



Sygn. akt II CNP 37/07

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster

del. SSA Marta Romańska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 15 czerwca 2007 r.

skargi M. D.

o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku
Sądu Okręgowego w K.

z dnia 27 października 2006 r., wydanego w sprawie z powództwa M. D..

przeciwko Powiatowi S. reprezentowanemu przez

Starostę Powiatowego w S.

o zapłatę,

oddala skargę.

Uzasadnienie

M. D. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Powiatu D. kwoty 425 zł, stanowiącej część kwoty, którą zapłaciła na rzecz pozwanego za wydanie karty pojazdu przy jego rejestracji w kraju. Z powołaniem się na pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 3, powódka twierdziła, że pobrane przez pozwanego świadczenie okazało się nienależne (art. 410 k.c.) w zakresie kwoty żądanej w pozwie.

Powiat D. wniósł o oddalenie powództwa i zarzucił, że pobrał opłatę na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie zarejestrowania samochodu powódki.

Wyrokiem z 14 czerwca 2006 r. Sąd Rejonowy w S. uwzględnił powództwo w całości, po ustaleniu, że Starosta Powiatu S. 17 lutego 2005 r. zarejestrował samochód powódki. Za wydanie karty pojazdu powódka zapłaciła 500 zł na rzecz Powiatu S. Podstawą dla pobrania opłaty było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. nr 137, poz. 1310). Wyrokiem z 17 stycznia 2006 r. w sprawie U 6/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 3, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 1 powołanego wyżej rozporządzenia jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. z 2005 r., Dz. U. nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Przepis ten stracił moc z dniem 1 maja 2006 r. Na podstawie obowiązującego od 15 kwietnia 2006 r. rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z 28 marca 2006 r. opłata za wydanie karty pojazdu została ustalona na poziomie 75 zł, bo taką wysokość opłaty Trybunał Konstytucyjny uznał za usprawiedliwioną z uwagi na koszty przygotowania i wydania dokumentu, jakim jest karta pojazdu. Sąd Rejonowy uznał, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z Konstytucją przepisu prawa ma charakter deklaratoryjny i wywołuje skutek *ex tunc*. Dla tej oceny nie ma znaczenia, że Trybunał może na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji określić inną datę wejścia w życie wyroku niż dzień jego ogłoszenia i z tego uprawnienia skorzystał w sprawie sygn. U 6/04. Tego rodzaju ocena skutków uznania przepisu prawa za niezgodny z Konstytucją uzasadniała zasądzenie na rzecz powódki kwoty, którą ta zapłaciła na rzecz pozwanego ponad usprawiedliwioną wysokość

opłaty za kartę pojazdu. Podstawą prawną zasądzenia na rzecz powódki żądanej kwoty był art. 410 k.c.

Wyrokiem z 27 października 2006 r., wydanym w uwzględnieniu apelacji pozwanego, Sąd Okręgowy w K. zmienił wyrok Sądu Rejonowego w S. z 14 czerwca 2006 r. w ten sposób, że oddalił powództwo. Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska o wstecznym działaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisu prawa i wskazał, że odroczenie przez Trybunał terminu utraty mocy obowiązującej skontrolowanego przepisu oznacza, iż przepis ten może być podstawą działań podejmowanych przez organy państwa w okresie poprzedzającym datę utraty jego mocy obowiązującej. Skoro w dacie pobrania przez pozwanego opłaty za wydanie karty pojazdu obowiązywał przepis, który wysokość tej opłaty kształtował na poziomie 500 zł, to pobranego przez pozwanego świadczenia nie sposób uznać za nienależne. Odmienne stanowisko Sądu Rejonowego w S. naruszało, zdaniem Sądu Okręgowego, art. 410 k.c.

