

Sygn. akt III CZP 95/19

## POSTANOWIENIE

Dnia 9 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa J. K. i B. K.

przeciwko Przedsiębiorstwu P. w W.

przy udziale Prokuratora Prokuratury Krajowej

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 9 października 2020 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Okręgowy w W.

postanowieniem z dnia 31 października 2019 r., sygn. akt XXIII Ga (...),

„Czy w ramach art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczalna jest odmowa zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej, ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną, bez uprzedniego zwrócenia się z pytaniem prawnym przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji)?”

**odmawia podjęcia uchwały.**

## UZASADNIENIE

J. K. i B. K., którzy są właścicielami nieruchomości gruntowej zabudowanej, stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...) w obrębie 2-11-16, położonej w W. przy ul. Ż., dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą o numerze KW (...), dochodzą od Przedsiębiorstwa P. w W. zapłaty odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej: „p.o.ś.”)

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem z dnia 6 lipca 2017 r. oddalił powództwo oraz obciążył powodów kosztami procesu, pozostawiając ich rozliczenie referendarzowi sądowemu. Ustalił, że w dniu 7 sierpnia 2007 r. zostało wydane, na podstawie art. 135 ust. 2 p.o.ś., rozporządzenie Wojewody (...) w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu (...) w W., które weszło w życie z dniem 25 sierpnia 2007 r. Nieruchomość powodów znalazła się w całości w obszarze ograniczonego użytkowania, poza strefą M. W dniu 20 czerwca 2011 r. Sejmik Województwa (...) podjął uchwałę w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu (...) w W., która weszła w życie z dniem 4 sierpnia 2011 r. Nieruchomość należąca do powodów została objęta obszarem ograniczonego użytkowania poza strefą Z1 i Z2.

Sąd Rejonowy przyjął, że z roszczeniem odszkodowawczym, o którym mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., można wystąpić w terminie zawitym 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 ust. 4 p.o.ś.). Uznał, że powodowie nie zachowali tego terminu, gdyż ich nieruchomość znalazła się w obszarze ograniczonego użytkowania po raz pierwszy na podstawie rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2007 r., zaś późniejsza uchwała z dnia 20 czerwca 2011 r. nie spowodowała nowych ograniczeń w odniesieniu do tej nieruchomości. Stwierdził, że powodowie mogli wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi najpóźniej przed dniem 25 sierpnia 2009 r.

Sąd Okręgowy w W., rozpoznając apelację powodów, powziął wątpliwość

wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Podkreślił, że podstawą rozstrzygnięcia Sądu Rejonowego było uwzględnienie zarzutu upływu dwuletniego terminu zawitego, określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. Wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17 (OTK-A 2018, poz. 13) orzekł o niezgodności art. 129 ust. 4 p.o.ś. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji tego wyroku powołany przepis został znowelizowany przez ustawę z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 452) i obecnie wynosi 3 lata. W ocenie Sądu Okręgowego, biorąc pod uwagę przebieg procesu legislacyjnego, powstają poważne wątpliwości, czy art. 129 ust. 4 p.o.ś., zarówno przed utratą mocy obowiązującej spowodowaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r., jak i w obecnym kształcie, realizuje we właściwy sposób zasadę proporcjonalności, wprowadzając bardzo krótki, początkowo dwuletni, a obecnie trzyletni termin zawity zgłoszenia roszczeń odszkodowawczych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wiąże się ze sporem o sądową kontrolę konstytucyjności ustaw: czy jest to wyłącznie kontrola scentralizowana, czy też, przynajmniej w pewnym zakresie, jest dopuszczalna kontrola rozproszona, dokonywana w szczególności przez sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy. Zagadnienie to jest sporne w orzecznictwie i piśmiennictwie.

Trybunał Konstytucyjny zajmuje jednoznaczne stanowisko w kwestii niedopuszczalności pominięcia go w razie pojawiających się w sprawach rozstrzyganych przez sądy zastrzeżeń co do zgodności przepisów ustaw z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (OTK 2001, nr 1, poz. 5), że w żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych obowiązujących w dniu otwarcia spadku nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji

do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Artykuł 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie akcentuje obligatoryjność przedstawienia przez sąd pytania prawnego w razie powstania wątpliwości co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją. Podkreśla, że urzeczywistnienie zasady nadrzędności Konstytucji przez sądy nie polega na odmowie stosowania niekonstytucyjnych przepisów, lecz właśnie na przedstawianiu pytań prawnych. Ma to sprzyjać uniknięciu rozbieżności orzecznictwa w kwestii konstytucyjności aktów normatywnych, a co za tym idzie rozchwianiu systemu prawnego (zob. postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000, nr 2, poz. 67; wyroki z dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000, nr 6, poz. 189, z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5 i z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001 nr 8, poz. 256).

