



Sygn. akt I CNP 13/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSA Władysław Pawlak (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi M. G. i J. G. o stwierdzenie niezgodności z prawem
prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego
z dnia 4 listopada 2011 r., wydanego w sprawie
z powództwa M. G. i J. G.
przeciwko Miastu W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 17 października 2012 r.,

oddala skargę.

Uzasadnienie

Powodowie M. G. i J. G. w pozwie skierowanym przeciwko Miastu W. domagali się zasądzenia kwoty 425 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 13 października 2010 r. tytułem zwrotu nadpłaty za wydanie karty pojazdu. Powództwo zostało oparte na przepisach o zwrocie bezpodstawnego wzbogacenia (nienależnego świadczenia) w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r.

Wyrokiem z dnia 19 maja 2011 r. Sąd Rejonowy oddalił powództwo i zasądził od powodów solidarnie na rzecz strony pozwanej kwotę 60 zł tytułem kosztów procesu.

W uzasadnieniu ustalił, iż powodowie w dniu 23 listopada 2004 r. dokonali w Urzędzie Miasta W. rejestracji samochodu osobowego Ford Mondeo zakupionego na obszarze Unii Europejskiej. Była to pierwsza rejestracja na terytorium Polski i w związku z tym, na podstawie art. 77 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, została wydana karta pojazdu, za którą - zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu - pobrano opłatę w kwocie 500 zł.

W dniu 17 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie U 6/04 wydał wyrok stwierdzający niezgodność powołanego przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z Konstytucją RP i ustawą – Prawo o ruchu drogowym, przy czym Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej tegoż przepisu z dniem 1 maja 2006 r. Z kolei w dniu 28 marca 2006 r. Minister Transportu i Budownictwa wydał rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, które weszło w życie w dniu 15 kwietnia 2006 r. i spowodowało utratę mocy obowiązującej rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r. Nowe rozporządzenie przewidywało stawkę 75 zł za kartę pojazdu.

W rozważaniach prawnych Sąd pierwszej instancji wskazał, że podstawą dochodzonego przez powodów roszczenia jest przepis art. 417¹ § 1 k.c., zgodnie z którym, 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. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu, który przewidywał opłatę za wydanie karty pojazdu po raz pierwszy rejestrowanego na terytorium Polski, a zakupionego zagranicą, ale jednocześnie odroczył utratę jego mocy obowiązującej. W związku z tym odroczenie utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis wiąże sąd i jest równoznaczne z odroczeniem obalenia domniemania konstytucyjności przepisu.

Z tego względu, w ocenie Sądu pierwszej instancji, nie można było przyjąć w tej sprawie istnienia niezgodności z prawem działania władzy publicznej co uczyniło powództwo bezzasadnym.

Apelacja powodów zarzucająca naruszenie przez Sąd Rejonowy art. 321 k.p.c. oraz art. 87 ust. 1 i art. 91 Konstytucji w zw. z art. 90 Traktatu Wspólnot Europejskich, a także art. 414 k.c., została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 4 listopada 2011 r.

Sąd drugiej instancji, dzieląc zarzut wydania rozstrzygnięcia przez Sąd pierwszej instancji z pominięciem wskazanej przez powodów podstawy prawnej dochodzonego roszczenia, uznał jednak zaskarżone orzeczenie za odpowiadające prawu. Mianowicie, skoro w chwili pobrania kwestionowanej przez powodów opłaty istniała ku temu podstawa prawna - tym bardziej, że w świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis przewidujący obowiązek zapłacenia opłaty w kwocie 500 zł za wydanie karty pojazdu utracił moc obowiązującą dopiero z dniem 1 maja 2006 r. (a nie wstecz) – to nie może być mowy o nienależnym świadczeniu, którego zwrotu domagali się powodowie.

W skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia opartej na obu ustawowych podstawach, powodowie domagali się stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego.

W ramach pierwszej podstawy zarzucili naruszenie art. 90 ust. 1 Traktatu Wspólnot Europejskich w zw. z art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie, a w konsekwencji nieuwzględnienie zasady pierwszeństwa stosowania prawa Wspólnot Europejskich w przypadku kolizji z ustawami

krajowymi; art. 190 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP polegające na błędnej ich wykładni i niewłaściwym zastosowaniu przez przyjęcie, że przepis § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie opłat za kartę pojazdu, mimo niezgodności z Konstytucją RP, może być źródłem praw i obowiązków.

W ramach drugiej podstawy skargi zarzucili naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. polegające na niewłaściwym wyjaśnieniu podstawy prawnej wyroku przez pominięcie w rozważaniach prawnych podstawy prawnej roszczenia, podniesionej przez powodów w apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Jej celem jest uzyskanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417¹ § 2 k.c.).

Według ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, niezgodność z prawem orzeczenia rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty. Orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i nie podlegającymi różnej wykładni przepisami albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawnej. Tylko w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności. Istotą władzy sądowej jest orzekanie w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od wewnętrznego przekonania sędziego oraz jego swobody w ocenie praw i faktów stanowiących przedmiot sporu. Treść orzeczenia, jak wspomniano wyżej, zależy również od wyników wykładni, które mogą być różne, w zależności od jej przedmiotu, i przyjętych metod. W związku z tym może istnieć wiele możliwych interpretacji, a sam fakt wykładni z natury rzeczy cechuje subiektywizm. Zatem w odniesieniu do działalności jurysdykcyjnej sądu, pojęcie bezprawności nie jest tożsame z takim pojęciem funkcjonującym na gruncie odpowiedzialności cywilnoprawnej (por. uzasadnienia

wyroków Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007/2/35, z dnia 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007/1/17, z dnia 17 maja 2006 r., I CNP 14/06, niepubl., z dnia 13 maja 2009 r., IV CNP 122/08, niepubl., z dnia 3 czerwca 2009 r., IV CNP 116/08, niepubl.).

