

Sygn. akt III CZP 75/13

UCHWAŁA

Dnia 22 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Marta Romańska

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa G. F. i H. F.
przeciwko Kompanii Węglowej S.A. w K.
o naprawienie szkody,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 22 listopada 2013 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 4 lipca 2013 r.,

"Czy do spraw o naprawienie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, w których zdarzenie wywołujące szkodę, jak i samo powstanie szkody miało miejsce przed dniem 1 stycznia 2012 r., a postępowanie sądowe wszczęte zostało po dniu 1 stycznia 2012 r., zastosowanie mają - z uwagi na treść art. 222 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163 poz. 981) - przepisy tej ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., czy też przepisy ustawy z dnia 4.02.1994 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Do spraw o naprawienie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, w których zdarzenie wywołujące szkodę, jak i jej powstanie, miały miejsce przed dniem 1 stycznia 2012 r. stosuje się przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 29 listopada 2012 r. oddalił powództwo skierowane przeciwko Kompanii Węglowej Spółce Akcyjnej w K. o naprawienie szkody górniczej, przez zasądzenie na rzecz powodów kwoty 92200 zł, na pokrycie kosztów zabezpieczenia budynku mieszkalnego przed szkodą górniczą i usunięcia szkody już występującej. Ustalono, że nieruchomość powodów znajdowała się w zasięgu bezpośrednich wpływów eksploatacji górniczej w latach 1997 do 1999, które ustały najpóźniej z końcem 2000 r. W dalszym ciągu odczuwalne były wpływy pośrednie w postaci wstrząsów generowanych z oddalonych wyrobisk górniczych. Cztery wstrząsy, które zarejestrowano w latach 2009 do 2011, wywołały przyspieszenia drgań odpowiadające pierwszemu stopniowi intensywności GSI-GZW i mogły spowodować poszerzenie wcześniej istniejących, jako skutek eksploatacji z lat 1997 do 1999, rys i szczelin budynku. Pozwana nie planuje eksploatacji górniczej w rejonie nieruchomości powodów, w najbliższym dziesięcioleciu, a ta prowadzona w dalszej odległości może wywołać wstrząsy o zerowym stopniu intensywności. Szkada w budynku powodów obejmuje opisane w opinii biegłego pęknięcia, spękania i odspojenia wskazanych elementów budynku oraz schodów zewnętrznych. Naprawienie tych szkód możliwe jest przez przywrócenie stanu poprzedniego, w sposób szczegółowo opisany w opinii biegłego oraz wyceniony na sumę około 40000 zł do 45000 zł. Nie zachodzi konieczność wykonania dodatkowych zabezpieczeń przed wpływami eksploatacji górniczej. Powodowie podtrzymali roszczenie o zapłatę odszkodowania, powołując się na przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981, dalej - „u.p.g.g. z 2011 r.” lub „ustawa z 2011 r.”). Sąd Okręgowy oddalił powództwo, przyjmując że szkoda powstała na przestrzeni lat 1999 do 2011, a zatem w okresie obowiązywania ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (j. t. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm., dalej - „u.p.g.g. z 1994 r.” lub „ustawa z 1994 r.”) i jej postanowienia, w tym również art. 94 i 95 ust. 1, mają zastosowanie w sprawie. Przepis art. 222 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ma charakter proceduralny; nie wprowadza możliwości stosowania nowych uregulowań do szkód wywołanych zdarzeniami sprzed jej wejścia w życie.

Powodowie w apelacji zarzucili naruszenie art. 222 ustawy z 2011 r. oraz art. 3 k.c. przez błędną wykładnię i niezastosowanie art. 363 § 1 k.c. do określenia sposobu naprawienia szkody. Przy jej rozpoznaniu Sąd Apelacyjny w Katowicach powziął poważne wątpliwości prawne, którym dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Dotyczą one kwestii intertemporalnych, których nie rozwiązuje objęta art. 3 k.c. zasada niedziałania prawa wstecz, przewidująca możliwość występowania wyjątków, wynikających z brzmienia lub celu nowej ustawy. Z uwagi na to, że art. 145 u.p.g.g. z 2011 r. zrównał wszystkich pokrzywdzonych w odniesieniu do możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody, nie byłoby wyłączone zastosowanie nowej ustawy, która nie zmienia procedury dochodzenia naprawienia szkody, ale znacznie skuteczniej chroni wartości konstytucyjne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne dotyczy problematyki czasowego zasięgu obowiązywania przepisów prawnych, regulowanej przepisami międzyczasowego prawa prywatnego, mającymi charakter norm kolizyjnych. Do ich zastosowania dochodzi po ustaleniu, że nowa ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, odnoszących się do prawa materialnego, które określają stosunek nowych uregulowań do dotychczasowych przepisów. Wykładnia norm kolizyjnych stanowi podstawę określenia, czy do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy będą miały zastosowanie nowe, czy poprzednio obowiązujące przepisy.