We współczesnym orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa stanowisko, że sądy i inne organy stosujące prawo nie mogą orzekać o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania, gdyż wyłączną kompetencję w tym zakresie, zgodnie z art. 188 Konstytucji, ma Trybunał Konstytucyjny. Natomiast sąd, mając uzasadnione wątpliwości co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, ma obowiązek na podstawie art. 193 Konstytucji zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (zob. wyroki z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, niepubl., z dnia 7 listopada 2002 r., V CKN 1493/00, niepubl., postanowienie z dnia 18 września 2002 r., III CKN 326/01, niepubl., z dnia 27 marca 2003 r., V CKN 1811/00, niepubl., z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, niepubl., z dnia 6 listopada 2003 r., II CK 184/02, niepubl., z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 323, z dnia

26 marca 2004 r., IV CK 188/03, niepubl., z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71, z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, niepubl., z dnia 3 grudnia 2008 r., V CSK 310/08, OSNC-ZD 2009, nr A, poz. 16, z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, niepubl., z dnia 27 stycznia 2010 r., II CSK 370/09, niepubl., z dnia 16 marca 2012 r., IV CSK 310/11, niepubl., z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, niepubl.).

Jednakże w początkowych latach obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Sąd Najwyższy kilkakrotnie stwierdził, że sądy są upoważnione do odmowy zastosowania przepisu ustawy uznawanego przez nie za niekonstytucyjny i mogą wyrokować z pominięciem takiego przepisu, stosując bezpośrednio Konstytucję (zob. np. uchwała z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNP 2002, nr 2, poz. 34, postanowienie z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNP 1998, nr 17, poz. 528 oraz wyroki z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6, z dnia 17 grudnia 1999 r., II UKN 270/99, niepubl., z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37, z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNP 2002, nr 6, poz. 130, z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 47/02, niepubl.). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00 przyjął, że art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 342 ze zm.), ograniczający - a w określonych sytuacjach wyłączający - możliwość dochodzenia przez poszkodowanego żołnierza, na zasadach prawa cywilnego, odszkodowania lub zadośćuczynienia za szkodę z tytułu wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową, jest sprzeczny z Konstytucją. Uznał bowiem, że sąd powszechny może samodzielnie stwierdzić sprzeczność przepisu z Konstytucją i odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 47/02 stwierdził, że odmowa zastosowania przepisu w sprawie ma takie znaczenie, że sąd, stwierdziwszy niekonstytucyjność danego przepisu, uwzględnia ten fakt przy orzekaniu o indywidualnym stosunku prawnym będącym przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, a jego pogląd nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w analogicznych sprawach. To uprawnienie sądu nie uchybia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenie jest powszechnie

obowiązujące i ostateczne (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

W późniejszym orzecznictwie Sąd Najwyższy jeszcze kilkakrotnie dopuścił możliwość stwierdzenia przez sąd niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją z pominięciem Trybunału Konstytucyjnego, jednak tylko w szczególnych okolicznościach. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się podobne rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 (niepubl.) uznał, że stosowanie Konstytucji nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1), ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Należy jednak zaznaczyć, że - z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu.

Kwestia oczywistej niekonstytucyjności była początkowo w orzecznictwie rozumiana jako sprzeczność między przepisem ustawowym a konstytucyjnym dotyczącym tej samej materii. Wskazywano w związku z tym, że sąd może skorzystać z reguły *lex superior derogat legi inferiori* i rozstrzygnąć sprawę bezpośrednio na podstawie normy konstytucyjnej, pomijając niezgodną z nią normę ustawową (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r., V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82).

Na przesłankę oczywistej niekonstytucyjności powoływano się w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego zawierającymi tzw. klauzule odraczające (art., kiedy sąd rozpoznawał sprawę, w której miał zastosować przepis uznany

