



Sygn. akt I CSK 316/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Kozłowska (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa Z. R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 26 czerwca 2015 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 2 października 2013 r.,

**1) oddała skargę kasacyjną,**

**2) nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 25 października 2012 r., którym zostało oddalone jej powództwo o zasądzenie od pozwanego kwoty 7 500 000 zł tytułem wyrównania szkody wyrządzonej zaniechaniem legislacyjnym, w rozmiarze 50% wartości przejętego majątku.

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji, przyjętych za własne przez Sąd Apelacyjny wynika, że poprzednik prawny powódki był właścicielem także nieruchomości o powierzchni 175,9348 ha, które stanowiły lasy i grunty leśne, przejęte przez Skarb Państwa z dniem 8 stycznia 1947 r. Powódka powołała się na uprawnienie do uzyskania rekompensaty za przejęcie własności tych nieruchomości, wynikające z art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm., dalej: „ustawa z 6 lipca 2001r.”). Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie doszło jednak do wydania „odrębnych przepisów”, o jakich mowa w tym uregulowaniu, a zawarta w nim deklaracja nie mogła być uznana za nałożenie obowiązku ich wydania, prowadzącego do odpowiedzialności odszkodowawczej. Zawezwanie do próby ugodowej, o co powódka zwróciła się do Sądu Rejonowego w W., nie doprowadziło do ugodowego zlikwidowania sporu. Przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej przyznania świadczenia, ponieważ nie konkretyzuje on uprawnień byłych właścicieli tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Nie zezwala na ustalenie charakteru roszczenia, znaczenia zwrotu pozbawienie własności (bezprawne lub zgodne z prawem), nie przewiduje obowiązku wypłaty konkretnej kwoty pieniężnej na rzecz indywidualnie określonego podmiotu. Nie określa czy rekompensata ma odpowiadać wartości nieruchomości, czy tylko częściowo wyrównywać uszczerbek związany z utratą własności. Z tego przepisu nie wynika konkretny obowiązek Skarbu Państwa wypłacenia określonej kwoty na rzecz indywidualnie oznaczonego podmiotu.

Nie stanowi on również źródła roszczenia odszkodowawczego związanego z zaniechaniem legislacyjnym. Użytego w wyżej wymienionym przepisie pojęcia rekompensaty nie można utożsamiać z pojęciem odszkodowania. Nie ma podstaw do przypisywania sądowi uprawnień prawotwórczych. Sąd Apelacyjny odwołał

się do wypowiedzi Sądu Najwyższego zawartych w uchwałach z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56), z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12 (OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85) oraz wyroku z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, (OSNC 2013, nr 4, poz. 51), w których zostało wyrażone stanowisko, że przepis art. 7 nie może stanowić podstawy roszczenia odszkodowawczego.

Powódka w skardze kasacyjnej powołała podstawę przewidzianą w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. Zarzuty naruszenia prawa materialnego połączone zostały z :

- niezastosowaniem art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) w związku z art. 91 ust. 2 Konstytucji i pominięciem tego, że ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 były podstawą uzasadnionego oczekiwania powódki na uzyskanie odszkodowania za nieuchwalenie przepisów mających na celu zaspokojenie roszczeń osób wymienionych w art. 7 ustawy, którym odebrano na mocy dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82) lub dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.);

- błędną wykładnią art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. w związku z § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: „załącznik do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r.”) i przyjęciem, że z art. 7 wyżej wymienionej ustawy nie wynika jednoznaczny obowiązek uchwalenia przepisów zaspokajających roszczenia odszkodowawcze, skoro w ustawie nie mogą być zawarte wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych;

- błędną wykładnią art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. przez uznanie, że stwierdzenie obowiązku uchwalenia ustawy nie jest dopuszczalne w procesie wykładni prawa, skoro każdy przepis podlega wykładni, a brak określenia terminu uchwalenia ustawy przesądza o nieistnieniu obowiązku tego uchwalenia, chociaż wymaganie takie nie wynika z żadnego przepisu prawa;

