

Uchwała z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06

Sędzia SN Marek Sychowicz (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Miasta Stołecznego Warszawy przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa – zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 6 lipca 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 29 grudnia 2005 r.:

„Czy zaniechanie uchwalenia ustawy przewidzianej w przepisie art. 12b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141 poz. 942 ze zm.) stanowi podstawę roszczeń Miasta Stołecznego Warszawy będącego przewoźnikiem – o odszkodowanie należne od Skarbu Państwa za szkodę polegającą na utracie dochodów z tytułu opłat należnych od osób uprawnionych do ulgowych przejazdów ustanowionych w drodze ustawy?”

podjął uchwałę:

Nieuchwalenie ustawy, o której mowa w art. 12b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.), nie uzasadnia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za nieuzyskanie przez przewoźnika pełnego zwrotu kosztów przewozu osób uprawnionych na podstawie ustawy do przejazdów bezpłatnych lub ulgowych.

Uzasadnienie

Miasto Stołeczne Warszawa wniosło o zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty 148 394 948,37 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści poniesione od

września 2001 r. do grudnia 2003 r. w związku z tym, że jako przewoźnik nie uzyskało pełnych dochodów za przewóz środkami komunikacji miejskiej studentów i kombatantów, którzy na podstawie przepisów odpowiednich ustaw korzystali z przejazdów ulgowych.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 7 czerwca 2004 r. oddalił powództwo, uznając, że nie ma przepisu, który nakłada na Skarb Państwa obowiązek zwrotu jednostkom samorządu terytorialnego kosztów ulg przewozu środkami komunikacji miejskiej studentów i kombatantów. W szczególności podstawą takiego obowiązku nie był art. 12b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.), z którego wynika jedynie, że Sejm podejmie odpowiednią decyzję, ale przepis ten nie ma znaczenia gwarancyjnego i niewydanie ustawy nie jest działaniem bezprawnym Skarbu Państwa, uzasadniającym jego odpowiedzialność. Na podstawie analizy treści obowiązujących przepisów Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że wolą ustawodawcy jest, aby ulgi w komunikacji miejskiej finansowane były ze środków własnych gmin.

Według Sądu Apelacyjnego, rozpoznającego sprawę na skutek apelacji powoda od wymienionego wyroku, jej rozstrzygnięcie zależy od odpowiedzi na pytanie, czy w czasie pomiędzy dniem wejścia w życie Konstytucji (17 października 1997 r.) a dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), tj. dniem 1 września 2004 r. możliwa była odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne, a w razie odpowiedzi pozytywnej, czy art. 12b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób ustanawia obowiązek, którego niewykonanie stanowi bezprawne zaniechanie legislacyjne powodujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Ze względu na poważne wątpliwości Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu przytoczone na wstępie zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jak trafnie stwierdził Sąd Apelacyjny, przed wejściem w życie Konstytucji Skarb Państwa nie ponosił odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne. Był to pogląd powszechnie przyjmowany w doktrynie i judykaturze. Nie ulega też wątpliwości, że od dnia 1 września 2004 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia

17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw Dz.U. Nr 162, poz. 1692), Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Na marginesie należy zauważyć, że nie jest uzasadnione stanowisko, iż podstawą tej odpowiedzialności jest art. 417¹ § 4 k.c. Przewidziana w art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność Skarbu Państwa za wyrządzoną szkodę zachodzi nie tylko w przypadkach wymienionych w art. 417¹ § 1-4 k.c. a jej warunkiem nie jest określenie przez przepis ustawy przypadku, w którym ta odpowiedzialność zachodzi. Artykuł 417¹ § 4 k.c., jak przepisy pozostałych paragrafów tego artykułu, określa jedynie postępowanie zmierzające do naprawienia szkody w przypadku w nim wymienionym, co nadaje mu charakter przepisu procesowego. Za samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym – tak jak za podstawę tej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną innym niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej – można zatem uznać art. 417 § 1 k.c.

W piśmiennictwie i orzecznictwie dotyczącym odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne w czasie od wejścia w życie Konstytucji do dnia 1 września 2004 r. wyrażane są różne poglądy (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148). Sąd Najwyższy w składzie podejmującym uchwałę przychylił się do poglądu, że obowiązujący w tym czasie art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r., w rozumieniu jakie wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (Dz.U. Nr 145, poz. 1638), zawiera formułę dostatecznie pojemną, by tłumaczony w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji mógł być uznany za podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. Nie ma zatem potrzeby przyjmowania za podstawę tej odpowiedzialności art. 77 ust. 1 Konstytucji i stosowania go bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji).

