

## **Uchwała z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07**

*Sędzia SN Józef Frąckowiak (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Kazimierz Zawada*

*Sędzia SA Michał Kłós*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Bogdana S. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Transportu i Budownictwa o odszkodowanie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 7 grudnia 2007 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Legnicy postanowieniem z dnia 18 września 2007 r.:

„Czy zachodzi bezprawie legislacyjne na gruncie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w przypadku odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego uznanego za niezgodny z Konstytucją?”

podjął uchwałę:

**Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310) w czasie, gdy przepisy tego rozporządzenia, pomimo stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją i ustawą zwykłą przez Trybunał Konstytucyjny, dalej obowiązywały.**

### **Uzasadnienie**

(...) Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310) jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, oraz że przepis ten traci moc obowiązującą z dniem 1 maja 2006 r.

W dniu 19 stycznia 2006 r. powód Bogdan S. uścił na rzecz Starostwa Powiatowego w L. opłatę za wydanie karty pojazdu w wysokości 500 złotych. W powództwie wniesionym w dniu 29 września 2006 r. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Ministra Transportu i Budownictwa kwoty 425 zł, a Sąd Rejonowy w Legnicy wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2007 r. powództwo to oddalił.

Przedstawiając zagadnienie prawne Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej rozporządzenia, stwierdził, iż jest to niezbędne, aby w czasie odroczenia wprowadzono nową, zgodną z postanowieniami Konstytucji regulację, która zapewni powiatom odpłatność za ich czynności związane z wydaniem kart pojazdu. Ponadto, analizując bliżej podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, podkreślił, że w myśl art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Z tego przepisu wynika, że niezgodność, zwana także "bezprawiem legislacyjnym", musi zostać stwierdzona „we właściwym postępowaniu”. Jedynym organem, który ma kompetencję orzekania co do niezgodności aktów normatywnych z ustawą, umową międzynarodową lub Konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny, zgodnie natomiast z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Z brzmienia powołanego przepisu, zdaniem Sądu Okręgowego, wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uznające przepis za niezgodny z Konstytucją lub ustawą nie burzy porządku prawnego ustanowionego tym przepisem przed wejściem orzeczenia w życie. Akt normatywny uznany za niekonstytucyjny traci moc obowiązującą jedynie na przyszłość, a więc jego moc obowiązująca nie rozciąga się na stany faktyczne powstałe przed ogłoszeniem orzeczenia Trybunału lub ustalonym przez sam Trybunał innym terminem utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Sąd Okręgowy zwrócił jednak uwagę, że na tle powołanych przepisów Konstytucji i kodeksu cywilnego w orzecznictwie i doktrynie poglądy w zakresie oceny skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność

przepisu z aktami normatywnymi, o których mowa w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., nie są jednolite. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do rozważań nad zagadnieniem znaczenia odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310) dla odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> k.c., należy ustalić, czy przepis ten w ogóle może mieć zastosowanie w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, gdyż w piśmie procesowym Prokuraturii Generalnej wyrażono pogląd, że przepis ten nie może być stosowany do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu wydania wspomnianego rozporządzenia; rozporządzenie to zostało wydane w dniu 28 lipca 2003 r., a art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. wszedł w życie dnia 1 września 2004 r., zgodnie zaś z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nowelizującej kodeks cywilny, która wprowadziła do niego ten przepis, do zdarzeń i stanów prawnych sprzed wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Należy zgodzić się z poglądem Prokuraturii Generalnej, że brzmienie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., który przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem aktu normatywnego, może sugerować, iż zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest samo wydanie aktu normatywnego, a nie jego obowiązywanie. Takie rozumienie tego przepisu jest jednak nie do pogodzenia z przyjętą w Konstytucji zasadą, że akt normatywny wywiera skutki prawne nie od jego uchwalenia lecz opublikowania (art. 88 ust. 1). Na tle tego uregulowania, wbrew brzmieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., brak podstaw do wiązania skutków odszkodowawczych z samym wydaniem aktu. Szkoda może powstać dopiero wtedy, gdy akt normatywny zostanie opublikowany w sposób przewidziany prawem, gdyż wtedy wchodzi on w życie. Skoro bez opublikowania akt normatywny nie wchodzi jeszcze w życie, czyli nie wywiera skutków prawnych, to do tego czasu niewątpliwie samo jego wydanie nie może być przyczyną wyrządzenia szkody. Już z tego wynika, że art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., wbrew jego brzmieniu, przewiduje odpowiedzialność nie za szkody spowodowane wydaniem aktu normatywnego, lecz jego wejściem w życie.