- błędną wykładnią art. 7 ustawy w związku z art. 361 § 2 k.c., polegającą na obowiązku określenia zasadniczej treści przyszłego aktu prawnego, wskazującej na

ustalenie istnienia oraz zakresu szkody, chociaż było to możliwe na podstawie art. 361 § 2 k.c.;

- błędną wykładnią art. 7 ustawy w związku z art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r. oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji przez przyjęcie, że do odpowiedzialności Skarbu Państwa konieczne było ustalenie treści niewydanego aktu prawnego bez wkraczania w kompetencje legislacyjne innych organów państwowych, a obowiązek wydania aktu normatywnego nie został wskazany w tym przepisie, chociaż jedyną przesłanką tej odpowiedzialności było stwierdzenie obowiązku wydania aktu prawnego wynikającego z tego przepisu. Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewidziany został w przepisie prawa, powstała po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z dniem 17 października 1997 r. Jeżeli stan prawny wskazujący na obowiązek wydania takiego aktu zaistniał w czasie od 17 października 1997 r. do 31 sierpnia 2004 r., to podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa jest art. 417 k.c. interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji i w rozumieniu oznaczonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256). Z dniem 1 września 2004 r. 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), która nadawała nowe brzmienie art. 417 k.c. oraz wprowadziła art. 417<sup>1</sup> k.c., w którego § 4 zawarte zostało uregulowanie powierzające sądowi rozpoznającemu sprawę o wyrównanie szkody wyrządzonej przez niewydanie aktu normatywnego, stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania tego aktu. Przepisy art. 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. w obecnie obowiązującym brzmieniu nie mają zastosowania do stanu zaniechania, który powstał przed wejściem w życie tej nowelizacji. Nie ma znaczenia dla ustalenia podstawy prawnej tej odpowiedzialności data powstania szkody. Zasięg czasowy obowiązywania ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., przewidziany w jej art. 5, został

odniesiony do zdarzeń i stanów prawnych, które powstaną po dniu jej wejścia w życie. Odnosi się zarówno do oceny, czy określone zdarzenie wykreowało stosunek zobowiązaniowy, jak i treści tego stosunku. Przepis ten jest wyrazem przyjęcia zasady, że prawo nie działa wstecz (art. 3 k.c.). Dawnemu prawu pozostawione zostało określenie skutków spowodowanych przez zdarzenie prawne zaistniałe przed wejściem w życie ustawy, niezależnie od tego, czy dotyczyło stanu ciągłego, czy też zdarzenia jednorazowego. Do takich konkluzji doszedł Sąd Najwyższy w uchwałach: siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 144); w zwykłym składzie z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 56); z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12 (OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85 i w wyrokach: z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12 (OSNC 2013, nr 4, poz. 51); z dnia 6 września 2012 r., I CSK 77/12 i I CSK 96/12; z dnia 8 sierpnia 2012 r., I CSK 29/12 (niepublikowane), które podziela Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie.

Oceny zasadności roszczenia powódki należało dokonać na gruncie przepisów art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, skoro ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. weszła w życie z dniem 11 września 2001 r. Według jej twierdzeń stan prawny dotyczący niewykonania obowiązku wydania odpowiedniego aktu normatywnego, przewidzianego w art. 7 tej ustawy, powstał po wejściu w życie ustawy i utrzymuje się do chwili obecnej. Nie było zatem podstaw do stosowania art. 417 k.c. w obecnie obowiązującym brzmieniu i art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. stanowi, że 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. Do strategicznych zasobów naturalnych zaliczone zostały w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. lasy państwowe.

W nauce prawa i orzecznictwie sądowym roszczenie ujmowane jest jako jedna z właściwości prawa podmiotowego, polegająca na możliwości domagania się od innej określonej osoby oznaczonego postępowania. Możliwość taka zachodzi w sytuacji, gdy został określony podmiot i treść jego uprawnienia, objętego roszczeniem, któremu odpowiada wskazany obowiązek oznaczonej osoby.