2. Powodowie dochodzili w procesie zwrotu kwoty 425 zł jako nienależnego świadczenia pobranego przez stronę pozwaną za wydanie karty pojazdu na podstawie aktu prawnego sprzecznego z prawem wspólnotowym i Konstytucją RP. W uchwale z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07 (OSNC 2008, nr 7-8, poz. 72) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego podstawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu, określone w § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310, zwane dalej rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2003 r.). Także po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), Sąd Najwyższy opowiedział się za dopuszczalnością drogi sądowej w tego rodzaju sprawach, gdy opłata ta została pobrana na podstawie powołanego rozporządzenia przed wejściem w życie tej ustawy (zob. uchwała z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12, niepubl. oraz uchwała z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69). Nie podważa dopuszczalności drogi sądowej w tego rodzaju sprawach także uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07 (ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21), który wprowadzie przyjął, że skierowanie do organu administracyjnego żądania zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie powołanego rozporządzenia jest sprawą administracyjną, ale jednocześnie zastrzegł, że przyjęcie tego stanowiska nie oznacza, iż dla dochodzenia zwrotu opłaty ma być niedopuszczalna droga postępowania przed sądem powszechnym, gdyż o takiej dopuszczalności decyduje przede wszystkim wskazana przez powoda podstawa prawna roszczenia.

W związku z tym stwierdzić trzeba, że w sprawie, w której zapadło skarżone orzeczenie droga sądowa była dopuszczalna.

3. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r. (sygn. akt U 6/04, Dz. U. Nr 15, poz. 119) stwierdził niezgodność § 1 w/w rozp. z art. 77 ust. 4 pkt. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP i orzekł, że przepis ten traci moc obowiązującą z dniem 1 maja 2006 r. Zatem Sąd Okręgowy opierając się wyłącznie na treści tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, słusznie przyjął, że odroczenie utraty mocy obowiązującej stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji oznaczało, iż przepis ten formalnie obowiązuje do daty wskazanej w orzeczeniu, a w konsekwencji pobranie przez stronę pozwaną spornej opłaty w dniu 23 listopada 2004 r. miało oparcie w podstawie prawnej. W tej sytuacji podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 190 ust. 3 Konstytucji RP jest bezzasadny.

Problem jednak jest w tym, że mimo treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego sporny przepis rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r. okazał się sprzeczny z prawem wspólnotowym (obowiązującym Polskę w chwili pobrania od powodów tej opłaty za kartę pojazdu), tj. art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zwanego dalej TWE), bowiem w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2007 r. wydanym w trybie prejudycjalnym w sprawie P. Kawala przeciwko Gminie Miasta Jaworzno (C-134/07, Dz. U. UE.C. 2008, nr 64, poz. 15) w związku z wnioskiem Sądu Rejonowego w J., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, iż ówczesny art. 90 TWE (obecnie jest to art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, takiej jaka była przewidziana w rozporządzeniu z dnia 28 lipca 2003 r.

Prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym co potwierdza art. 90 ust. 3 Konstytucji RP i wobec tego co do zasady w razie sprzeczności przepisu prawa krajowego z przepisem prawa Unii Europejskiej, sąd rozstrzygający sprawę powinien zastosować się do konsekwencji wynikających z tej kolizji i uwzględnić odpowiedni przepis prawa unijnego.

Naruszenie przez Sąd Okręgowy jako Sąd drugiej instancji art. 90 TWE w zw. z art. 90 ust. 3 Konstytucji RP nie spowodowało jednak niezgodności skarżonego wyroku z prawem w znaczeniu przedstawionym w pkt 1 niniejszych

rozważań. Jak wspomniano, niezgodność ta musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, a taka sytuacja nie zachodzi w przedmiotowej sprawie. Odraczając utratę mocy obowiązującej § 1 rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł w tej materii na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. W razie zatem odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, sąd co do zasady powinien stosować wadliwą normę prawną przy podejmowaniu rozstrzygnięć zapadających po utracie jego mocy obowiązującej do zdarzeń, które nastąpiły przed tą datą (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 38/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 31). Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Sprzeczność stanu prawnego powstałego wskutek analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z prawem wspólnotowym nie daje podstaw do przyjęcia, iż naruszenie prawa przez Sąd Okręgowy miało charakter rażący, skoro dokonując interpretacji prawa w przedmiotowej sprawie, oparł się na wynikających z Konstytucji RP konsekwencjach tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 i 3). Konstytucja RP w art. 87 ust. 1 wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP wymienia Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei w art. 91 ust. 3 jest statuowane pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego w przypadku kolizji z ustawami krajowymi. Konstytucja RP nie reguluje wprost sytuacji, gdy zachodzi sprzeczność pomiędzy stanem prawnym wywołanym odroczeniem przez Trybunał Konstytucyjny - na podstawie jej art. 190 ust. 3 - mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z tą ustawą zasadniczą, a prawem wspólnotowym. Opowiedzenie się przez Sąd Okręgowy za prymatem orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie Konstytucji nad prawem wspólnotowym nie stanowiło naruszenia prawa w rozumieniu art. 424¹ § 1 k.p.c., mimo że może budzić wątpliwości.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 424¹¹ § 1 k.p.c.