Taki wniosek potwierdza również to, że z punktu widzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem aktu normatywnego istotne znaczenie można przypisać nie wydaniu i wejściu w życie aktu normatywnego, lecz jego obowiązywaniu. Akt normatywny wyrządzający szkodę, który obowiązuje, z reguły powoduje uszczerbek w dobrach prawnie chronionych określonych osób nie tylko jednorazowo, ale przez cały okres obowiązywania. W wypadku aktu normatywnego, który nie jest źródłem jednorazowej szkody, odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowanej jego wydaniem jest w istocie odpowiedzialnością za wyrządzenie szkody zdarzeniem o charakterze ciągłym. Za takie zdarzenie, jak trafnie podkreśla doktryna, uznaje się zdarzenie, które polega na pewnym trwałym zachowaniu; przez cały czas trwania tego zdarzenia każda chwila może być traktowana jako samoistny stan faktyczny prowadzący do wyrządzenia szkody. Podkreślenia wymaga, że tak rozumiane zdarzenie polega na działaniu, gdyż wiąże się ono z koniecznością czynnego zachowania się sprawcy, a tylko ze względu na skutki, jakie zdarzenie to pociąga za sobą, szkoda może być wyrządzona przez określony czas. Należy wobec tego przyjąć, że Skarb Państwa odpowiada nie tylko za samo wydanie aktu normatywnego (jego wejście w życie), ale za każde zdarzenie, które w związku z tym, że akt normatywny obowiązuje, wyrządza szkodę w dobrach prawnie chronionych określonego podmiotu. Tylko taka wykładnia art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. prowadzi do racjonalnych wyników. (...)

Przyjęta wykładnia pozwala na uznanie, że co do zasady jest możliwa odpowiedzialność Skarbu Państwa za wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r.; mogłaby ona powstać począwszy od dnia 1 września 2004 r. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nowelizującej kodeks cywilny, dopiero stan związany z obowiązywaniem wspomnianego rozporządzenia, po dniu 1 września 2004 r., może być kwalifikowany jako wyrządzenie szkody przez Skarb Państwa spowodowany jego wydaniem. Takie rozumienie art. 5 znajduje mocne wsparcie w jego wykładni językowej.

Podejmując zasadniczy problem przedstawiony przez Sąd Okręgowy należy stwierdzić, że na pierwszy rzut oka wykładnia językowa art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. prowadzi do wniosku, iż skoro Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z ustawą zwykłą oraz Konstytucją omawianego rozporządzenia Ministra Infrastruktury, to Skarb Państwa powinien ponosić odpowiedzialność za szkody spowodowane jego wydaniem (wejściem w życie), które powstały po dniu 1 września 2004 r. Zgodnie z

tym przepisem, odpowiedzialność taka powstaje, zakładając, że spełnione są pozostałe jej przesłanki (szkoda i związek przyczynowy), gdy w odpowiednim postępowaniu zostanie stwierdzona niekonstytucyjność wydanego aktu normatywnego, nie ulega zaś wątpliwości, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest tym właściwym postępowaniem, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. Bliższa analiza tego zagadnienia prowadzi jednak do odmiennych wniosków.

Z przepisów Konstytucji odnoszących się do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie zawsze stwierdzenie przez Trybunał, iż dany akt normatywny jest sprzeczny z Konstytucją pociąga za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za jego wydanie. Konstytucja pozostawia Trybunałowi możliwość ustalenia, od kiedy należy traktować określony akt normatywny za niekonstytucyjny. Nie zakazuje też, aby Trybunał, stwierdzając niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją, jednocześnie wykluczył możliwość ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za jego wydanie. Jak pokazuje dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał wielokrotnie odraczał termin wejścia w życie orzeczenia, czego przykładem jest omawiany wyrok z dnia 17 stycznia 2006 r., a także wyraźnie wypowiedział się na temat tego, że pomimo niekonstytucyjności aktu normatywnego Skarb Państwa nie będzie ponosił odpowiedzialności odszkodowawczej za jego wydanie. W sentencji wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r., P 7/00, (OTK-A Zb.Urz. 2002, nr 2, poz. 13) wyłączono *explicite* dochodzenia zwrotu podatków, których podstawą naliczania był przepis uznany za niezgodny z Konstytucją. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego prowadzi więc do wniosku, że nie można postawić znaku równości pomiędzy samym stwierdzeniem przez Trybunał niezgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją a możliwością przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie takiego aktu. (...)

