiennictwie pogląd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa m.in. za zaniechanie legislacyjne (normatywne), które zachodzi wówczas, gdy ustawodawca, wbrew obowiązкови prawnemu, nie stworzył wymaganych regulacji (zaniechanie właściwe) albo stworzył regulację niepełną lub fragmentaryczną (zaniechanie względne). Uznał, że będące źródłem szkody bezprawie normatywne w postaci zaniechania ustawodawcy może być ustalone przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy w postępowaniu odszkodowawczym. Ich kompetencja w tym zakresie wynika nie tylko z art. 2 k.p.c., statuującego generalną zasadę właściwości sądów powszechnych w sprawach cywilnych, ale przede wszystkim z art. 175 i 177 Konstytucji, a także z art. 188 Konstytucji (*a contrario*), nieprzysługującego takiej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Możliwość odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne w okresie od wejścia w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. Sąd Najwyższy uznał także w uchwale z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56). Stwierdził, że obowiązujący w tym czasie art. 417 § 1 k.c., w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, zawiera formułę dostatecznie pojemną, aby tłumaczony w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji mógł być uznany za podstawę odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne.

Również w wielu innych orzeczeniach Sąd Najwyższy opowiadał się za dopuszczalnością odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne w okresie od wejścia w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. (np. wyroki z dnia 29 czerwca 2006 r., IV CSK 63/06, nie publ., z dnia 6 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05, OSNC 2007, nr 4, poz. 63, z dnia 9 lutego 2005 r., III CSK 235/04, nie publ., z dnia 30 czerwca 2004 r., IV CK 491/03, "Biuletyn SN" 2004, nr 11, s. 12, z dnia 12 stycznia 2007 r., IV CSK 318/06, nie publ., z dnia 6 października 2004 r., IV CK 447/03, nie publ., z dnia 20 października 2004 r., IV CK 115/04, nie publ., z dnia 17 lutego 2005 r., IV CK 561/04 nie publ. i z dnia 23 kwietnia 2004 r., I CK 591/03, nie publ.).

Odmienny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w uchwale z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05 (OSNC 2006, nr 9, poz. 148), w której orzekł, że zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu. Sąd Najwyższy przychylił się do poglądu, że problematyka dochodzenia roszczeń cywilnych jest objęta unormowaniem kodeksu cywilnego oraz ustaw szczególnych i dlatego art. 77 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji nie stanowi wystarczającej podstawy uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego (nie zawiera normy pozwalającej wyprowadzić z niej bezpośrednio roszczenie o wynagrodzenie szkody wynikającej z bezczynności prawodawcy). W konsekwencji uznał, że ukształtowanie reguł odpowiedzialności państwa za działanie w sferze prawodawczej wymagało uchwalenia ustawy zwykłej określającej dalsze niż czyni to art. 77 ust. 1 Konstytucji przesłanki skutecznego roszczenia. Wymaganiom szczególności niezbędnej do stosowania w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji uczynił zadość dopiero art. 417¹ § 4 k.c., wprowadzony w życie na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., którego działanie, zgodnie z art. 5 wymienionej ustawy, ma charakter prospektywny. Ponieważ stan prawny tworzy prawodawca, to ocenę skutków zaniechania prawodawczego trwającego przed dniem 1 września 2004 r. – zdaniem Sądu Najwyższego – regulowały przepisy wymienione w art. 5 przytoczonej ustawy nowelizującej. Wchodzący w rachubę art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu nie obejmował zaniechania prawodawczego, ponieważ był oparty na odmiennej podstawie aksjologicznej, tj. braku odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa za działalność prawodawcy. Wyłączenie w art. 5 ustawy nowelizującej kodeks cywilny wstecznego działania przepisu art. 417¹ § 4 k.c. nakazuje zrewidować poglądy wyrażone we wcześniejszym orzecznictwie, że w okresie między wejściem w życie Konstytucji a dniem 1 września 2004 r. było możliwe wywiedzenie z treści art. 77 ust. 1 Konstytucji deliktu prawodawczego w celu bezpośredniego stosowania, tj. dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie szkody.

