

Wyrok z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03

Sąd rozpoznający sprawę nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy (aktu normatywnego) z powodu jego niezgodności z Konstytucją; jeżeli poweźmie poważne wątpliwości w tym zakresie, powinien zwrócić się z odpowiednim pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Zbigniew Strus

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Teodora M. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Infrastruktury (dawniej Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast) o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 16 kwietnia 2004 r. kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2002 r.

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powoda Teodora M. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 17 października 2001 r., oddalającego powództwo Teodora M. i Mariana M. o zasądzenie od Skarbu Państwa, Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta odszkodowania za straty powstałe na skutek robót górniczych na obszarze przedsiębiorstwa Cegielnia "M.", położonego w M. przy ul. F. nr 65, obecnie nr 95. W sprawie tej dokonano następujących ustaleń.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 22 października 1990 r. stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 9 kwietnia 1951 r. o przejęciu na własność państwa przedsiębiorstwa oznaczonego jako Cegielnia "M." Jana M., położonego w M., ul. F. nr 65, powiat w. oraz

orzeczenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 3 czerwca 1960 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego wspomnianego wyżej przedsiębiorstwa.

W dniu 20 października 1992 r. Teodor M. i Marian M., następcy prawni Jana M., wystąpili do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o przyznanie im odszkodowania w trybie art. 160 k.p.a., Minister jednak decyzją z dnia 22 listopada 1996 r. odmówił przyznania odszkodowania. Strony zostały pouczone, że decyzja jest ostateczna i mogą w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Po otrzymaniu tej decyzji Teodor M. i Marian M. w dniu 9 grudnia 1996 r. złożyli wniosek do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wskazywali, że decyzja z dnia 22 listopada 1996 r. nie jest ostateczna, gdyż istnieje ich zdaniem możliwość jej wzruszenia na podstawie art. 127 k.p.a. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, postanowieniem z dnia 29 kwietnia 1997 r., stwierdził niedopuszczalność wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej ostateczną decyzją Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 22 listopada 1996 r. Rozpatrując skargę powodów na wspomnianą decyzję i postanowienie, Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 9 czerwca 1999 r., oddalił skargę na postanowienie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 29 kwietnia 1994 r. oraz odrzucił skargę na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej z dnia 22 listopada 1996 r.

W dniu 12 maja 1997 r. Teodor M. i Marian M. wystąpili z pozwem o zasądzenie od Skarbu Państwa Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta odszkodowania. Po sprecyzowaniu powództwa Teodor M. wnosił o zasądzenie kwoty 350 910,65 zł, co odpowiadało 1/16 jego udziału w spadku, a Marian M. o zasądzenie kwoty 175 455,32 zł, stanowiącej 1/32 część należnego mu spadku. Na rozprawie w dniu 19 września 2001 r. pełnomocnik pozwanego wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc, że zostało ono wniesione po upływie 30 dni od daty wydania decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie. Z art. 160 § 5 k.p.a. wynika jednoznacznie, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Powodowie, którzy w decyzji z dnia 22 listopada 1996 r., zostali pouczeni o możliwości wystąpienia z powództwem

do sądu, z nieznanых przyczyn uznali, że zostali błędnie pouczeni i wnieśli o ponowne rozpoznanie sprawy przez organ administracyjny. Tymczasem tryb dochodzenia odszkodowania stanowi samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i następnie stwierdzeniem tej nieważności. Przepis art. 160 § 5 k.p.a. wyraźnie określa termin do wniesienia powództwa do sądu i jest bezsporne, że powództwo zostało wniesione po upływie tego terminu, który jest terminem zawitym, a jego upływ powoduje wygaśnięcie prawa. Zdaniem Sądu Okręgowego, w rozpoznawanej sprawie nie zachodzą żadne szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać, przy przyjęciu możliwości stosowania do terminów zawitych w drodze analogii przepisów o przedawnieniu roszczeń, nieuwzględnienie upływu terminu.

Powodowie podnieśli, że nie zawinili uchybienia terminowi, gdyż nie wiedzieli o jednoinstancyjnym postępowaniu w tym trybie. Ich błąd sprowadzał się do niezawinionej, błędnej interpretacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże, jak podkreślił Sąd Okręgowy, nie musieli dokonywać własnej interpretacji przepisów w zakresie przysługujących im środków odwoławczych, gdyż zostali o nich wyraźnie pouczeni w decyzji odmawiającej im przyznania odszkodowania.