Od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 27 października 2006 r. powódka złożyła skargę o stwierdzenie jego niezgodności z prawem w części, w której Sąd ten zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił powództwo. Powódka wskazała, że wzruszenie zaskarżonego przez nią wyroku nie jest możliwe w drodze innych środków zaskarżenia, gdyż wyrok został wydany przez sąd drugiej instancji. Z uwagi na wartość przedmiotu sporu w sprawie nie jest dopuszczalna skarga kasacyjna, a powódce nie są znane okoliczności, które mogłyby usprawiedliwiać wystąpienie ze skargą o wznowienie postępowania. Szkoda powódki polega na tym, że zapłaciła za wydanie karty pojazdu kwotę 500 zł, a zatem wyższą od opłaty, która byłaby usprawiedliwiona wysokością kosztów związanych z wydaniem tego dokumentu, wynoszących 75 zł. Nadpłaconej kwoty powódka ostatecznie nie odzyskała, bo Sąd Okręgowy uznał, że brak jest podstaw do potraktowania świadczenia pobranego od powódki przez Powiat S. jako nienależnego. O takim rozstrzygnięciu zadecydował pogląd Sądu Okręgowego, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 3, wywołuje jedynie skutki *ex nunc*, a nie *ex tunc*.

Skarżąca zarzucała, że pogląd Sądu Okręgowego, który zdecydował o wyniku postępowania w sprawie w realiach ustalonego stanu faktycznego i odnoszącego się do niego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje uzasadnienia. Skarżąca przeanalizowała te orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których doszło do odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne, a które Sąd Okręgowy przytoczył dla uzasadnienia własnego poglądu i stwierdziła, że w każdym przypadku wolą Trybunału było pozostawienie ustawodawcy odpowiedniego czasu na przygotowanie stosownych zmian w prawie. Błędem Sądu Okręgowego było, że Sąd ten w jednakowy sposób ocenił wszystkie przypadki, w których Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niezgodność aktu prawnego z Konstytucją, odroczył moment utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Powódka wskazała, że szczegółową analizę skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przeprowadził Sąd Najwyższy w uchwale z 23 czerwca 2005 r., III CZP 35/05, OSN C 2006, nr 5, poz. 81, a poglądy w tym orzeczeniu wyrażone usprawiedliwiają tezę, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04 działa *ex tunc*.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Ocenę zasadności środka zaskarżenia zgłoszonego przez powódkę zacząć trzeba od wskazania, że – zgodnie z utrwalonym już w orzecznictwie i aprobowanym przez doktrynę poglądem - skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, mający na celu uzyskanie odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, może być uwzględniona tylko wówczas, gdy naruszenie prawa ma charakter kwalifikowany, elementarny. Skarga nie może być traktowana jako środek prowadzący do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego wyroku sądu, a niezgodność z prawem w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. może wynikać tylko z oczywistych błędów sądu, spowodowanych rażącym naruszeniem zasad wykładni lub stosowania prawa (tak Sąd Najwyższy w wyrokach z 9 marca 2006, II BP 6/05, OSNP 2007, nr 3-4, poz. 42 i z 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, nr 1, poz. 17). Jest tak dlatego, że przy wydawaniu każdego orzeczenia sądowego dokonywana jest wykładnia stosowanego prawa, z istoty swej otwarta na wielość możliwych

interpretacji. Za niezgodne z prawem można uznać tylko orzeczenie oczywiście sprzeczne z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo takie, które zostało wydane w wyniku wykładni oczywiście błędnej lub wadliwego zastosowania prawa, widocznych bez głębszej analizy prawniczej. W związku z tym nie można stwierdzić niezgodności z prawem orzeczenia opartego na przepisie prawa, którego treść dopuszcza możliwość różnych interpretacji i gdy za każdą z nich przemawiają uzasadnione argumenty (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Dz. U. nr 145, poz. 1638 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2006 r., II BP 1/05 i z 13 grudnia 2005 r., II BP 3/05, niepubl.).

2. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądów było żądanie zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu. Opłaty te mają charakter publicznoprawny i stanowią dochody powiatu określone w art. 5 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966). Do opłat za kartę pojazdu nie stosuje się przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w tym dotyczących zwrotu nadpłaty (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 listopada 2005 r., II SA/Op 380/05, ZNSA 2006, nr 2, poz. 116). Dla dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego podstawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu, określonej w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. nr 137, poz. 1310) dopuszczalna jest droga sądowa (por. uchwała Sądu Najwyższego z 16 maja 2007 r., III CZP 35/07). Przyjęcie, że w tego rodzaju sprawie istnieje droga sądowa nie oznacza jeszcze, że wywodzone na podstawie przepisów o nienależnym świadczeniu roszczenie o zwrot części opłaty jest merytorycznie zasadne.