Pogląd wyrażony w uchwale z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, został zaaprobowany przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 13 kwietnia 2007 r., I CSK

488/06 (OSNC 2008, nr 5, poz. 49) i z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, w którym Sąd Najwyższy ponadto uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie stanowi podstawy konstytucyjnego prawa do odszkodowania za zaniechanie legislacyjne. Opowiadając się za ścisłą interpretacją przytoczonego przepisu Konstytucji, Sąd Najwyższy podkreślił, że zdarzeniem rodzącym konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody jest tylko niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Identyczne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z dnia 5 września 2008 r., I CSK 41/08 (nie publ.).

4. Omawiana kwestia jest sporna również w doktrynie. Po wejściu w życie Konstytucji – a przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. – wyrażono pogląd, że dopuszczalna jest możliwość przyjęcia odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji za tzw. zaniechanie ustawodawcze względne, odrzucono ją natomiast w wypadku niepodlegającego kontroli Trybunału Konstytucyjnego tzw. zaniechania właściwego, ponieważ orzekający o roszczeniu odszkodowawczym sąd musiałby wkraczać w prerogatywy władzy ustawodawczej. Wskazywano także na wynikającą z prawa wspólnotowego i Konstytucji konieczność uznania odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechanie implementacji prawa europejskiego w prawie wewnętrznym.

W piśmiennictwie wyrażono jednak również odmienny pogląd, że art. 417 k.c. – przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. – interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie stanowi podstawy do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne. Według tego poglądu, art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje zaniechania normatywnego. Przemawia za tym wykładnia językowa – w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest mowa o działaniu – oraz historyczna, ponieważ z analizy prac nad jej tekstem wynika, że słowo „działanie” zostało użyte w pełni świadomie. Z projektu Konstytucji zawierającego zwrot „działanie lub zaniechanie” – z obawy przed nadmiernym rozszerzeniem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa przez wywodzenie pewnych obowiązków działania z samej Konstytucji – wykreślono fragment „lub zaniechanie”. Za ścisłą interpretacją art. 77 ust. 1 Konstytucji przemawia także wykładnia systemowa i celowościowa. Zasada suwerenności narodu (art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasada podziału władz (art. 10 Konstytucji) i zasada ograniczonej ingerencji judykatury w sferę aktów suwerennych demokratycznie legitymowanego parlamentu wyłączają prawo sądów do kontroli legalności aktów ustawodawczych

(kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny jest wyjątkiem). Ponadto skoro w Konstytucji nie określono wyraźnie trybu sądowej kontroli zaniechania normatywnego, należy przyjąć, że jest ona niedopuszczalna. Według omawianego poglądu, doktrynalna wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji doprowadziła do ustanowienia w Polsce najsurowszego w Europie systemu odpowiedzialności władzy publicznej, który rodzi obawę przed nadmierną ingerencją sądów w zasadę suwerenności państwa oraz nadmiernym rozszerzeniem jego odpowiedzialności odszkodowawczej. W konkluzji stwierdzono, że skoro art. 77 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie ustawodawcze, to również art. 417 k.c. w dawnym brzemieniu, interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie daje podstaw do przyjęcia takiej odpowiedzialności.

5. Dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego nie ma przesądzającego znaczenia uregulowany w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. zakres jej działania w czasie. Przepis ten odwołuje się do dwóch zasad intertemporalnych. Wyraża on – w zakresie dotyczącym zdarzeń prawnych – regułę odpowiadającą podstawowej zasadzie prawa intertemporalnego, że miarodajny dla oceny określonego zdarzenia jest stan prawny obowiązujący w chwili jego zaistnienia (*tempus regit actum*). W doktrynie przyjmuje się, że zasada ta dotyczy nie tylko oceny, czy określone zdarzenie rodzi stosunek zobowiązaniowy (np. stanowi czyn niedozwolony), ale także treści powstałego stosunku zobowiązaniowego. Artykuł 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. odpowiada zarazem zasadzie, że nowe przepisy (obowiązujące od dnia 1 września 2004 r.) nie mają mocy wstecznej (art. 3 k.c.). Nie przesądza on natomiast, jakie skutki określone zdarzenie prawne powodowało pod rządem dawnego prawa, należy je zatem ustalać na podstawie przepisów w nim wskazanych, a zwłaszcza w art. 417 k.c.