przez Trybunał za niekonstytucyjny, lecz pozostawiony w mocy w okresie odroczenia, o którym mowa w art. 190 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r., I KZP 30/13, OSNKW 2014, nr 5, poz. 36, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 2311/14, niepubl., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Bk 827/12, niepubl.). Jednakże Sąd Najwyższy np. w uchwale z dnia 16 października 2014 r., III CZP 67/14 (OSNC 2015, nr 7-8, poz. 82; zob. też uchwała z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136, wyrok z dnia 19 lutego 2004 r., IV CK 64/03, niepubl., wyrok z dnia 20 kwietnia 2004 r., IV CSK 28/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 31, uchwała z dnia 4 grudnia 2009 r., III CZP 97/09, OSNC 2010, nr 6, poz. 88, postanowienie z dnia 30 maja 2017 r., IV CSK 390/16, niepubl., wyrok z dnia 9 lutego 2018 r., I CSK 390/17, niepubl., postanowienie z dnia 14 czerwca 2019 r., III CZP 5/19, Biul. SN 2019, nr 6) trafnie podkreślił, że przepis uznany za niezgodny z Konstytucją, który utracił moc obowiązującą w terminie określonym przez Trybunał Konstytucyjny (art. 190 § 3 Konstytucji), ma zastosowanie do oceny zdarzeń, które nastąpiły przed tym terminem.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 (OSNC 2016, nr 12, poz. 148) uznał, że jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność określonego przepisu ustawy z Konstytucją, to sąd może odmówić zastosowania w rozpoznawanej sprawie identycznie brzmiącego przepisu tej ustawy (zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 13/13, niepubl. i I FSK 36/13, niepubl. oraz z dnia 12 kwietnia 2016 r., II FSK 330/15, niepubl.). Z oczywistą niekonstytucyjnością mamy do czynienia również wtedy, gdy ustawodawca zmienia co prawda kontrolowany przepis, lecz nie usuwa stwierdzonego przez Trybunał Konstytucyjny stanu niekonstytucyjności, stwarzając tylko pozory wykonania wyroku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2010 r., I OSK 1447/09, niepubl. i z dnia 14 grudnia 2017 r., I FSK 1579/17, niepubl.). Za oczywiście niekonstytucyjne uznaje się także przepisy o podobnej treści lub konstrukcji do uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne, ale wynikające z innych aktów normatywnych (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego

2015 r., I OSK 1180/13, niepubl. i z dnia 2 czerwca 2015 r., I OSK 2388/13, niepubl.).

W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych wskazuje się na „oczywistą niekonstytucyjność” polegającą na przekonaniu o niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją i uznaniu w konsekwencji, że sąd nie ma obowiązku przedstawienia pytania prawnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2004 r., OSK 971/04, niepubl., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Po 1034/16, niepubl.).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNAPIUS 2017, nr 9, poz. 119) przyjął, że sąd - jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) - może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnej z Konstytucją w przypadku, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiednie pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji), lecz nie doszło do jego rozstrzygnięcia.

W orzecznictwie uznaje się dopuszczalność pominięcia przez sąd przepisu ustawy, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny, lecz orzeczenie Trybunału nie zostało ogłoszone przez upoważnione do tego organy (zob. uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 r., w której stwierdzono, że nieopublikowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niezgodność z Konstytucją określonego przepisu, uchyla domniemanie jego zgodności z Konstytucją z chwilą ogłoszenia wyroku przez Trybunał w toku postępowania).

W piśmiennictwie poglądy w rozważanej kwestii są podobnie zróżnicowane jak w orzecznictwie. W dawniejszych wypowiedziach przeważało stanowisko o niedopuszczalności rozproszonej kontroli sądowej konstytucyjności ustaw. Współcześnie jednak wysuwa się kilka argumentów przemawiających za możliwością niezastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy bez uprzedniego przedstawiania pytania prawnego i uzyskania wiążącego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, podnosi się argument sprawiedliwości, zgodnie z którym sąd może pominąć niekonstytucyjną ustawę, gdyż musi wymierzyć

sprawiedliwość w konkretnej sprawie zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi, realizując prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Po drugie, wskazuje się na stan wyższej konieczności konstytucyjnej, związanej z niemożliwością wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia odpowiadającego wymaganiom konstytucyjnym. Jest to jednak rozwiązanie nadzwyczajne, uzasadnione koniecznością efektywnej ochrony nadrzędności Konstytucji w porządku prawnym. Z uwagi na wyjątkowość sytuacji można mówić o czasowym przeniesieniu ciężaru ochrony nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym z Trybunału na sądy, gdy jeden z segmentów judykatury nie domaga. Należy w związku z tym podkreślić, że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 marca 2016 r., III CZP 102/15 (OSNC 2016 nr 7-8, poz. 88) wypowiedział pogląd, że decydowanie o zgodności przepisów prawnych z Konstytucją jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego, przy czym argument ten jest właściwy, o ile Trybunał może wykonywać swoje funkcje. Po trzecie, sygnalizuje się możliwość pominięcia przepisu ustawy uchwalonej ze świadomością naruszenia porządku konstytucyjnego, zwłaszcza jeśli najwyższe organy władzy publicznej zajmowały w toku procesu legislacyjnego jednoznaczne stanowisko o niekonstytucyjności takiego aktu normatywnego. Zastrzega się jednak, że odmowa zastosowania aktów ustawodawczych z takich powodów może prowadzić do niepotrzebnego wikłania sądów w konflikt polityczny.