Roszczenie może być sformułowane w przepisie prawa przez sprecyzowanie treści uprawnienia lub treści obowiązku zobowiązanego do spełnienia świadczenia. Niekiedy zachodzi potrzeba określenia także sposobu przymusowego doprowadzenia do realizacji prawa podmiotowego. Do tej kategorii roszczeń należą prawa wynikające ze stosunków zobowiązaniowych. Niewypełnienie tych wymagań uniemożliwia uzyskanie ochrony prawa podmiotowego przez żądanie zastosowania przez organ państwowy przymusu względem zobowiązanego.

Treść art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie zawiera postanowień, które mogłyby być zakwalifikowane jako przesłanki roszczenia powódki o zapłatę rekompensaty za przejęte przez Skarb Państwa grunty leśne. W art. 2 ustawodawca wskazał, że wyszczególnione w art. 1 zasoby naturalne stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Natomiast roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty własności tych zasobów zostaną zaspokojone, stosownie do art. 7, w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Wykładnia językowa, logiczna i systemowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że nie przyznaje on ogólnie wymienionym osobom prawa podmiotowego, z którego wynika uprawnienie do żądania od Skarbu Państwa określonego zachowania oraz możliwość przymusowego skłonienia go do jego realizacji. W Kodeksie cywilnym nie ma uregulowania przewidującego istnienie prawa do rekompensaty. Użyte w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. sformułowania mają postać deklaracji, skoro do zaspokojenia wymienionych w nim roszczeń ma dojść w przyszłości, na co wskazuje zwrot „zaspokojone zostaną”, a formą zaspokojenia będą rekompensaty „wypłacone” ze środków budżetu państwa, zaś podstawą ich wypłacenia odrębne przepisy. Nie można zatem zwrotu „roszczenia”, użytego w tym przepisie utożsamiać z roszczeniem w znaczeniu cywilnoprawnym. Podkreślenia wymaga, że celem uchwalenia ustawy, wynikającym z uzasadnienia jej projektu, było zagwarantowanie stałości stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju. Równoległe z tą ustawą był przygotowywany projekt obywatelski ustawy o reprivatyzacji, wywołany zgłaszaniem Skarbowi Państwa żądań o charakterze reprivatyzacyjnym przez

osoby, które utraciły, także legalnie, na skutek przejęcia przez Skarb Państwa, własność mienia również wskazanego w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., w której miało być określone prawo do rekompensaty (Sejm III kadencji, druki nr 1360, nr 1455, nr 2719). Do uchwalenia tej ustawy jednak nie doszło. Z komentowanego przepisu nie można wywieść wniosku, że chodzi jedynie o roszczenia osób, które je zgłosiły przed uchwaleniem ustawy, w ogóle brak w nim właściwego oznaczenia osób uprawnionych. Nie ma podstaw do utożsamiania rekompensaty z odszkodowaniem.

Przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. nie oznacza cech charakterystycznych dla przewidzianej w nim rekompensaty poza wskazaniem, że będzie stanowiła formę zaspokojenia roszczeń, wypłaconą ze środków budżetu państwa, a zatem mającą postać świadczenia pieniężnego. Nie została objęta regulacją Kodeksu cywilnego. W ustawach przewidujących tego rodzaju świadczenie - z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe i z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej - zostało ono całościowo i precyzyjnie określone, tak co do grona uprawnionych, trybu ustalania, jak i wysokości stanowiącej arbitralnie ustalony ułamek odszkodowania, terminu zgłaszania żądań, wypłaty, przedawnienia i wygaśnięcia roszczeń. Tak ukształtowana rekompensata nie została unormowana w przepisie wyżej wymienionym.