Jeżeli w nowej ustawie brak przepisów przejściowych, należy poddać analizie przepisy prawa międzyczasowego, zawarte w art. XXVI do LXIII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.), dalej „przep.wprow.” Podstawowe znaczenie ma art. XXVI przep. wprow., przewidujący w sferze działania przepisów kodeksu cywilnego zasadę stosowania do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego prawa dotychczasowego, z zastrzeżeniem wyjątków, które zwarte zostały w dalszych przepisach przechodnich.

Do podstawowych zasad międzyczasowego prawa prywatnego należy, wyrażona w art. 3 k.c. zasada, że ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu. Niezamieszczenie jej w Konstytucji, daje możliwość ustawodawcy odstąpienia od niej w każdej ustawie zwykłej. Usytuowanie zaś w przepisach wstępnych kodeksu cywilnego, nadaje tej zasadzie rangę podstawowej, od której odstąpienie dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, w niej wskazanych, wynikających z brzmienia nowej ustawy lub celu niewątpliwie w niej określonego. Zasada niedziałania prawa wstecz odnosi się do całokształtu uregulowań prawa cywilnego, nie tylko do kodeksu cywilnego, ale także do aktów prawnych szczególnych. Przeciwnością jej jest zasada bezpośredniego działania nowej ustawy, którą należy stosować do oceny skutków zdarzeń prawnych, które nastąpiły po jej wejściu w życie.

Ogólne sformułowanie zasady nieretroakcji przepisów prawnych wymaga doprecyzowania przez odniesienie się do reguł prawa międzyczasowego, dotyczących poszczególnych działów prawa cywilnego, czy jego instytucji. W odniesieniu do stosunku prawnego zobowiązującego sprawcę czynu niedozwolonego do naprawienia szkody, należącego do obszaru zobowiązań, w doktrynie wypracowana została reguła, wywodzona z art. XLIX § 1 przep. wpraw., przyjmująca, że nowa ustawa nie znajduje zastosowania przy ocenie pozytywnych i negatywnych skutków zdarzeń prawnych, które nastąpiły przed jej wejściem w życie. Wyrządzenie szkody czynem niedozwolonym pociąga za sobą powstanie stosunku zobowiązującego osobę odpowiedzialną do naprawienia poszkodowanemu szkody oraz decyduje o treści stosunku zobowiązaniowego. Treść ta wyznacza rodzaj i postać czynu niedozwolonego oraz rodzaj skutków, jakie czyn wywołał. Przepis prawny, przewidujący, że określone zdarzenie powoduje powstanie stosunku zobowiązaniowego, w istocie reguluje w całości skutki tego zdarzenia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ta reguła jest powszechnie przyjmowana (por. wyroki: z dnia 2 czerwca 1967 r., III PRN 38/67; z dnia 9 kwietnia 1999 r., I CKN 943/97; z dnia 24 lutego 2002 r., V CKN 965/00; z dnia 7 października 2004 r., IV CK 81/04, niepublikowane i z dnia 21 września 2007 r., V CSK 186/07, OSNC – ZD 2008 nr 3, poz. 73). Na rzecz stosowania tej

zasady przemawia logiczny związek pomiędzy czasem obowiązywania nowej ustawy a czasowym zasięgiem jej stosowania, poszanowanie praw nabytych oraz stworzenie w społeczeństwie zaufania do obowiązującego ustawodawstwa. Z zasady tej wynika również założenie, że w razie wątpliwości uznać należy, iż nowy przepis prawny nie ma mocy wstecznej.