O zaniechaniu legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można mówić tylko wówczas, gdy – jak określa to art. 417¹ § 4 k.c. – nie został wydany akt normatywny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (Konstytucja lub ustawa). W związku z treścią art. 12b ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach

wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm. – dalej: „ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.”), według którego ustawa określi organ zobowiązany do zwrotu przewoźnikowi kosztów stosowania tych uprawnień, tj. uprawnień pasażerów do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów ustanowionych w drodze ustawy, oraz tryb przekazywania środków przewoźnikowi, powstaje pytanie, czy zaniechaniem legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa może być niewydanie ustawy, której wydanie przewiduje inna ustawa. Na pytanie to należy, co do zasady, odpowiedzieć twierdząco, nie ma bowiem przeszkód, żeby ustawodawca zobowiązał się w ustawie do wydania innej ustawy. (...) Jednakże aby można było przyjąć, że ustawodawca podjął takie zobowiązanie, a nie tylko przewidywał możliwość uregulowania pewnej kwestii w innej ustawie obowiązek wydania ustawy musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, wyłączający możliwość jego ustalenia dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd; stanowiłoby to wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla ustawodawcy.

Ściśle rzecz biorąc, art. 12b ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. jest przepisem zawieszonym w próżni. Przewidziane w nim określenie „organu zobowiązanego do zwrotu przewoźnikowi kosztów stosowania tych uprawnień” (uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów ustanowionych w drodze ustawy) i „trybu przekazywania środków przewoźnikowi” powinno wynikać z przepisu kreującego obowiązek określonego podmiotu zwrotu przewoźnikowi wymienionych kosztów i uprawnienie przewoźnika do otrzymania zwrotu tych kosztów. Przepisu takiego nie ma. Jest znamienne, że nie zawiera go ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., pomimo że ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r., dodano do niej właśnie art. 12b. Nastąpiło to wtedy, gdy do ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.) – ze względu na uregulowanie zawarte w jej art. 1 ust. 1 niemającej zastosowania do komunikacji miejskiej – ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126), która weszła w życie także w dniu 1 stycznia 1999 r., dodano art. 8a i 8b, określające w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości

finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (z wyjątkiem komunikacji miejskiej).

Wprawdzie przepisu ustanawiającego obowiązek zwrotu przewoźnikowi kosztów przewozu osób uprawnionych na podstawie ustawy do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami transportu komunikacji miejskiej można by upatrywać w samym art. 12b ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., ale trudno przyjąć, że wynik tej wykładni byłby zgodny z wolą ustawodawcy i nie oznaczał przypisania mu przez sąd działania, które nie było przez niego zamierzone. Wskazane wyżej okoliczności, w jakich zdanie drugie ust. 2 art. 12b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. stało się obowiązującym przepisem prawa, świadczą o tym, że nie było celem ustawodawcy ustanowienie obowiązku zwrotu przewoźnikowi kosztów, o których mowa w tym przepisie, już od dnia 1 stycznia 1999 r. Możliwość taką ustawodawca jedynie dopuścił w ustawie uchwalonej później, nie związując się terminem jej uchwalenia.

Suwerennym prawem ustawodawcy jest zmiana uprzednio podjętej decyzji lub odstąpienie od niej, czego wyrazem jest nie tylko nieuchwalenie ustawy, o której mowa w art. 12b ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., ale przede wszystkim uchylenie wymienionego przepisu z dniem 1 stycznia 2002 r., co nastąpiło wobec uchylenia ustawy, w której był on zawarty, przez art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.). Według ostatecznie ukształtowanego stanu prawnego, przewoźnik nie jest uprawniony do otrzymania zwrotu kosztów przewozu osób uprawnionych na podstawie ustawy do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami transportu komunikacji miejskiej. Niezrozumiałe zatem byłoby przyjęcie, że uprawnienie takie przysługiwało przewoźnikowi w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 1 stycznia 2002 r., zwłaszcza że – co stwierdzono – nie było jasno wyrażonej woli ustawodawcy, żeby uprawnienie takie przyznać przewoźnikowi.

Skoro brak podstawy do przyjęcia, że w czasie obowiązywania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. istniał obowiązek zwrotu przewoźnikowi kosztów przewozu osób uprawnionych na podstawie ustawy do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami transportu komunikacji miejskiej, to nieuchwalenie ustawy mającej określić organ zobowiązany do zwrotu przewoźnikowi kosztów stosowania tych uprawnień oraz tryb przekazywania środków przewoźnikowi, nawet gdyby uznać, że stanowi ono przypadek niewydania aktu normatywnego, którego obowiązek

przewiduje przepis prawa, nie uzasadnia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Skoro nie było podstawy prawnej do zwrotu przewoźnikowi kosztów przewozu osób uprawnionych na podstawie ustawy do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami transportu komunikacji miejskiej, między nieuchwaleniem ustawy, o której mowa w art. 12b ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., a szkodą doznaną przez przewoźnika na skutek nieotrzymania zwrotu wymienionych kosztów, nie zachodzi normalny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.). Nieistnienie tego związku wyłącza obowiązek określonego podmiotu zwrotu przewoźnikowi wymienionych kosztów i oznacza brak po jego stronie uprawnienia do otrzymania zwrotu tych kosztów.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak wyżej.