*Prima facie* mogłoby wydawać się, że przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne spełnia przesłanki określone w art. 390 § 1 k.p.c. Powstało ono przy rozpoznawaniu apelacji, a jego rozstrzygnięcie jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy. Zostało sformułowane na tyle abstrakcyjnie, że nie sprowadza się do podjęcia próby zastąpienia sądu drugiej instancji przez Sąd Najwyższy w rozstrzygnięciu sprawy. Jest zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości. Sąd Okręgowy przedstawił je Sądowi Najwyższemu w sposób formalnie poprawny. Jednakże mimo to należało odmówić podjęcia uchwały z następujących względów. Po pierwsze, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się wprawdzie, że zagadnienie prawne powinno być sformułowane w sposób na tyle ogólny, aby podjęta uchwała mogła mieć zastosowanie do większej liczby podobnych spraw (zob. postanowienia z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, niepubl., z dnia 22 lipca 2005 r., III CZP

49/05, OSNC 2005, nr 10, poz. 180, z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 98/07, niepubl., z dnia 26 listopada 2009 r., III CZP 103/09, OSNC-ZD 2010, nr C, poz. 82, z dnia 8 kwietnia 2010 r., III UZP 1/10, niepubl.). Zagadnienie prawne nie może jednak być zbyt ogólne, a tak jest w wypadku zagadnienia sformułowanego w niniejszej sprawie. Zmierza ono do uzyskania odpowiedzi niezależnej od tego, który sąd lub organ miałby orzekać na podstawie Konstytucji z pominięciem Trybunału oraz w jakiego rodzaju sprawach: cywilnych, karnych czy administracyjnych. Otrzymanie tak szerokiej odpowiedzi było zresztą zbędne w sprawie rozstrzyganej przez Sąd Okręgowy, który w uzasadnieniu postanowienia z dnia 31 października 2019 r. sam zresztą opisał istotę rzeczywistego problemu występującego w sprawie. Problem ten sprowadza się mianowicie do tego, czy nowelizacja art. 129 ust. 4 p.o.ś., polegająca na zastąpieniu dwuletniego terminu zawitego terminem, trzyletnim, jest zgodna art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17. Po drugie, przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego zmierza do podjęcia uchwały, która wiąże w danej sprawie (art. 390 § 2 k.p.c.). Z natury rzeczy wiążąca może być uchwała, która jednoznacznie rozstrzyga zagadnienie prawne. Tymczasem w niniejszej sprawie zagadnienie prawne zostało sformułowane tak szeroko, że jednoznaczne jego rozstrzygnięcie stało się niemożliwe w sytuacji, gdy Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie zdecydował się na stwierdzenie, że w każdym wypadku sąd, który ma wątpliwość co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, musi przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne.

Należy zresztą podkreślić, że nawet gdyby zagadnienie prawne w niniejszej sprawie zostało wprost odniesione do wykładni art. 129 ust. 4 p.o.ś., to również byłoby trudno Sądowi Najwyższemu jednoznacznie do niego odnieść się. Problem związany z konstytucyjną oceną nieznacznego wydłużenia przez ustawodawcę terminu zawitego do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17 najbardziej przypomina opisaną wyżej sytuację, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność określonego przepisu ustawy z Konstytucją, a zastosowanie miałby znaleźć identycznie lub podobnie brzmiący przepis tej lub innej ustawy,

