

## UCHWAŁA

Dnia 16 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Misiurek

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Powiatu O. jako przedstawiciela grupy powiatów, w skład której wchodzi: Powiaty [...],

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju

o ustalenie,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 16 września 2015 r.

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny w W.

postanowieniem z dnia 13 listopada 2014 r.,

"Czy w przypadku wytoczenia powództwa na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. z 2010 r. Nr 7 poz. 44) - o ustalenie ponoszenia przez pozwanego odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie legislacyjne Sąd jest uprawniony do dokonywania oceny zasadności zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego?"

podjął uchwałę:

**W postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, Dz.U. z 2010 r., Nr 7, poz. 44) sąd bada zarzut przedawnienia roszczenia pieniężnego, jeżeli dotyczy on wszystkich członków**

**grupy i oparty jest na jednakowych okolicznościach odnoszących się do nich wszystkich.**

## UZASADNIENIE

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne powstało w postępowaniu grupowym toczącym się na podstawie art. 2 ust.3 ustawy z dnia 17 grudnia 2009r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r., Nr 7, poz. 44 – dalej: „u.d.r.p.g.”), w wyniku powództwa wniesionego przez Powiat O., jako przedstawiciela grupy powodów, przeciwko Skarbowi Państwa-Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju o ustalenie, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wynikającą z niewydania z dniem 1 maja 2004 r. rozporządzenia dostosowującego przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310- dalej: „rozp. z 2003 r.”) do przepisów prawa wspólnotowego.

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo ustalając między innymi, że § 1 ust. 1 powyższego rozporządzenia przewidywał

pobieranie za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej opłaty w wysokości 500 zł, natomiast w ust.2 ustalona została opłata 75 zł za wydanie wtórnika karty. Przepis § 1 ust. 1 został uznany za niezgodny z Konstytucją RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie U 6/04, w którym stwierdzono, iż traci on moc z dniem 1 maja 2006 r.

W dniu 28 marca 2006 r. Minister Transportu i Budownictwa wydał rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 59, poz. 421) określające jednolicie opłatę na kwotę 75 zł.

Orzeczeniem z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie C 134/07 Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził niezgodność przepisu § 1 ust. 1 rozp. z 2003 r. z art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

W związku z powyższymi wyrokami przeciwko powiatom kierowane były roszczenia o zwrot pobranych przez nie opłat za wydanie karty pojazdu w przypadku pierwszej rejestracji w Polsce. Zapadały wyroki zasądzające zwrot całej opłaty w kwocie 500 zł lub różnicy między tą kwotą a kwotą 75 zł opłaty za wydanie wtórnika. Zasądzone były też odsetki i koszty procesu. Niektóre powiaty dobrowolnie zwracały pobrane opłaty na wezwanie uprawnionych.

Sąd pierwszej instancji oceniając roszczenie na gruncie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., jako dotyczące ustalenia odpowiedzialności pozwanego za szkodę wynikłą z zaniechania legislacyjnego uznał, że powód nie wykazał przesłanek tej odpowiedzialności. Nie istnieją bowiem dostatecznie skonkretyzowane przepisy, które nakładałyby na państwo polskie obowiązek wydania w chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej przepisów dostosowujących rozp. z 2003 r. do prawa wspólnotowego, względnie wprowadzających inne rozwiązanie dające nowe źródło dochodów powiatom w miejsce opłat przewidzianych w § 1 ust. 1 rozp. z 2003 r.

W ocenie Sądu powód nie wykazał również istnienia szkody wynikającej z zaniechania legislacyjnego, bowiem nie może nią być wskazana przez niego konieczność zwrotu przez powiaty opłat pobranych na podstawie niezgodnych z Konstytucją i prawem wspólnotowym przepisów. Kwoty opłat za karty pojazdów pobrane bowiem zostały bez podstawy prawnej, obowiązek zwrotu odsetek

i kosztów procesu nie wynikał z zaniechania legislacyjnego lecz z opieszałości powiatów w zwrocie należności, a konieczność zwrotu kwoty 75 zł zasądzonej w niektórych wypadkach wyrokami sądów nie jest powiązana przyczynowo z zarzucanym zaniechaniem legislacyjnym. Podobnie nie została wykazana szkoda wynikająca z nie wydania przepisów przyznających powiatom inne dochody w miejsce dotychczas pobieranych opłat za wydanie kart pojazdu.

Sąd Okręgowy podzielił również podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia pieniężnego na podstawie art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c., uznając badanie tej kwestii za dopuszczalne w ramach powództwa przewidzianego w art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. i stwierdzając, że trzyletni termin przedawnienia upłynął w grudniu 2010 r., a więc przed wniesieniem pozwu w sprawie w dniu 4 sierpnia 2011 r. Uznał bowiem, że z wyroku ETS z dnia 10 grudnia 2007 r. powód wiedział o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, gdyż z wyroku tego wynikało, iż przepis par.1 ust. 1 rozp. z 2003 r., na podstawie którego pobierane były opłaty, jest niezgodny z prawem unijnym i powinien być zmieniony.