Wyjątki od stosowania zasady nieretroakcji dotyczą brzmienia nowej ustawy albo jej celu. W świetle przepisów intertemporalnych prawa cywilnego nie ma podstaw do traktowania jako zasady prawa prywatnego stosowania normy korzystniejszej, co pozostaje w sprzeczności z zasadą równości podmiotów stosunków cywilnych. Z uwagi na to, że zasada *lex retro non agit* jest jednym z istotnych elementów państwa prawa, odstępstwo od niej może mieć miejsce z bardzo ważnych powodów i wynikać z samej treści nowych przepisów, nie można wniosku w tym względzie wyprowadzać z wykładni przepisów nowej ustawy. Do zastosowania wyjątku w postaci „celu ustawy” mogłoby dojść w razie wyraźnego wskazania, związanego z przepisami zawierającymi wykładnię autentyczną przepisów już poprzednio obowiązujących oraz przepisów, które zmierzają do usunięcia z porządku prawnego dyspozycji sprzecznych z poczuciem prawnym uczciwych i rozumnych obywateli. W doktrynie i orzecznictwie (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., II CK 374/05 i z dnia 17 listopada 2011 r., IV CSK 70/11, niepublikowane) zaprezentowany został pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym nie można wywodzić mocy wstecznej ustawy z jej celu. Zwrócono również uwagę na niestosowanie tego wyjątku na przestrzeni wielu lat oraz niebezpieczeństwo zachwiania pewności prawa, wobec braku konkretyzacji przesłanek „celu ustawy”, a także pomijania aspektu politycznoprawnego zasady niedziałania ustawy wstecz, polegającego na liczeniu się jedynie z aktualnie obowiązującym prawem i nieistnieniu zagrożenia obciążenia nową ustawą odpowiedzialnością za zdarzenie, które miało miejsce przed jej wejściem w życie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1999 r., I CKN 943/97, niepubl.).

W odniesieniu do odpowiedzialności za szkody wywołane eksploatacją złoża węgla kamiennego Sąd Najwyższy stwierdził na gruncie ustawy z 1994 r., że jest ona ujmowana jako odpowiedzialność deliktowa i w taki sposób przepisy dotyczące

tej odpowiedzialności określają zdarzenia stanowiące czyn niedozwolony, łącząc z danym zdarzeniem obowiązek odszkodowawczy oznaczonej osoby i wyznaczają treść tego obowiązku (por. wyrok z dnia 9 kwietnia 1999 r., I CKN 943/97). Wskazał, że zasada niedziałania wstecz nowej ustawy (art. 3 k.c.) znajduje zastosowanie do odpowiedzialności za szkody górnicze powstałe w następstwie zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie ustawy z 1994 r.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Nie zostały w niej zawarte przepisy przejściowe, dotyczące prawa materialnego w zakresie szkód górniczych. Nie ma podstaw do uznania za takie unormowania art. 216, stanowiącego, że do stwierdzenia nieważności lub wznowienia postępowania w sprawach zakończonych ostatecznymi orzeczeniami komisji do spraw szkód górniczych stosuje się dotychczasowe przepisy oraz art. 222 przewidującego, że do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy. Pierwszy z nich odnosi się do kwestii proceduralnych związanych z likwidacją komisji do spraw szkód górniczych, w następstwie utraty mocy obowiązującej przez dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze, podobnie jak art. 150 ust. 3 up.g.g. z 1994 r. Drugi dotyczy szeregu postępowań administracyjnych, które odmiennie zostały uregulowane w ustawie z 2011 r. na przykład: w przedmiocie uzyskiwania kwalifikacji do wykonywania prac geologicznych – art. 31 u.p.g.g. z 1994 r. i art. 50 w związku z art. 61 u.p.g.g. z 2011 r.; w przedmiocie uzyskiwania uprawnień rzeczoznawcy do spraw ruchu górniczego - art. 78 a ustawy z 1994 r. oraz art. 71 i nast. ustawy z 2011 r. Trzeba zaznaczyć, że obie ustawy zawierają również przepisy procesowe z zakresu postępowania cywilnego – art. 12 ust. 2 ustawy z 1994 r. i art. 15 ust. 2, art. 18 ust. 4, art. 19 ust. 2 ustawy z 2011 r. Z treści i zakresu regulacji art. 222 u.p.g.g. z 2011 r. nie można wywieść wniosku, że normuje on kwestie intertemporalne z zakresu prawa materialnego, dotyczące naprawienia szkód górniczych.