W apelacji Teodor M. zarzucił, że Sąd Okręgowy pomiął istotny dla rozstrzygnięcia fakt, iż pozwany w sposób dorozumiany uznał co do zasady istnienie roszczenia w trakcie podjętej w postępowaniu przed sądem nieudanej próby zawarcia ugody. Ponadto kwestionował skutki upływu terminu zawitego, powołując się na art. 5 k.c., oraz zarzucił sprzeczność art. 160 § 5 k.p.a. z Konstytucją.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił apelacji, stwierdzając, że Sąd Okręgowy dokonał w sprawie prawidłowych ustaleń i właściwej oceny prawnej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, który powołał się na zgodny w tej sprawie pogląd doktryny, upływ terminu zawitego powoduje wygaśnięcie prawa, a powództwo, którego celem jest ochrona tego prawa, złożone po upływie terminu zawitego, podlega oddaleniu. Do biegu terminów zawitych nie stosuje się przepisów dotyczących biegu przedawnienia. W ocenie Sądu Apelacyjnego, powołanie się przez apelującego na dorozumiane uwzględnienie powództwa przez pozwanego w trakcie podjętej próby zawarcia ugody nie stanowi uznania powództwa w rozumieniu przepisów prawa.

Sąd Apelacyjny szeroko uzasadnił niemożność uwzględnienia apowództwa na podstawie art. 5 k.c. (...)

Jeśli chodzi o zarzut sprzeczności art. 160 § 5 k.p.a. z Konstytucją, to – w ocenie Sądu Apelacyjnego – brak podstaw do jego podnoszenia w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie mają obowiązek stosowania art. 160 § 5 k.p.a. w brzmieniu uchwalonym przez parlament, gdyż sądy powszechne nie są powołane do badania zgodności ustaw z Konstytucją; kompetencja w tym zakresie należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 188 Konstytucji oraz z art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Kasacja powoda została oparta na obu podstawach. Skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego, polegające na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu art. 160 § 5 k.p.a. w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 5 k.c. Zdaniem skarżącego, upływ terminu zawitego nie powoduje, wbrew odmiennej opinii Sądu Apelacyjnego, wygaśnięcia prawa, którego dochodzenie ograniczone jest tym terminem i po jego upływie można, gdy zachodzą szczególne okoliczności, nieuwzględnić upływu terminu zawitego. Skarżący zarzucił również naruszenie art. 123 § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 117 § 2 k.c., gdyż jego zdaniem, na zasadzie analogii, do terminu zawitego określonego w art. 160 § 5 k.p.a. można stosować przepisy o przedawnieniu roszczeń. Ponadto zarzucił naruszenie art. 60, 61 i 65 k.c. przez ich niezastosowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadniony jest przede wszystkim zarzut dotyczący niezgodności art. 160 § 5 k.p.a. z przepisami Konstytucji. (...)

W pierwszej kolejności rozważyć należy, czy na tle przyjętej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości podmiotów, uzasadnione jest utrzymywanie, określonych w art. 160 k.p.a., krótkich terminów dla wystąpienia przez poszkodowanego w specjalnym trybie z roszczeniem do sądu. Gdy za szkodę odpowiada Skarb Państwa, poszkodowany jest zobowiązany najpierw wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym do organu administracji, a następnie, jeżeli nie akceptuje stanowiska organu administracji, w ciągu bardzo krótkiego czasu złożyć w sądzie powództwo o zasądzenie odszkodowania. Jeżeli szkoda jest natomiast wynikiem zawinionego zachowania innej osoby, dochodzenie odszkodowania odbywa się przed sądem powszechnym na zasadach określonych przepisami

kodeksu cywilnego. Nie ma żadnych powodów, poza intencją polepszenia sytuacji Skarbu Państwa, które uzasadniają takie zróżnicowanie. Uprzywilejowanie Skarbu Państwa staje się tym bardziej niezrozumiałe, jeżeli zważyć, że zgodnie z art. 153 k.p.a., w razie wznowienia postępowania, stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 145 k.p.a. albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego, którego może dochodzić bezpośrednio przed sądem powszechnym. Poszkodowany, który nie wystąpi o odszkodowanie, najpierw na drodze administracyjnej, a następnie w krótkim terminie nie złoży powództwa w sądzie, traci możliwość uzyskania odszkodowania i to w wypadku wyrządzenia szkody bezprawnym działaniem organów Państwa, stwierdzonym prawomocną decyzją administracyjną. Gdyby natomiast było to bezprawne działanie innego niż Skarb Państwa podmiotu lub bezprawność działania Skarbu Państwa wiązałyby się ze wznowieniem postępowania, poszkodowany miałby co najmniej trzyletni termin dla dochodzenia odszkodowania przed sądem. Istnieją więc uzasadnione podstawy do twierdzenia, że uregulowanie zawarte w art. 160 k.p.a., zwłaszcza w paragrafie czwartym i piątym tego przepisu, godzą w zagwarantowaną art. 32 ust.1 Konstytucji zasadę równości podmiotów.