Przyznanie roszczenia nie musi wynikać wprost z ustawy, konieczne jest jednak określenie podstawowych jego elementów, potrzebnych do stwierdzenia, że konsekwencją uprawnienia jednej strony do żądania spełnienia konkretnego świadczenia jest skonkretyzowany obowiązek drugiej strony spełnienia tego świadczenia. Nie zasługiwał na podzielenie zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 7 ustawy z dnia 10 lipca 2001 r. w związku z art. 361 § 2 k.c. oparty na złożeniu, że zakres obowiązku odszkodowawczego powinien być określony zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 361 § 2 k.c., ponieważ inne przepisy nie regulują ich odmiennie. Nie ma podstaw do ustalania zakresu świadczenia przez sąd, jeżeli nie zostało wykazane istnienie uprawnienia powódki do domagania się przyznania tego świadczenia będącego elementem roszczenia.

W art. 7 mowa jest o zapłacie w przyszłości rekompensaty, która nie została sprecyzowana ani w odniesieniu do podmiotu uprawnionego, ani charakteru i rozmiaru. Roszczenie powódki obejmuje wyrównanie szkody wyrządzonej zaniechaniem legislacyjnym, a zatem nieuzyskaniem należnego jej roszczenia. Brak zatem w przepisie koniecznych elementów roszczenia nie może być uzupełniony w odniesieniu do rozmiaru świadczenia, jeżeli nie doszło do przyznania roszczenia, niezależnie od kwestii możliwości ustalania zakresu rekompensaty przez sąd na podstawie zasad uregulowanych w Kodeksie cywilnym oraz istnienia obowiązku odszkodowawczego pozwanego.

Takie stanowisko i argumentacja dotyczące braku w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. uregulowania roszczeń o zapłatę rekompensaty wypowiedziane zostały w orzecznictwie i nauce prawa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12; wyroki: z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11; z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, I CSK 77/12, I CSK 96/12 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 maja 2010 r., I OSK 935/09; z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 1377/09; z dnia 17 marca 2011 r., I OSK 718/10; z dnia 4 października 2011 r., I OSK 245/11, niepublikowane), które podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną.

Do przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa uregulowanej w art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2004 r., interpretowanym w związku z art. 77 ust. Konstytucji i w rozumieniu oznaczonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK18/00 należą łącznie zachodzące: zdarzenie w postaci niewykonania obowiązku wydania określonego aktu prawnego, zaistnienie szkody i związek przyczynowy pomiędzy tymi czynnikami. Zaniechanie legislacyjne zachodzi wówczas, gdy wbrew obowiązkowi prawnemu, wynikającemu z Konstytucji lub ustawy, Skarb Państwa nie stworzył wymaganych regulacji prawnych, do których zaliczyć można wyjątkowo ustawę (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06; uchwałę z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12; wyrok z dnia 6 września 2012 r., I CSK 77/12), głównie zaś przepisy wykonawcze (rozporządzenie). Obowiązek ten, powinien być wyrażony w sposób jednoznaczny, konkretny i bezwarunkowy. Wymagane jest także, aby przepis nakładający powinność wydania odpowiednich



przepisów określał pewną minimalną ich treść, składającą się na prawo podmiotowe, a w szczególności adresatów uprawnionych do dochodzenia roszczenia i zobowiązanych do spełnienia świadczenia nim objętego, jak również jego zakres; nie można wyłączyć możliwości związania się przez ustawodawcę terminem jej wykonania.