Omawiany przepis wyraża także regułę intertemporalną dotyczącą stanów prawnych, a więc sytuacji trwających (rozciągniętych) w czasie. Wynika z niego wprost, że nowe przepisy nie mają zastosowania do stanów prawnych (takim stanem jest również zaniechanie normatywne), które powstały przed dniem 1 września 2004 r. i trwają nadal. Przepis ten, ze względu na sposób rozwiązania problemu intertemporalnego, może być tłumaczony różnie. W literaturze zwraca się uwagę, że w wypadku stanów ciągłych ustawodawca może przyjąć – na zasadzie fikcji – że do ich wystąpienia dochodzi w określonej chwili, co powoduje również

zastosowanie reguły *tempus regit actum*, albo uznać, że ma tu zastosowanie zasada dalszego obowiązywania ustawy dawnej lub natychmiastowego działania ustawy nowej. W kontekście tego rozróżnienia można bronić poglądu, że art. 5 odpowiada zasadzie dalszego działania ustawy dawnej albo bronić zapatrywania, że ustawodawca przyjął fikcję zdarzenia jednorazowego – powstania stanu prawnego – podlegającego wprost regule *tempus regit actum*. Jednakże w każdym wypadku do stanów prawnych sprzed dnia 1 września 2004 r. – niezależnie od przyjętego zapatrywania – ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie ma zastosowania. Omawiany przepis nie przesądza natomiast tego – tak jak w wypadku zdarzeń prawnych – jakie skutki określony stan prawny powodował pod rządem dawnego prawa. To oznacza, że skutki te należy oceniać w świetle przepisów wskazanych w art. 5, a zwłaszcza art. 417 k.c.

Zagadnienia, jak oceniać skutki zaniechania normatywnego pod rządem dawnego prawa, nie wyjaśnia także uzasadnienie projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. dotyczące kwestii intertemporalnej. Wynika z niego, że zgodnie z art. 5, ustawa ma znaleźć zastosowanie wyłącznie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po jej wejściu w życie. Postanowienie to wyklucza możliwość jej zastosowania do aktów normatywnych wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy oraz orzeczeń i decyzji, które przed tym dniem stały się prawomocne i ostateczne. Nie ma dostatecznych podstaw, aby uznać, że z przytoczonego fragmentu uzasadnienia projektu wynika przekonanie, iż przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. odpowiedzialność za akty normatywne – tym bardziej za zaniechanie normatywne – jest niemożliwa. Konstatacja, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyłącza możliwość zastosowania nowych przepisów do orzeczeń i decyzji, które stały się ostateczne przed dniem 1 września 2004 r., nie oznacza, że przed wejściem w życie tego przepisu odpowiedzialność taka była wyłączona. Przytoczone uzasadnienie przesądza kwestię zastosowania nowych przepisów, natomiast zagadnienie oceny zdarzeń i stanów prawnych powstałych pod rządem dawnego prawa pozostawia otwartą. W tym kontekście ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. może być traktowana – w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie normatywne – jako wyraźne potwierdzenie stanu prawnego istniejącego już w chwili wejścia w życie Konstytucji. Ponadto dopatrywanie się w art. 5 ustawy woli ustawodawcy wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie normatywne przed dniem 1

września 2004 r. może budzić wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, należy przyjąć, 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 związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

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

Podniesione przeciwko szerokiej interpretacji art. 77 ust. 1 Konstytucji argumenty, odwołujące się do konstytucyjnej zasady suwerenności narodu, podziału władz i ograniczonej ingerencji judykatury w sferę aktów suwerennych demokratycznie legitymowanego parlamentu oraz nieuregulowania w Konstytucji trybu sądowej kontroli zaniechania normatywnego, nie przesądzają wykładni tego przepisu. Trudno nie zauważyć, że gdyby ta argumentacja była trafna, to można by ją wykorzystać także do podważenia zgodności z Konstytucją obowiązującego kształtu odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne (art. 417¹ § 4 k.c.). Nikt jednak nie podważa konstytucyjności art. 417¹ § 4 k.c., nie ma zatem zasadniczych (konstytucyjnych) przeszkód, aby przyjąć odpowiedzialność

odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne od chwili wejścia w życie Konstytucji.