Rozpoznając apelację powoda, w której zgłoszony został między innymi zarzut naruszenie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. w zw. z art. 189 k.p.c. przez przyjęcie, że w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego sąd może uwzględnić zarzut przedawnienia, Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości prawne, którym dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym.

Stwierdził, że prezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska w tym przedmiocie.

Pierwsze, negujące taką możliwość, opiera się na uznaniu powództwa o ustalenie odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. za rodzaj powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, w rozumieniu art. 189 k.p.c., z wyłączeniem jedynie obowiązku wykazania przez powoda interesu prawnego. W pozostałych natomiast kwestiach, w tym także w kwestii przedawnienia, mają zastosowanie poglądy doktryny i orzecznictwa dotyczące powództwa z art. 189 k.p.c. w tym pogląd, że przedawnienie roszczenia nie wyłącza możliwości uwzględnienia powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa. W konsekwencji sąd rozpoznając powództwo przewidziane w art. 2 ust. 3

u.d.r.p.g. nie bada zarzutu przedawnienia, który może być podniesiony i rozpoznany w postępowaniu o zasądzenie określonego świadczenia, dla którego wyrok o ustalenie ma znaczenie prejudycjalne.

Drugie stanowisko bazuje na istotnym podobieństwie wyroku wydawanego na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. do wyroku wstępnego, przewidzianego w art. 318 k.p.c. Dochodzi bowiem także do oddzielenia kwestii odpowiedzialności pozwanego od kwestii rozmiaru tej odpowiedzialności. Do wyroku wydanego na podstawie art. 2 ust.3 powinny mieć zatem zastosowanie zasady wypracowane na gruncie art. 318 k.p.c., a więc zasada, że wyrok taki powinien przesądzać wszystkie elementy stosunku prawnego, na którym opiera się dochodzone roszczenie, oprócz rozmiaru świadczenia. Moc wiążąca takiego wyroku oznacza, że po jego uprawomocnieniu się nie można już podważać zasadności dochodzonego roszczenia, nie można więc także podnieść skutecznie zarzutu przedawnienia, który powinien być rozstrzygnięty w wyroku wstępnym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego taka wykładnia lepiej odpowiada celowi postępowania grupowego oraz charakterowi wyroku wydanego na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Udzielenie odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne wymaga dokonania analizy i określenia charakteru oraz znaczenia powództwa o ustalenie odpowiedzialności pozwanego wytoczonego w postępowaniu grupowym na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. Jak słusznie wskazał Sąd Apelacyjny w tej kwestii zarysowała się w literaturze opisana wyżej różnica poglądów. Nie powtarzając przytoczonych już przez Sąd Apelacyjny argumentów dwóch zasadniczych stanowisk i skutków przyjęcia każdego z nich dla określenia charakteru powództwa przewidzianego w art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. oraz zakresu kognicji sądu przy jego rozpoznawaniu, należy podzielić stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w tym przedmiocie w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2015 r. I CSK 533/14 (OSNC z 2015 r., z. 7-8, poz. 97).

W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy wskazał, że powództwo, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g., wnoszone jest w sytuacji, gdy każdy członek grupy w istocie kieruje przeciwko pozwanemu roszczenie pieniężne i jedynie dlatego,

że roszczeń tych nie można ujednoczyć zgodnie z wymaganiami art. 2 ust. 1, wnosi o ustalenie odpowiedzialności pozwanego, ograniczając pozew do żądania ustalenia wybranych okoliczności istotnych dla dochodzenia roszczenia pieniężnego. Dochodzenie roszczenia pieniężnego ulega wówczas rozbiciu na dwa etapy: pierwszy następuje w ramach postępowania grupowego o ustalenie, a drugi w ramach indywidualnych powództw o zapłatę.

Należy podkreślić, że żądając ustalenia jedynie odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. powód musi jednak sformułować także roszczenie pieniężne, którego dochodzeniu w późniejszych postępowaniach indywidualnych ma służyć żądanie ustalenia odpowiedzialności pozwanego i ustalenie tej odpowiedzialności w postępowaniu grupowym musi nastąpić w nawiązaniu do roszczenia pieniężnego, którego spełnienia domagają się od pozwanego członkowie grupy. Ustalenie odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. nie może bowiem następować w oderwaniu od stosunku prawnego, będącego źródłem tej odpowiedzialności ani od wypływającego z niego roszczenia, którego spełnienia domagają się członkowie grupy a które, zgodnie z art. 1 ust. 1, musi być jednego rodzaju i oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Decydujące znaczenie dla dopuszczalności postępowania grupowego oraz zakresu kognicji sądu w tym postępowaniu, także w sytuacji dochodzenia ustalenia odpowiedzialności pozwanego, mają zatem elementy wspólne członkom grupy. Sąd w tym postępowaniu ma bowiem ustalić okoliczności wspólne dla wszystkich członków grupy, które stanowią przesłankę dochodzonego roszczenia.