W odniesieniu do obowiązku wydania ustawy kryteria sprecyzowania go są ściślej wyznaczone, gdyż woli ustawodawcy nie można domniemywać, czy ustalać w drodze wykładni mającej charakter prawotwórczy. Prowadziłoby to do wkraczania w kompetencje zastrzeżone dla ustawodawcy, podczas gdy sądy zostały uprawnione do dokonywania wykładni obowiązującego prawa, uwzględniającej zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji). Treść niewydanego aktu normatywnego powinna być możliwa do odtworzenia bez wkraczania w kompetencje legislacyjne innych organów państwowych. Nieokreślenie w wystarczającym stopniu treści aktu normatywnego, którego obowiązek wydania spoczywa na Państwie, uniemożliwiłoby sądowi dokonywanie prawidłowych ustaleń dotyczących istnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Treść przepisu art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., przeanalizowana zgodnie z regułami wykładni językowej, logicznej i systemowej zezwala na wniosek, że nie został w niej zawarty obowiązek wydania określonych przepisów dotyczących rekompensat, podmiotów uprawnionych oraz zobowiązanego do ich wypłaty. Brak w niej wskazania zakresu podmiotowego przyszłego aktu normatywnego, który miałby określać zasady wypłacania rekompensat, określone kryteria jakie powinny spełniać osoby uprawnione do nich oraz sposobu ustalania wysokości tych świadczeń. Nie jest możliwe uzupełnienie tych braków samodzielnie przez sąd. Niezbędne byłoby określenie minimalnej chociaż treści, w stopniu pozwalającym na określenie zakresu obowiązku odszkodowawczego. Nie można uznać za wypełnienie tej powinności wskazania w tym przepisie, że przepisy „odrębne” i wydane w przyszłości określą treść prawa w postaci roszczenia o rekompensatę. W wyroku z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05 (OSNC 2007, nr 4, poz. 63) Sąd Najwyższy dopuścił możliwość istnienia obowiązku wydania odpowiedniego aktu normatywnego wtedy, gdy nie został on wprost wyrażony, jeżeli prawa

jednostek przyznane w sposób oczywisty i bezwarunkowy, nie mogą być realizowane z powodu niewydania takiego aktu. Także w tym przypadku przepisy przyznające te prawa muszą określać jego istotne cechy. Podkreślenia wymaga, że przepisy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym za zaniechanie legislacyjne, są formą ochrony praw podmiotowych istniejących, a nie źródłem ich tworzenia.

Trafnie stwierdził Sąd Apelacyjny, że przepis art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. ma charakter deklaracji późniejszego uregulowania na podstawie odrębnych przepisów sposobu zaspokojenia roszczeń zgłaszanych przez byłych właścicieli lasów lub ich spadkobierców do Skarbu Państwa z tytułu utraty ich własności. Celem art. 7 tej ustawy było jedynie wyrażenie woli realizowania roszczeń w formie pieniężnej przy zachowaniu obecnego stanu własnościowego lasów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12 i wyrok z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12). Protokół Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. wszedł w życie w stosunku do Polski w dniu 10 października 1994 r. Przepis art. 1 przewiduje prawo każdej osoby fizycznej do poszanowania jej mienia. Zakres ochrony oparty został na trzech zasadach stanowiących, że nikt nie może być pozbawiony prawa swojej własności, do ingerencji w to prawo może dojść jedynie w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę, państwo jest uprawnione do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Przypadki ingerencji państwa w prawo własności interpretowane być powinny w świetle pierwszej zasady.

Pojęcie mienia ma znaczenie autonomiczne, obejmuje poza prawem własności i praw z nią związanych, prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy, jak aktywa, roszczenia, w odniesieniu do których uprawniony może dowodzić, że ma uzasadnioną prawnie ekspektatywę uzyskania skutecznego wykonania prawa majątkowego. Do kategorii określonego interesu majątkowego należy prawo zaliczenia polegające na uprawnieniu do nabycia własności i dokonanie zapłaty przez umorzenie wierzytelności uprawnionego z należnością z tytułu ceny (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia

22 czerwca 2004 r., nr skargi 31443/96 w sprawie Broniowski przeciwko Polsce). W wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., nr skargi 22279/07 sprawie Plechanow przeciwko Polsce Trybunał stwierdził, że gdy interes majątkowy ma charakter roszczenia, może być postrzegany jako „aktywa” tylko wówczas, gdy ma wystarczające podstawy w prawie krajowym, na przykład wówczas, gdy istnieje ustalona linia orzecznicza sądów krajowych potwierdzająca je. Prawnie uzasadnione oczekiwanie (legitimate expectation) może być przedmiotem ochrony przewidzianej w art. 1 Protokołu, jeżeli spowodowane zostało przez państwo, jest skonkretyzowane i oparte na przepisie prawa krajowego albo na akcie prawnym w postaci orzeczenia sądowego; nie może być jedynie nadzieją. W orzeczeniu z dnia 29 listopada 1991 r., nr skargi 12742/87 w sprawie Pine Valley Development Ltd. i inni przeciwko Irlandii Trybunał przyznał ochronę inwestorowi, który poniósł szkodę na skutek unieważnienia decyzji planistycznej i chociaż działał w zaufaniu do tej decyzji nie mógł uzyskać wyrównania szkody, wobec braku uregulowań w prawie krajowym. Podobnie w wyrokach z dnia 20 listopada 1995 r., nr skargi 17849/91 w sprawie Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii oraz z dnia 10 lipca 2002 r., nr 39 794/98 w sprawie Gratzinger i Gratzingerowa przeciwko Republice Czeskiej oraz z dnia 28 września 2004 r., nr 44 912/98, w sprawie Kopecky przeciwko Słowacji oczekiwanie wyrównania szkody zostało wywiedzione z ogólnych reguł odszkodowawczych, skoro były podstawy do odpowiedzialności deliktowej państwa, wobec uchylecia decyzji wyrządzającej szkodę. Ochronie podlegało prawo do odprawy wypracowane w długoletnim okresie, a obciążenie wysokim opodatkowaniem nie odpowiadało uzasadnionemu interesowi ogółu (wyrok z dnia 14 maja 2013 r. nr 66529/11 w sprawie NKM przeciwko Węgrom). Z kolei w sprawie Saghinadze przeciwko Gruzji nr 18768/05 Trybunał stwierdził, że skarżący miał prawnie uzasadnione oczekiwanie do zajmowania przydzielonej mu nieruchomości w celu korzystania z niej w nieoznaczonym czasie, jeżeli nie zostało wydane orzeczenie nakazujące wydanie jej, a przymusowe usunięcie z tej nieruchomości naruszało ten jego interes.

Analiza tych orzeczeń prowadzi do konkluzji, że ochrona mienia przewidziana art. 1 Protokołu Nr 1 ma szeroki charakter, uwzględniający interes jednostki, który może być naruszony jedynie w przypadku zaistnienia

szczególnie istotnych, konkretnie wskazanych okoliczności, przemawiających za zabezpieczeniem interesu publicznego. Ochrona interesu polegającego na uzasadnionym oczekiwaniu odnosi się do niemożności zrealizowania uprawnienia (roszczenia) przyznanego prawem krajowym albo decyzją lub orzeczeniem organów państwowych. Chodzi o sytuacje, w których jednostce przyznane zostało uprawnienie, z którym łączy ona oczekiwanie uzyskania zaspokojenia swojego interesu. Oznacza to, że domaganie się ochrony jest uzależnione od istnienia uprawnienia (roszczenia). Podkreślenia wymaga, że zagadnienie ochrony praw majątkowych ukształtowanych w porządku prawnym, w tym ekspektatywy prawnie ukształtowanej, było przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK - A 2002, nr 7, poz. 97) oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 21 listopada 2003, I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103). Odnosi się ona do praw, które zostały przyznane i ich realizacji.

Wykładnia przepisów prawa powinna uwzględniać ochronę interesów jednostki zapewnioną tak prawem krajowym, jak i przepisami Konwencji oraz prawa Unii Europejskiej. Nie ma racji skarżąca, że interpretacja art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. i art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2004 r. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie uwzględnia zakresu ochrony mienia, przewidzianego tymi uregulowaniami oraz wydanym orzecznictwem. Zarzut tego dotyczący wynika z bezpodstawnego twierdzenia, że powódka posiada roszczenie przyznane art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r., z którego wynika także obowiązek wydania aktu prawnego, do czego nie doszło. Bezpośrednie odniesienie się do art. 1 Protokołu Nr 1 i jego wykładni dokonanej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie było uzasadnione, skoro powódka nie wykazała, że zostało jej przyznane roszczenie uzasadniające żądanie objęte powództwem.

Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. były bezzasadne. Zasady techniki prawodawczej, także w zakresie treści § 11 wskazującego, że w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm nie są adresowane do sądu wykładającego i stosującego

uchwalone przepisy prawa. Nie stanowią wskazówek do interpretacji przez sąd przepisów prawa, nie mogą też być pomocne w ustaleniu celu ustanowienia konkretnego aktu prawnego i intencji ustawodawcy, niezależnie od tego, że uchwalone ustawy nie zawsze odpowiadają tym zasadom.

Ustalenie obowiązku wydania ustawy zawartego w przepisie prawa jest konsekwencją wykładni tego przepisu, w którym norma ta jest zawarta, chodzi jednak o to, żeby woli ustawodawcy, dotyczącej tego obowiązku nie domniemywać ani uzupełniać. Zastąpienie ustawodawcy przez sąd w tym względzie, prowadziłoby do wykonania kompetencji ustawodawczych. Powinność dokonywania przez sąd wykładni wszystkich stosowanych przepisów nie dotyczy wykładni zmierzającej do uzupełnienia przepisu nieprzewidzianymi przez ustawodawcę elementami, czy też snucia domniemań co do rzeczywistej woli ustawodawcy. Zakwestionowanie przez skarżącą stanowiska Sądu Apelacyjnego stanowi konsekwencję niewłaściwego rozumienia procesu wykładni sądowej, której celem jest odkodowanie normy prawnej zawartej w przepisie, na którą wskazują ustalenia faktyczne.

Sąd Apelacyjny podzielił wywody prawne Sądu Okręgowego dotyczące wymagań, jakim odpowiadać powinien przepis zawierający zobowiązanie do wydania aktu prawnego, także w odniesieniu do określenia terminu wydania tego aktu normatywnego. Rozważania tego Sądu dotyczyły sytuacji, w której termin wydania aktu został określony wprost w sposób bezpośredni albo możliwy do ustalenia w drodze interpretacji, uwzględniający wywiązanie się ze spoczywającego obowiązku zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Przyjmowane jest w orzecznictwie, że ustawodawca może związać się terminem wydania zastrzeżonego aktu normatywnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r. III CZP 37/06), jak też charakter przepisów jakie trzeba wydać decyduje o tym, że ustawodawca powinien w niezwłocznym czasie zrealizować ten obowiązek, jak w przypadku przepisów ustawowych, czy rozporządzenia, które prowadzą do urzeczywistnienia gwarancji przyznanych jednostkom w Konstytucji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05). Wynika stąd, że w pewnych wypadkach termin wydania aktu normatywnego może mieć znaczenie dla ochrony przyznanych praw podmiotowych. Wskazanie na takie wymagania w niniejszej sprawie nie miało

znaczenia w sytuacji, gdy powódce nie zostało przyznane w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. prawo do rekompensaty, a na Skarb Państwa nie został nałożony obowiązek wydania aktu normatywnego.

Nie zostały powołane przez skarżącą argumenty przemawiające za trafnością zarzutów naruszenia art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. w związku z art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Dopełnienie wymagań właściwego określenia obowiązku wydania aktu normatywnego decyduje o przyjęciu, czy doszło do jego naruszenia i odpowiedzialności pozwanego, ocena tego dotycząca została prawidłowo dokonana.

Nie doszło również do zmiany utrwalonej wykładni tych przepisów dokonanej w przedstawionych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Nie może przemawiać za taką zmianą odmienny pogląd, dotyczący istnienia obowiązku pozwanego wskazanego w art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., zawarty w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, na poparcie którego skarżąca nie powołała miarodajnej motywacji.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. Odstąpienie od obciążenia skarżącej kosztami postępowania kasacyjnego podyktowane zostało jej trudną sytuacją majątkową oraz istotnym znaczeniem dla niej rozstrzygnięcia sporu (art. 102 w związku z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.).