Zasada ta dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, do których należy także Skarb Państwa jako podmiot odpowiadający za szkodę wyrządzoną bezprawną decyzją (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zasada ta zostaje naruszona, jeżeli norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK Zb.Urz. 1999, nr 2, poz. 24). Z dokonanej powyżej analizy norm regulujących odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawnym działaniem organu administracyjnego, wynika że Skarb Państwa jest różnie traktowany w art. 153 i 160 k.p.a. Podobna różnica występuje pomiędzy sytuacją Skarbu Państwa jako osoby odpowiedzialnej za wyrządzoną szkodę a innymi podmiotami, od których poszkodowany może dochodzić odszkodowania. Mamy tu więc do czynienia z wyraźnym naruszeniem zasady równości.

Naruszenie to prowadzi również do ograniczenia praw poszkodowanego zagwarantowanych innymi przepisami Konstytucji. Godzi w przyznane każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), skoro w

sytuacji określonej w art. 160 k.p.a. wyłącza możliwość uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa w znacznie szerszym zakresie, niż w sytuacji przewidzianej w art. 153 k.p.a. Tak znaczne ograniczenie w dochodzeniu odszkodowania przed sądem można kwalifikować jako naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż 30 dniowy termin do dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym, w powiązaniu z jednoinstancyjnym postępowaniem przed organem administracyjnym, może być uznany za zamknięcie drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Tak restryktywna regulacja dochodzenia odszkodowania może być również odczytywana jako naruszenie zagwarantowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, równej dla wszystkich podmiotów, ochrony własności i innych praw majątkowych. Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że zróżnicowanie sytuacji Skarbu Państwa, a co za tym idzie poszkodowanego, nie jest uzasadnione żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie sposób bowiem uzasadnić wynikającego z art. 160 k.p.a. uprzywilejowania Skarbu Państwa oraz ograniczenia praw poszkodowanego ani bezpieczeństwem państwa lub porządku publicznego, ani koniecznością ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. (...)

Mając na względzie, wskazane wątpliwości co do zgodności art. 160 k.p.a. z Konstytucją, należy stwierdzić, że skoro powód w trakcie postępowania podnosił ich istnienie, sąd nie mógł uchylić się od ich oceny. Rację ma wprawdzie Sąd Apelacyjny, podkreślając, że zgodnie z art. 188 Konstytucji właściwym do orzekania o zgodności ustawy z konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny, nie jest jednak całkowicie trafne twierdzenie tego Sądu, że sędziowie podlegają tylko ustawom. Z art. 178 Konstytucji wyraźnie wynika, że sędziowie podlegają również Konstytucji, to zaś oznacza, iż w razie rozpoznawania konkretnej sprawy, szczególnie wtedy, gdy strona podnosi istnienie niezgodności pomiędzy przepisem ustawy a Konstytucją, sąd rozpoznający sprawę ma obowiązek zbadać, czy wskazany przepis jest zgodny z Konstytucją. Na potrzebę takiego badania zwracał wielokrotnie uwagę Sąd Najwyższy (por. postanowienia z dnia 22 sierpnia 2000 r., III CZ 78/00 i z dnia 30 stycznia 2001 r., I CZ 123/00 oraz wyroki z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1151/00, z dnia 7 listopada 2003 r., I CK 246/02, z dnia 7 stycznia 2004 r., III CK 186/02, z dnia 23 stycznia 2003 r., III RN 26/02 i z dnia 11 marca 2004 r., II UK 276/03).

Jeżeli, w ocenie sądu, nie ma podstaw do twierdzenia, że dany przepis jest niezgodny z Konstytucją, sąd stosuje go i wydaje na jego podstawie orzeczenie. Stanowisko sądu podlega kontroli instancyjnej na zasadach i w trybie określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Sąd, szczególnie w sytuacji, w której strona wskazuje argumenty świadczące w jej przekonaniu o niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją, nie tylko nie może oprzeć wyroku na kwestionowanym przepisie i w ten sposób milcząco przyjąć, że jest on zgodny z Konstytucją, lecz powinien uzasadnić swój pogląd, postępując zgodnie w wymogami określonymi w art. 328 § 2 k.p.c. Jeżeli sąd ma jednak wątpliwości, czy określony przepis jest zgodny z Konstytucją, a od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy, może, zgodnie z art. 193 Konstytucji, przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu stosowne pytanie prawne.