albo gdy ustawodawca tylko stwarza pozory wykonania wyroku Trybunału. Mogłoby się wydawać, że jest to bezsporna sytuacja, w której sąd może samodzielnie orzec o niezgodności przepisu z Konstytucją ze względu na jego „oczywistą niekonstytucyjność”. Tak jednak nie zawsze jest. Tytułem przykładu można tu wskazać na nowelizację art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (obecny jedn. tekst: Dz.U. 2018, poz. 845 ze zm.; dalej: „u.s.m.”) dokonaną w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08 (OTK-A 2008, nr 10, poz. 181). Wymienione przepisy w pierwotnym brzmieniu regulowały przesłanki „przekształcenia” spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności lokalu. Trybunał Konstytucyjny w części I pkt 1 i 2 wspomnianego wyroku stwierdził, że art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązują spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni (lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni) wyłącznie spłat, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1–3 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 pkt 1 i 2, są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W części II wyroku Trybunał orzekł, że przepisy wymienione w części I w punktach 1-4 tracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W konsekwencji tego wyroku została uchwalona ustawa z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1779), która nadała nowe brzmienie m.in. art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. różniące się od poprzedniego tylko stylistycznie. Rozważany wyrok, wydany w pełnym składzie (a ściślej: przez 14 sędziów), jest wyjątkowo kontrowersyjny, o czym świadczy okoliczność, że 9 sędziów złożyło zdania odrębne: 5 sędziów wobec części I wyroku i 4 sędziów wobec części II wyroku. Tylko 5 sędziów orzekających w tym wyroku nie złożyło zatem zdania odrębnego. Znaczna część doktryny oceniła ten wyrok jako merytorycznie nietrafny. W tej sytuacji ewentualne stanowisko sądu orzekającego w konkretnej sprawie, oceniające zmiany wprowadzone w rozważanym zakresie przez ustawę z dnia 18 grudnia 2009 r. jako niezgodne z Konstytucją, z pominięciem procedury zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, należałoby

uznać za nietrafne (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2010 r., II CSK 3/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 19).

W niniejszej sprawie sytuacja była jednak o tyle odmienna, że w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, art. 129 ust. 4 p.o.s. został zmieniony ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska w ten sposób, iż dwuletni termin zawity został zastąpiony przez termin trzyletni. Sąd Okręgowy w W. zauważył, że, zgodnie z wyrokiem Trybunału, art. 129 ust. 4 p.o.ś. miał utracić moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw. To jednak nie nastąpiło, doszło bowiem do wskazanej wyżej nowelizacji, która - w ocenie Sądu Okręgowego - nie usunęła wątpliwości dotyczących realizacji zasady proporcjonalności przez wskazany przepis ustawy.

Trybunał Konstytucyjny, analizując poprzednio obowiązujące brzmienie art. 129 ust. 4 p.o.ś., uznał, że wprowadzone rozwiązanie nie stanowiło najmniej dolegliwego środka. Osiągnięcie celu, który przyświecał ustawodawcy, dotyczącego przewidywalności budżetowej, mogłoby nastąpić także przy zakreśleniu w ustawie dłuższego terminu zawitego, dającego uprawnionym realną możliwość dochodzenia roszczeń. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że można było także wykorzystać inne środki ograniczenia czasowego dochodzenia przez uprawnionych roszczeń odszkodowawczych albo roszczeń o wykup nieruchomości. W szczególności w rachubę wchodziła prekluzja, ale o dłuższym terminie, albo nawet prekluzja o krótkim terminie, ale z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku informacyjnego co do ograniczeń własności lub innych praw majątkowych, długości i sposobu liczenia terminu zawitego oraz wynikających z jego upływu skutków prawnych. Jeżeli zatem prawodawca chciałby w analizowanym wypadku chronić wartość przewidywalności budżetowej za pomocą instytucji dawności, bez zasadniczej zmiany rozwiązania normatywnego, powinien to uczynić przyznając dłuższy termin prekluzji. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, że długość tego terminu powinna być określona z uwzględnieniem zasługującego na ochronę interesu publicznego oraz prywatnego osób uprawnionych. Stwierdził ponadto, że kontrolowany przepis nie spełniał również przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*, bowiem istniała wyraźna dysproporcja między uszczerbkiem w

wartościach konstytucyjnych, wynikającym z odjęcia uprawnionym roszczeń odszkodowawczych albo o wykup po upływie tak krótkiego terminu zawitego, a ewentualnym uszczerbkiem w wartości przewidywalności budżetowej, wynikającym z wydłużenia terminu prekluzji. Trybunał przyjął więc, że oceniany przepis nie spełniał przesłanek najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto*, a w konsekwencji nie czynił zadość samej zasadzie proporcjonalności *sensu largo*.

W tej sytuacji ewentualna ocena niezgodności ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. z Konstytucją dokonana przez sąd powszechny wydaje się nieuzasadniona. Po pierwsze, skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego nie budzi zastrzeżeń. Po drugie, z uzasadnienia wyroku z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17 zdaje się wynikać, że wydłużenie terminu zawitego nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucją. Oczywiście można rozważać, czy w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych powinna być zastosowana konstrukcja prekluzji, czy też lepsza byłaby konstrukcja przedawnienia roszczeń, która pozwala na podniesienie zarzutu naruszenia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). W konsekwencji Sąd Okręgowy powinien raczej zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, mimo wszelkich wątpliwości dotyczących składu tego organu.

Z tych względów, wobec niespełnienia przesłanek przewidzianych w art. 390 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w postanowieniu.

jw