W judykaturze dominuje pogląd wyłączający możliwość bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji w takim sensie, że miałby on stanowić samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2004 r., V CK 376/03, nie publ.; z dnia 23 kwietnia 2004 r., I CK 591/03, nie publ., z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 250/04, OSP 2005, nr 7-8, poz. 98, z dnia 18 listopada 2005 r., IV CK 190/05, "Biuletyn SN" 2005, nr 5, s. 10 i z dnia 29 czerwca 2007 r., I CSK 124/07, nie publ. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, "Państwo i Prawo" 2003, nr 12, s. 119). Przepis ten zawiera jednak – co nie może budzić wątpliwości – nowe normatywne treści i powinien co najmniej wpływać na interpretację art. 417 k.c. Rozważenia wymaga zatem kwestia, czy art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowi wystarczającą podstawę do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne.

Treść art. 417 k.c., w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, wskazuje, że jest on dostatecznie pojemny, aby – interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji – mógł objąć swym zakresem zastosowania odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem przewidzianego przepisem aktu normatywnego. Nie ma wątpliwości, że hipoteza tej normy obejmowała odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną także zaniechaniem. Przyjmowane w doktrynie i judykaturze szerokie rozumienie pojęcia funkcjonariusza państwowego, obejmowało również osoby powołane w drodze wyboru (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70). Przed dniem 1 września 2004 r. mogła budzić wątpliwości – na co wskazuje porównanie art. 417 i art. 417¹ § 4 k.c. – kwestia dopuszczalności przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie normatywne w sytuacji, w której obowiązek wydania aktu prawnego nie wynikał z przepisu prawa, a za potrzebą jego wydanie przemawiały np. zasady współżycia społecznego, oraz dotycząca trybu stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania aktu normatywnego, a zwłaszcza, jaki organ ma orzekać o bezprawności zaniechania.

Pierwszą wątpliwość wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, uznając, że działanie niezgodne z prawem oznacza – w kontekście regulacji konstytucyjnej – zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. Niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-97 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, obejmujące obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych mianem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Podzielając tę wykładnię, odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne po wejściu w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. należy zatem ograniczyć do wypadków wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

Również druga ze wskazanych wątpliwości nie stanowi istotnego argumentu przeciwko przyjęciu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Jest oczywiste, że przewidziane w art. 417 k.c. w dawnym brzmieniu przesłanki odpowiedzialności – w tym bezprawność – oceniał sąd powszechny. Względy systemowe mogły przemawiać za pozostawieniem tej oceny w gestii Trybunału Konstytucyjnego w wypadku czynnego bezprawia normatywnego, kompetencje Trybunału nie objęły natomiast stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania aktu normatywnego. W tym zakresie – na co zwrócono uwagę w literaturze i w orzecznictwie – pozostała więc aktualna kompetencja sądu powszechnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03).

Warto także przypomnieć wiążący się z omawianym zagadnieniem fragment uzasadnienia projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., w którym stwierdzono, że kwestia wskazania środków pozwalających stwierdzić bezczynność legislacyjną, gdy przepis prawa przewiduje obligatoryjne wydanie aktu normatywnego, wykracza poza zakres projektu. Dopóki zatem system prawny nie przewiduje w zakresie stwierdzenia zaniechania legislacyjnego stosownego środka, dopóty projektowana regulacja nie może wymagać prejudykatu w tym zakresie, ponieważ nie może odsyłać do nieistniejącego środka prawnego. W konsekwencji zaniechanie legislacyjne będzie władny stwierdzić sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie (art. 417¹ § 4 k.c.).

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, został on uznany za niezgodny z Konstytucją i – w myśl dominującego poglądu – utracił moc obowiązującą ze skutkiem wstecznym od chwili wejścia w życie Konstytucji.

Za przyjętą interpretacją art. 417 k.c. – pozwalającą objąć nim także odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne – przemawia również to, że dzięki takiej wykładni przepis ten będzie stanowił także podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego (w tym za zaniechanie implementacji dyrektywy we właściwym terminie), która musi być uznana już od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), a więc jeszcze przed wejściem w życie art. 417¹ § 4 k.c. Odrzucenie poglądu, że art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, może być podstawą odpowiedzialności za zaniechanie normatywne, prowadziłoby do konieczności konstruowania szczególnej podstawy odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego.