Powódka w przedmiotowej sprawie, z odwołaniem się do art. 410 k.c., żądała zasądzenia na jej rzecz części kwoty pobranej przez pozwaną jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie, niezgodnego z ustawą, w oparciu o którą zostało wydane i z Konstytucją, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, w warunkach, gdy Trybunał Konstytucyjny odroczył moment utraty mocy obowiązującej skontrolowanych przepisów rozporządzenia. Szczególne cechy stanu prawnego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy wyrażały się w tym, że przedmiotem badania

przez Trybunał Konstytucyjny było rozporządzenie wykonawcze do ustawy, nie zaś ustawa, a utrata mocy obowiązującej rozporządzenia została przez Trybunał odroczone. O różnych wynikach postępowania przed Sądami pierwszej i drugiej instancji zadecydowały odmienne poglądy tych Sądów na kwestię skutków wywoływanych przez te orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał odracza moment utraty mocy obowiązującej przepisu prawa niezgodnego z normą wyższej rangi. Tak też przyczyny rozbieżnych wyników postępowania przed Sądami obu instancji postrzega powódka w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Problematyka skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ma niewątpliwie charakter złożony, ale – co istotniejsze – w nauce i orzecznictwie nie wypracowano jeszcze jednolitych poglądów w tej materii. Jako szczególnie złożona jawi się przy tym kwestia oceny skuteczności tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które odraczają termin utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny.

W wyroku z 6 grudnia 2006 r., IV CK 247/06, Sąd Najwyższy wskazał, że „zagadnienie czasowego zasięgu wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność całości lub części aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu było wielokrotnie podejmowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W odniesieniu do orzeczeń Trybunału wchodzących w życie z dniem ogłoszenia wypracowano generalnie jednolite stanowisko, zgodnie z którym skutki takich orzeczeń rozciągają się co do zasady wstecz, do chwili wydania tego aktu lub do chwili wejścia w życie Konstytucji, jeżeli niekonstytucyjny akt wydany został przed tą datą (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSN C 2004, nr 9, poz. 136, wyroki Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2002 r., III RN 4/01, OSN P 2003, nr 2, poz. 25 i z 27 września 2002 r., II UKN 581/01, OSNAPUS 2002, nr 23, poz. 581 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPUS 2001, nr 10, poz. 331).

W uchwale z 23 stycznia 2004 r. III CZP 112/03, Sąd Najwyższy wskazał, że „kwestia charakteru i skuteczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność ustaw (przepisów wydawanych przez centralne organy państwowe) z Konstytucją – nie rozstrzygnięte wprost ani w Konstytucji,

ani w ustawie z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zm.) – nie są postrzegane jednolicie w doktrynie i orzecznictwie. W praktyce sądy działają tak, jakby orzeczenie o niezgodności z Konstytucją działało *ex tunc*, od daty wejścia w życie przepisu (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPUS 2001, nr 10, poz. 331, uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00, OSNAPUS 2001, nr 23, poz. 685 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 10 listopada 1999 r., I CKN 204/98, OSN C 2000, nr 5, poz. 94, z 19 grudnia 1999 r., I CKN 632/98 i z 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, niepubl.). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wydaje się natomiast ciążyć ku koncepcji skuteczności własnych orzeczeń *ex nunc*, to jest od chwili wejścia w życie orzeczenia o niekonstytucyjności (por. postanowienie interpretacyjne z 21 marca 2000 r., K 4/00, OTK Zb. Urz. 2000, nr 3, poz. 65)”.

W kwestii skutków czasowych tzw. odroczonej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego reprezentowane są dwa stanowiska.

W wyroku z 29 marca 2000 r., III RN 96/98, OSNAPUS 2000, nr 13, poz. 500, w wyroku z 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 28/06 i w uzasadnieniu uchwały z 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSN C 2004, nr 9, poz. 136, Sąd Najwyższy opowiedział się za prospektywnym skutkiem orzeczeń odroczonej. W tym ujęciu, skutek wsteczny powinien dotyczyć tylko sprawy, w której doszło do badania konstytucyjności przepisu, gdyż inaczej przekreślony zostałaby sens inicjowania postępowania przed Trybunałem w związku z konkretną sprawą.

Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 12 stycznia 2005 r., I CK 457/04, w którym stwierdził, że odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej nie ma wpływu na ocenę zasadności roszczeń odszkodowawczych. Ustalenie odszkodowania w okresie odroczenia wejścia w życie przepisów uznanych za niekonstytucyjne ma nastąpić z pominięciem tych przepisów. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU 9/2004, poz. 96. Zdaniem Trybunału, nadanie wyrokowi skuteczności *pro futuro* ma jedynie tę konsekwencję, że nie wprowadza kategorycznego nakazu dla ustawodawcy

wstecznego usuwania wszystkich skutków wadliwości normatywnej. W wyroku z 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1693/00, Sąd Najwyższy stwierdził, że stosowanie przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją nie może być uznawane za prawidłowe także przed jego formalną utratą mocy.

Jeśli zaakceptować drugie z zaprezentowanych wyżej stanowisk, to należałoby przyjąć, że jedynie w przypadku wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że obowiązują one na przyszłość i wykluczył możliwość wznowienia postępowania w sprawach zakończonych na podstawie uznanego za niekonstytucyjny przepisu (tak – w wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99 i z 10 grudnia 2002 r., P 6/02), brak jest podstaw do przyjmowania wstecznego skutku działania orzeczenia. Przy tym założeniu porównanie sposobu, w jaki Trybunał umotywował rozstrzygnięcie w sprawach U 6/04 (opłata za kartę pojazdu) i P 6/02 (opłata za parkowanie pojazdu) mogłoby uzasadniać wniosek, że Trybunał nie wyłączył uprawnienia do występowania z żądaniem zwrotu opłaty za kartę pojazdu w części przekraczającej rzeczywiste koszty przygotowania i wydania tego dokumentu. Ocena żądania zwrotu opłaty musiałaby jednak uwzględniać okoliczność, że o ile za ugruntowane można już uznać stanowisko, że sąd może odmówić stosowania przepisu rozporządzenia niezgodnego z Konstytucją również w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok SN z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71 i z 7 marca 2003 r., III RN 33/02, OSN P 2004, nr 7, poz. 111, z 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05, OSN KW 2005, nr 9, poz. 83 oraz NSA w wyroku z 23 lutego 2006 r., II OSK 1403/05, Wokanda 2006, nr 5, poz. 35), to identycznych uprawnień nie posiadają organy administracji, które pobierały opłaty za wydanie karty pojazdu.

3. Z przedstawionych wyżej wypowiedzi sądów wynika, że kwestia skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których odroczone datę utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu nie jest w orzecznictwie oceniana w sposób jednolity. Rozbieżność interpretacji przepisów prawa materialnego dokonywana przez sądy nie oznacza jednak, że jedno z przeciwstawnych rozstrzygnięć jest niezgodne z prawem w rozumieniu art.

424¹ i nast. k.p.c. Taka wykładnia użytego w art. 424¹ k.p.c. pojęcia „niezgodność z prawem” oznaczałaby, że każda zmiana interpretacji przepisów wiązałaby się z koniecznością uznawania wcześniejszych orzeczeń za niezgodne z prawem. Rozumowanie takie byłoby niezgodne z faktem oraz koniecznością ciągłego i nieuchronnego rozwoju prawa. Treść orzeczenia, będąca rezultatem przyjętej wykładni, oznacza, że rozstrzygnięcia mogą być różne, w zależności od przedmiotu wykładni, metody, jak również podmiotu jej dokonującego.

Sąd Okręgowy w K., którego poglądy kwestionuje powódka, umotywował własne stanowisko w sposób bardzo szczegółowy, z odwołaniem się do szeregu orzeczeń zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego oraz poglądów wyrażonych w literaturze. Przeprowadzone przez ten Sąd rozumowanie i jego wyniki mieszczą się w granicach dopuszczalnej interpretacji przepisów prawa materialnego, uwarunkowanej otwartością semantyczną terminów prawnych oraz istotą wykładni, na którą nakładają się różne konteksty.

Niezgodność z prawem w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. może wynikać tylko ze skrajnych, oczywistych błędów sądu polegających na rażącym naruszeniu zasad wykładni lub stosowania prawa. Takich błędów Sąd Okręgowy w sprawie nie popełnił.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji (art. 424¹¹ § 1 k.p.c.).