Odpowiedzialność za szkody wywołane eksploatacją złoża węgla kamiennego została w ustawie z 2011 r. – art. 144, art. 146 - uregulowana tak samo, jak w ustawie z 1994 r. – art. 91, art. 93. Odnoszą się zatem do tej odpowiedzialności stanowiska i argumenty prawne wyrażone na gruncie ustawy z 1994 r., dotyczące

deliktowego jej charakteru oraz zastosowania zasady *lex retro non agit*. W art. 145 ustawy z 2011 r., przez odesłanie kwestii naprawienia szkód do zasad zawartych w kodeksie cywilnym, w tym również do art. 363 § 1 k.c., ustawodawca odstąpił od pierwszeństwa naprawienia szkody w drodze restytucji naturalnej, które przewidywał art. 94 ust. 1 i art. 95 ust. 1 ustawy z 1994 r. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika (druk Sejmu VI kadencji nr 1696), że podstawowa zmiana w zakresie odpowiedzialności za szkody polega na większym niż w dotychczasowym stanie prawnym oparciu się na rozwiązaniach kodeksu cywilnego. Oznacza to przede wszystkim, że o sposobie naprawienia szkody spowodowanej ruchem zakładu górniczego, co do zasady, przesądza wola poszkodowanego, co bezpośrednio wynika z art. 363 § 1 k.c.

Regulacje poprzednich aktów prawnych: art. 99 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Nr 85, poz. 654 ze zm.), art. 57 i art. 59 dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (j.t. Dz. U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.) oraz art. 94 ust. 1 i 95 ust. 1 u.p.g.g. z 1994 r., przewidywały w odniesieniu do sposobu naprawienia szkody górniczej, zasadę pierwszeństwa restytucji naturalnej i decydowania przez zobowiązanego do naprawienia szkody o formie odszkodowania. Ten model odpowiedzialności za szkody górnicze w okresie wielu lat obowiązywania nie budził wątpliwości, nie spotkał się z krytyką ze strony doktryny ani orzecznictwa sądowego (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego 1996 r., III CZP 15/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 72; uchwałę z dnia 18 kwietnia 1996 r., III CZP 31/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 113; wyrok z dnia 29 listopada 1982 r., III CR 377/82, OSNCP 1983, nr 9, poz. 134).

Zmiana wprowadzona art. 145 ustawy z 2011 r. nie była traktowana jako cel uchwalenia nowej ustawy. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, jako cel nadrzędny zamierzonych zmian, usunięcie barier utrudniających podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie geologii i górnictwa. Został on wyznaczony zamiarem doprecyzowania zakresu przedmiotowego ustawy, określenia relacji jej przepisów wobec innych ustaw, zapewnienia prawidłowych „relacji” legislacyjnych pomiędzy treścią ustawy oraz aktów wykonawczych, usprawnienia prowadzonych na jej podstawie postępowań administracyjnych, przygotowania nowoczesnych

regulacji wprowadzających uproszczenia dla przedsiębiorców, odbiurokratyzowania postępowań administracyjnych, usprawnienia instrumentów przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin oraz doprecyzowania przesłanek podejmowanych rozstrzygnięć (druk Sejmu VI kadencji nr 1696).

Nie ma racjonalnych argumentów dla aprobaty stanowiska, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 2011 r. mogłyby być traktowane jako cel wyłączający stosowanie zasady *lex retro non agit*. Nie ma też podstaw do formułowania tezy, że celem ustawodawcy było nadanie przepisom regulującym odpowiedzialność za szkodę górnictwem mocy wstecznej przez odniesienie nowych uregulowań do zdarzeń i ich skutków zaistniałych przed dniem jej wejścia w życie. W ustawie z 2011 r. cel tego dotyczący nie został niewątpliwie wskazany i nie wynika z uzasadnienia jej projektu, w którym wyjaśnione zostały przyczyny wprowadzenia zmian. Nie należą do zakresu wyłączenia stosowania zasady *lex retro non agit* względy słusznościowe, jak też nie została dopuszczona wykładnia rozszerzająca odstępstw od tej reguły.

Z powyższych względów przedstawione zagadnienie prawne rozstrzygnięto jak w uchwale.