Wbrew literalnej wykładni art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. należy więc uznać, że stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą nie wystarcza do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem takiego aktu normatywnego, Konstytucja bowiem w art. 190 pozostawia Trybunałowi ostateczną decyzję co do tego, jakie skutki ma pociągać za sobą jego orzeczenie. Trybunał jest obowiązany do wyważenia wszystkich wartości chronionych Konstytucyjnie i podejmowania decyzji, czy w

konkretnej sytuacji należy pozbawić akt normatywny mocy i pozostawić sądom ocenę skutków, jakie szkody wyrządziło obowiązywanie tego aktu, czy też wyeliminować wprost możliwość dochodzenia odszkodowania lub odraczając wejście swojego orzeczenia w czasie dać szansę ustawodawcy, aby usunął z obrotu określony akt normatywny, a tym samym uniknął odpowiedzialności za szkody spowodowane jego obowiązywaniem. (...)

Za przedstawioną wykładnią art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. przemawia konieczność interpretacji wszystkich aktów normatywnych zgodnie z Konstytucją, skoro zaś z art. 190 Konstytucji wynika nie tylko kompetencja Trybunału do pozbawienia określonego aktu normatywnego mocy obowiązującej, lecz także do określenia terminu, kiedy to nastąpi, to inne organy państwa, w tym sądy, nie mogą traktować tego aktu jako co do zasady pozbawionego skutków prawnych. Jedynie gdyby w okresie pomiędzy uznaniem przepisu za niekonstytucyjny a dniem, w którym straci on z woli Trybunału moc prawną, dalsze jego obowiązywanie prowadziło do naruszenia innych wartości chronionych Konstytucją lub umową międzynarodową, sąd może, po rozważeniu wszystkich wchodzących w grę chronionych wartości, nie dopuścić do jego zastosowania w konkretnej sprawie. Taka możliwość powinna być traktowana jednak tylko jako wyjątek od zasady. (...)

Inna interpretacja art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. byłaby nie tylko sprzeczna z art. 190 Konstytucji, ale prowadziłyby do następstw, które trudno akceptować. Uznanie, że samo stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego jest wystarczające do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne, a odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału nie ma żadnego znaczenia, musiałoby prowadzić do dysfunkcjonalności w działalności organów państwa. Z jednej strony z orzeczenia Trybunału wynikałoby bowiem jednoznacznie, że określony przepis, pomimo jego sprzeczności z ustawą, umową międzynarodową lub Konstytucją, nadal obowiązuje, zatem organy państwa powinny się więc do niego, w czasie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, stosować. Z drugiej, strony gdyby przyjąć, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą związaną z obowiązywaniem takiego przepisu, żaden racjonalnie działający organ nie powinien go stosować, gdyż narażałby w ten sposób Skarb Państwa, czyli siebie samego, na konieczność ponoszenia nieraz dotkliwej odpowiedzialności odszkodowawczej.

Orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego nie można przypisywać takiej roli; ma ono wprawdzie przede wszystkim usunąć z obrotu prawnego przepis lub przepisy sprzeczne z ustawą, umową międzynarodową lub Konstytucją, ale prawodawca, dostrzegając komplikacje, jakie może to nieść dla porządku prawnego, wyposażył Trybunał Konstytucyjny w możliwość takiego ustalenia jego treści, aby nie naruszało innych wartości konstytucyjnych. Jeżeli więc Trybunał, biorąc pod uwagę wszystkie chronione Konstytucją wartości, decyduje się na utrzymanie w mocy przepisu sprzecznego z ustawą, umową międzynarodową lub Konstytucją, to tak długo, jak on obowiązuje, żadnemu zachowaniu, do którego ten przepis się odnosi, nie można przypisać cechy bezprawności. Prowadzi to do wniosku, że nie można uznać – w rozumieniu art. 77 Konstytucji i art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. – aby działania organów Państwa, dla których przepis ten stanowi podstawę, były niezgodne z prawem, a tym samym pociągały za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. W konsekwencji należy uznać, że obowiązywanie aktu normatywnego w okresie, w którym Trybunał odroczył utratę jego mocy obowiązującej, nie może pociągać za sobą odpowiedzialność Skarbu Państwa przewidzianej w art. art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.

Skoro trafny jest wniosek, że odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., gdy w okresie odroczenia ustawodawca wyda nowy przepis zgodny z Konstytucją, to pozbawione racji byłoby przyznawanie takiej możliwości po terminie zakreślonym przez Trybunał. Stworzenie przez Trybunał możliwości dalszego obowiązywania przepisu uznanego za niekonstytucyjny oznacza, że przepis ten powinien zostać pozbawiony mocy prawnej, ale do czasu, gdy to nastąpi, działania organów państwowych, dla których stanowił on podstawę, nie są co do zasady bezprawne. (...)

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., orzekł, jak w uchwale.