Rozważając w tym kontekście charakter żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. Sąd Najwyższy we wskazanym postanowieniu stwierdził, że pojęcie to ma swoiste, autonomiczne znaczenie, inne niż w art. 318 k.p.c., jak również inne niż w art. 189 k.p.c., a jego rozumienie jest zdeterminowane przede wszystkim celem i funkcjami postępowania grupowego, jako postępowania szczególnego, mającego ułatwić, usprawnić i przyspieszyć rozwiązywanie konfliktów, w które zaangażowana jest duża liczba osób. Chodzi zatem o wydanie wyroku ustalającego odpowiedzialność pozwanego wobec znacznej grupy osób za określone zdarzenie. Przedmiotem postępowania

grupowego przy żądaniu ustalenia odpowiedzialności pozwanego są więc tylko okoliczności wspólne wszystkim członkom grupy. Nie chodzi natomiast o ustalenie okoliczności indywidualnych, dotyczących jedynie poszczególnych członków grupy. Nie ma zatem konieczności ustalania ani przesądzenia, że u każdego z członków grupy doszło do powstania szkody, jeżeli okoliczności dotyczące szkody są na tyle zróżnicowane, iż ich ocena w postępowaniu grupowym byłaby niecelowa. Wystarczy wówczas uznanie prawdopodobieństwa, że szkoda wystąpiła, choć sąd w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego może też tę okoliczność przesądzić, jeżeli jest to możliwe i celowe w ramach postępowania grupowego. Jeżeli nie, to badanie indywidualnych przesłanek takich jak rzeczywiste wystąpienie szkody, jej wysokość, związek przyczynowy, przyczynienie się poszkodowanego oraz ewentualnie przedawnienie, jeżeli odnosi się jedynie do indywidualnych roszczeń, a nie do wszystkich członków grupy, będzie stanowić przedmiot badania w postępowaniach indywidualnych.

Rozwijając ten kierunek wykładni i biorąc pod uwagę cel oraz funkcje postępowania grupowego a także przewidziane w art. 1 ust. 1 u.d.r.p.g. wymagania dotyczące jednorodności i jednolitości rodzaju oraz podstawy faktycznej roszczeń w nim dochodzonych, należy uznać, że w razie żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego postępowanie sądowe powinno ograniczyć się do ustalenia pewnego kompleksu okoliczności faktycznych i prawnych wspólnych dla wszystkich członków grupy, stanowiącego przesłankę indywidualnych roszczeń pieniężnych kierowanych przeciwko pozwanemu. Sąd powinien więc ustalić przesłanki tej odpowiedzialności tylko rzeczywiście wspólne wszystkim członkom grupy, których ocena w tym postępowaniu nie koliduje z jego istotą.

W podobny sposób należy podejść do zarzutów pozwanego, dotyczących zasady jego odpowiedzialności. Sąd powinien je badać w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego jeżeli nie mają charakteru indywidualnego lecz dotyczą na równi wszystkich członków grupy i oparte są na jednakowych okolicznościach, odnoszących się także do wszystkich członków grupy w takim samym stopniu.

Dotyczy to także zarzutu przedawnienia roszczenia pieniężnego, którego dochodzeniu w późniejszych postępowaniach indywidualnych ma służyć żądanie ustalenia odpowiedzialności pozwanego. Jest to zarzut materialnoprawny uchylający obowiązek pozwanego naprawienia szkody, a więc wpływający na zasadę jego odpowiedzialności. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r. III CZP 84/05 (OSNC z 2006r., z. 7-8, poz.114), w świetle art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.c. upływ terminu przedawnienia powodujący niemożność dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym może nastąpić wcześniej niż doszło do wystąpienia wszystkich elementów kwalifikujących zdarzenie jako czyn niedozwolony, a skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia jest wystarczające do oddalenia powództwa bez potrzeby ustalenia, czy zachodzą wszystkie inne przesłanki prawnomaterialne uzasadniające jego uwzględnienie. W razie podniesienia zarzutu przedawnienia badanie tych przesłanek jest zbędne, wobec czego możliwe jest oddalenie powództwa ze względu na przedawnienie roszczenia w sytuacji, w której wobec niespełnienia wszystkich przesłanek warunkujących jego byt, roszczenie nie zostało jeszcze w pełni ukształtowane.