Użyte w art. 193 Konstytucji określenie "może" należy rozumieć w ten sposób, że to sąd określa, jaki jest stopień niezgodności danego przepisu z Konstytucją i od jego oceny zależy, czy uznaje go za zgodny z Konstytucją. Jeżeli natomiast sąd dochodzi do wniosku, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności przepisu z Konstytucją, to nie może sam tej niezgodności przesądzać. Konstytucja określa kompetencje sądów i Trybunału Konstytucyjnego; tylko Trybunał ma zgodnie z art. 188 prawo do orzekania o niezgodności ustawy z Konstytucją, brak zaś przepisu, który taką kompetencję przyznawałby sądom.

W szczególności nie można kompetencji do orzekania o niezgodności przepisu z Konstytucją wywodzić z art. 178 Konstytucji, przepis ten nie określa bowiem kompetencji sądu jako organu, lecz wyznacza zakres niezawisłości sędziów przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Powszechnie też przyjmuje się, że kompetencji danego organu nie można domniemywać lecz musi ona mieć swoje wyraźne podstawy w ustawie. Jeszcze raz należy więc podkreślić, że wyraźne podstawy do orzekania o niezgodności ustawy z Konstytucją, art. 188 ustawy zasadniczej przyznaje tylko Trybunałowi Konstytucyjnemu, a nie sądom. Zaprezentowana wykładnia przepisów Konstytucji sprzyja realizacji idei państwa prawa, trudno bowiem uznać za zgodne z zasadą państwa prawa sytuacje, w których na skutek uznania kompetencji sądów do orzekania o niezgodności konkretnego przepisu z ustawą istnieje realne prawdopodobieństwo występowania różnych stanowisk w kwestii obowiązywania danego przepisu, a także możliwość wydania odmiennych orzeczeń w tej sprawie sądu i Trybunału Konstytucyjnego.

Pojawienie się takich rozstrzygnięć niewątpliwie osłabiłoby zaufanie obywatela do prawa i organów powołanych do jego stosowania.

Za takim rozumieniem kompetencji sądów i Trybunału Konstytucyjnego opowiada się konsekwentnie Trybunał Konstytucyjny (np. postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK Zb.Urz. 2000, nr 2, poz. 67 oraz wyroki z dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK Zb.Urz. 2000, nr 6, poz. 189 i z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK Zb.Urz. 2001, nr 2, poz. 5). Stanowisko sądów jest zróżnicowane; Naczelny Sąd Administracyjny oraz Sąd Najwyższy w wielu orzeczeniach opowiadały się za możliwością orzekania przez sądy o niezgodności ustawy z Konstytucją (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 1998 r., II SA 1246/98, "Glosa" 1999, nr 3, s. 29 i z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003, nr 3, poz. 17 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6, z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37 i z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPUS 2002, nr 6, poz. 130). Pogląd ten opiera się na założeniu, że sąd na podstawie Konstytucji może orzec o niezgodności ustawy z Konstytucją, zgodnie bowiem z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie podlegają ustawom i Konstytucji, art. 8 Konstytucji zaś zezwala na jej bezpośrednie stosowanie. Taka kompetencja sądów nie uchybia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie prowadzi do uchylenia ustawy i nie ma mocy powszechnie obowiązującej, a jedynie stanowi rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, co nie wiąże innych sądów orzekających na podstawie tych samych ustaw.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie podziela tego stanowiska, gdyż jak wskazano, taka wykładnia przepisów Konstytucji nie znajduje wyraźnej podstawy w jej przepisach. (...)

Podobne stanowisko coraz wyraźniej przeważa w nauce prawa oraz znalazło już wyraz w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego (postanowienia z dnia 14 czerwca 2000 r., V CKN 1119/00, OSNC 2002, nr 4, poz. 49 i z dnia 18 września 2002 r., III CKN 326/01, nie publ. oraz wyroki z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, nie publ., z dnia 27 marca 2003 r., V CKN 1811/00, nie publ. oraz z dnia 6 listopada 2003 r. II CK 184/02, nie publ.). Podzielił je także Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 12 czerwca 2002 r., OPS 6/00 (ONSA 2001, nr 1, poz. 4).

Trafnie w kasacji skarżący zarzucił więc naruszenie art. 160 k.p.a. przez nierozpoznanie, czy jest on zgodny z Konstytucją. Brak odniesienia się Sądu Apelacyjnego do tej kwestii narusza też art. 328 § 2 k.p.c. (...)

Mając na względzie, że zarzuty kasacji w części okazały się usprawiedliwione, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393¹³ § 1 k.p.c., orzekł, jak w sentencji.