Przyjęta wykładnia, że art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niewydanie aktu normatywnego oznacza, iż odpowiedzialność ta obejmuje zaniechania normatywne, które rozpoczęły się po dniu wejścia w życie Konstytucji i wyrządziły szkodę. Nie powinno budzić wątpliwości, że art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie może być podstawą odpowiedzialności za zaniechania normatywne rozpoczęte i zakończone przed dniem 17 października 1997 r. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie dominuje pogląd, że skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obejmują okresu przed dniem 17 października 1997 r. (por. wyroki z dnia 11 lutego 2004 r., III CK 68/03, nie publ., z dnia 13 lutego 2004 r., II CK 439/02, nie publ., z dnia 23

kwietnia 2004 r., I CK 591/03, nie publ., z dnia 8 grudnia 2004 r., I CK 303/04, "Izba Cywilna" 2005, nr 10, s. 46, z dnia 18 lutego 2005 r., V CK 461/04 nie publ., z dnia 7 października 2003 r., IV CK 23/02, nie publ., z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz.132, z dnia 26 stycznia 2006 r., II CK 318/05, nie publ., z dnia 11 maja 2006 r., I CSK 118/05 nie publ., z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, nie publ., z dnia 20 października 2004 r., IV CK 96/06, nie publ., z dnia 11 stycznia 2007 r., II CSK 288/06, nie publ., z dnia 13 grudnia 2007 r., I CSK 315/07, nie publ., z dnia 14 września 2006 r., III CSK 102/06, nie publ., z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07, nie publ. i z dnia 6 grudnia 2006 r., IV CSK 247/06, nie publ.). Od tego poglądu Sąd Najwyższy odstępował jedynie w wyjątkowych wypadkach (por. wyroki z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 209 i z dnia 10 października 2003 r., II CK 36/02, nie publ.).

Stanowisko Sądu Najwyższego wyłączające – przynajmniej co do zasady – wsteczne działanie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie wyjaśnia jednak, czy odpowiedzialność za zaniechanie normatywne wchodzi w rachubę, jeżeli stan zaniechania normatywnego rozpoczął się przed wejściem w życie Konstytucji i trwał po tym dniu, stanowiąc nadal źródło szkody.

Rozstrzygając ten problem, należy stwierdzić, że art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, może stanowić podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji. Przemawia za tym przede wszystkim analogia do art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., której zastosowanie jest uzasadnione, ponieważ Konstytucja nie zawiera reguł intertemporalnych dotyczących art. 77 ust. 1. W literaturze wskazuje się, że gdy akt prawny nie zawiera przepisów rozwiązujących określony problem międzyczasowy, należy rozważyć uzyskanie takiej podstawy w drodze wnioskowania *per analogiam legis*. W art. 5 ustawy ustawodawca przypisał decydujące znaczenie – z punktu widzenia prawa międzyczasowego – chwili powstania stanu prawnego, a więc także powstania zaniechania normatywnego. Nie ma znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy ma ona charakter narastający w czasie, jeżeli stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., wówczas art. 417 k.c. (w obecnym brzmieniu) i art. 417¹ § 4 k.c. nie mają zastosowania, chociażby po tym dniu powstała (ewentualnie zaczęła nastać) szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Według tego rozwiązania należy oceniać również skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Argumentu wspierającego to rozwiązanie dostarcza także przyjęte w art. XLIX § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16 poz. 94 – dalej: "p.w.k.c.") rozstrzygnięcie problemu intertemporalnego, dotyczące stosowania przepisów kodeksu cywilnego o skutkach niewykonania zobowiązań i o zwłoce wierzyciela do zobowiązań powstałych przed wejściem kodeksu w życie. Wynikający z art. XLIX § 3 p.w.k.c. wniosek (*a contrario*), że do oceny niewykonania zobowiązań i zwłoki wierzyciela, które powstały w okresie obowiązywania starej ustawy, stosuje się ustawę dotychczasową, przemawia na rzecz poglądu, iż do oceny powstałego przed dniem 17 października 1997 r. zaniechania normatywnego nie stosuje się art. 77 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej tylko za zaniechanie normatywne powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji.

Ponadto przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za powstałe przed dniem 17 października 1997 r. i trwające od kilkadziesiąt lat zaniechanie normatywne nie byłoby rozwiązaniem racjonalnym, odpowiedzialność bowiem odszkodowawcza za zaniechanie normatywne nie jest właściwym instrumentem korygowania tego rodzaju sytuacji, ponieważ aksjologia systemu nakazuje uwzględniać znacznie więcej czynników niż tylko wyrządzenie szkody. Tego zadania nie może się podjąć sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie, a jedynie sam ustawodawca.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.