Podzielając to stanowisko trzeba jednak stwierdzić, że w świetle art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c. o tym, czy doszło do przedawnienia roszczenia odszkodowawczego decyduje między innymi to, co poszkodowany uznał za swoją szkodę wynikającą ze wskazanego przez niego czynu niedozwolonego. Choć, jak stwierdzono wyżej, w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego, powód nie musi wykazywać wystąpienia szkody ani jej wysokości u poszczególnych członków grupy, jeżeli są to okoliczności indywidualne, a nie wspólne, jednak musi określić, co jest szkodą dla wszystkich członków grupy, a więc jaki uszczerbek majątkowy uważają oni za szkodę wynikającą z czynu niedozwolonego stanowiącego podstawę roszczenia. Obowiązkiem zaś Sądu jest ustalenie i ocena, czy tak określony uszczerbek majątkowy może być uznany za szkodę spowodowaną czynem niedozwolonym wskazanym w pozwie zbiorowym oraz czy jest on wspólny dla wszystkich członków grupy.

W odniesieniu do tak określonej szkody może zostać zgłoszony zarzut przedawnienia roszczenia oparty zarówno na twierdzeniu o upływie trzech lat od



dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c.), jak i zarzut przedawnienia oparty na twierdzeniu o upływie dziesięciu lub dwudziestu lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 i § 2 k.c.). Z uwagi na to, że pozew grupowy z samej istoty ma być oparty na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej, dochodzone nim roszczenia z reguły wywodzone są z tego samego zdarzenia, a w takiej sytuacji zarzut przedawnienia podniesiony na podstawie art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 i § 2 k.c. także oparty jest na tych samych okolicznościach wspólnych dla wszystkich członków grupy. Nie ma żadnych racjonalnych powodów by taki zarzut nie był rozpoznawany w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego.

Inaczej może przedstawiać się sytuacja, gdy pozew o ustalenie odpowiedzialności pozwanego wywodzony jest nie z jednego, tego samego zdarzenia lecz z kilku takich samych zdarzeń i zgłoszono zarzut przedawnienia oparty na art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 lub § 2 k.c., jak również wtedy, gdy pozew wywodzony jest z tego samego zdarzenia lub z kilku takich samych zdarzeń i podniesiono zarzut przedawnienia oparty na przesłankach określonych w art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 1 k.c. Również w takich sytuacjach zarzut przedawnienia może być oparty na takich samych okolicznościach i dotyczyć w jednakowym stopniu wszystkich członków grupy. Jednakże może też dotyczyć niektórych tylko członków grupy lub też przesłanki i okoliczności, na których jest oparty mogą odnosić się tylko do niektórych z nich. Wówczas okoliczności i przesłanki przedawnienia muszą być badane indywidualnie, co nie jest dopuszczalne w postępowaniu grupowym. Cel i funkcje tego postępowania oraz wynikające z nich przesłanki jego dopuszczalności określone w art. 1 ust.1 u.d.r.p.g., nie pozwalają na rozpoznanie takiego zarzutu przedawnienia w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego, gdyż wymaga on badania okoliczności indywidualnych, odnoszących się tylko do niektórych członków grupy, a w postępowaniu grupowym badaniu i ustaleniu podlegają tylko okoliczności wspólne wszystkim członkom grupy.

Powyższe rozważania dotyczą także ewentualnych zarzutów powoda grupowego podniesionych w odpowiedzi na zarzut przedawnienia.

W konsekwencji należy przyjąć, że jeżeli zgłoszony w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia odszkodowawczego podniesiony został w stosunku do wszystkich członków grupy i oparty na jednakowych podstawach i okolicznościach dotyczących także ich wszystkich, podlega on rozpoznaniu przez Sąd, jako kolejna, wspólna dla wszystkich członków grupy przesłanka odpowiedzialności pozwanego. Jest to zgodne z celem i funkcją postępowania grupowego, gdyż uwzględnienie zarzutu przedawnienia prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności pozwanego i oddalenia powództwa już na tym etapie postępowania, a nie uwzględnienie tego zarzutu i ustalenie odpowiedzialności pozwanego wyłącza możliwość powoływania się na przedawnienie w ewentualnych procesach indywidualnych. W pierwszym przypadku nie może już dojść – co oczywiste – do żadnych procesów indywidualnych, a w drugim realna jest możliwość, że do nich nie dojdzie i sprawy zostaną załatwione ugodowo, co jest jednym z istotnych celów wydania wyroku na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. Nawet jeżeli do indywidualnych procesów dojdzie, to zakres rozstrzyganych w nich kwestii będzie ograniczony do ustalenia wystąpienia szkody, jej wysokości i ewentualnie innych zarzutów indywidualnych. Cel postępowania grupowego, którym jest ułatwienie, usprawnienie i przyspieszenie załatwienia jednorodnych spraw dużej liczby osób, zostanie w obu przypadkach osiągnięty.

Z tych wszystkich przyczyn Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).

kc