

POSTANOWIENIE

Dnia 14 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

SSN Karol Weitz

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa B. P., K. P. i P. P.
przeciwko Przedsiębiorstwu Państwowemu "(...)" w W.
przy udziale Prokuratora Prokuratury Krajowej Henryki Gajdy-Kwapień
o zapłatę,
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 14 czerwca 2019 r.
na skutek zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt XXIII Ga (...),

"Czy w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu
uznanego za niekonstytucyjny przez Trybunał Konstytucyjny
dopuszczalna jest odmowa zastosowania przez sąd takiego przepisu,
co do którego nastąpiło uchylene domniemanie jego
konstytucyjności?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 18 stycznia 2018 r. zasądził od strony pozwanej na rzecz B. P. kwotę 1.775 zł tytułem odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości będącej współwłasnością powódki spowodowanego poddaniem sposobu korzystania z nieruchomości ograniczeniom ze względu na położenie w strefie ograniczonego użytkowania wokół P. Pozwem z dnia 26 lipca 2013 r. B. P. domagała się zapłaty sumy wyższej niż zasądzona, ale Sąd Rejonowy oddalił jej powództwo w pozostałym zakresie. Żądania pozostałych powodów

oddalił w całości. Podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia stanowił art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U.2017.519 ze zm., obecnie: jedn. tekst: Dz.U.2018.799 ze zm. – dalej: „p.o.ś.”).

Wyrok ten został zaskarżony tylko przez stronę pozwaną, a zatem jedynie w części uwzględniającej powództwo B. P.). Sąd Okręgowy w toku postępowania apelacyjnego ustalił, że ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, z których powódka wywodzi swoje częściowo uwzględnione roszczenie odszkodowawcze, są skutkiem wejścia w życie w dniu 24 sierpnia 2007 r. rozporządzenia Wojewody [...] nr 50 z dnia 7 sierpnia 2007 r. Wniesienie pozwu przez B. P. nastąpiło zatem już po upływie dwuletniego terminu zawitego ustanowionego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. do wystąpienia z roszczeniami, które przyznaje art. 129 ust.1-3 p.o.ś., lecz – jak zarazem zauważył Sąd Okręgowy – Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, orzekł, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. ustanawiający dwuletni termin zawity do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Utrata mocy obowiązującej art. 129 ust. 4 p.o.ś. została jednak w tym wyroku odroczone. Orzeczono, że przepis ten utraci moc po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw”. Wyrok ogłoszono 14 marca 2018 r. Utrata mocy obowiązującej powinna więc nastąpić z upływem 14 marca 2019 r. Artykuł 129 ust. 4 przestałby zatem zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego obowiązywać w dniu 15 marca 2019 r.

Upływ ustanowionego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. terminu zawitego przed zgłoszeniem roszczenia – z jednej strony, a z drugiej – wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stały się impulsem dla Sądu Okręgowego do przedstawienia postanowieniem z dnia 18 grudnia 2018 r. Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przytoczonego zagadnienia prawnego. W motywach postanowienia przedstawiającego zagadnienie, Sąd Okręgowy powołał się na rozbieżność w orzecznictwie sądowym. Oprócz stanowiska sprzeciwiającego się odmowie zastosowania przez sąd przepisu uznanego za niekonstytucyjny w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, odnotował

poglądy, które w węższym lub szerszym zakresie akceptują niezastosowanie przez sąd przepisu uznanego za niekonstytucyjny w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej.

Już po wydaniu przez Sąd Okręgowy postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, nadano art. 129 ust. 4 p.o.ś., ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019.452), nową treść z mocą od 14 marca 2019 r. – tj. od ostatniego dnia okresu odroczenia przewidzianego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustanowiony pierwotnie w tym przepisie dwuletni termin wydłużono do lat trzech. Jednocześnie w art. 2 ustawy nowelizującej postanowiono, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. w nowym brzmieniu stosuje się do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, w stosunku do których nie upłynął w tym dniu pierwotnie przewidziany w art. 129 ust. 4 p.o.ś. termin dwuletni.

Prokurator Krajowy opowiedział się za orzeczeniem w uchwale, że w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją pozostaje częścią systemu prawa i należy go w tym okresie stosować.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiła o odmowę podjęcia uchwały ze względu na zmianę stanu prawnego – ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. – po wydaniu przez Sąd Okręgowy postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, a na wypadek nieuznania zasadności wniosku o odmowę podjęcia uchwały – o orzeczenie w uchwale, że w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją pozostaje częścią systemu prawa i należy go w tym okresie stosować.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skutek usunięcia z porządku prawnego przepisu prawa uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją sięga co do zasady wstecz; do chwili ustanowienia tego przepisu lub – gdy niekonstytucyjny przepis został wydany przed wejściem Konstytucji w życie – do chwili jej wejścia w życie.

Wskazany wsteczny skutek usunięcia przepisu z porządku prawnego przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza, na zasadzie wyjątku, art. 190 ust. 3 Konstytucji, o tyle, o ile zezwala na określenie w wyroku orzekającym niezgodność przepisu

z Konstytucją późniejszego terminu utraty jego mocy obowiązującej niż data ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw”. Należy podzielić pogląd, że usunięcie z porządku prawnego przepisu uznanego za niegodny z Konstytucją wyrokiem, w którym Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu, działa co do zasady jedynie na przyszłość, tj. wywiera skutek w zasadzie dopiero od dnia upływu terminu określonego w wyroku, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw”. Przemawia za tym jednoznacznie cel odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. W razie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej, dzień po upływie okresu odroczenia jest więc zarówno dniem usunięcia tego przepisu z porządku prawnego, jak i w zasadzie dniem, od którego to usunięcie wywiera skutki; dopiero zatem te zdarzenia, które nastąpiły po upływie terminu określonego w wyroku Trybunału, nie mogą być, mimo spełniania wymagań przepisu niekonstytucyjnego, uznane za zgodne z prawem (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, 23 czerwca 2010 r., II CSK 51/10, 21 września 2018 r., V CSK 441/17).

Zrozumiałe zatem w świetle powyższych wyjaśnień, że w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, iż jeżeli Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny, to niezastosowanie tego przepisu przez sąd w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej jest co do zasady niedopuszczalne (por. orzeczenia z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, 19 lutego 2004 r., IV CK 64/03, 20 kwietnia 2004 r., IV CSK 28/06, 4 grudnia 2009 r., III CZP 97/09, 30 maja 2017 r., IV CSK 390/16, 9 lutego 2018 r., I CSK 390/17). Pogląd ten ma potwierdzenie w wypowiedziach reprezentatywnej literatury przedmiotu. Trybunał Konstytucyjny dał mu wyraz stanowiąc najpierw w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r., K 25/01, że przepis uznany za niezgodny z konstytucją z zastrzeżeniem odroczenia utraty jego mocy obowiązującej musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów, a następnie łagodząc nieco w kolejnych wyrokach bezwzględny nakaz stosowania takiego przepisu, przez dopuszczenie pewnych odstępstw od tego nakazu (por. wyroki z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, i 27 października 2004 r., SK 1/04).

Nie podważając samej zasady przestrzegania i stosowania przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją w wyroku odraczającym utratę jego mocy obowiązującej w okresie odroczenia, dopuszcza się od tej zasady wyjątki: gdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył przepisu podustawowego lub gdy odstąpienie od zasady uzasadnia przyznanie stronie przywileju korzyści, albo gdy po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego nastąpiła zmiana okoliczności uzasadniająca odmienne rozstrzygnięcie od dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu odraczającym utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu bądź takie odmienne rozstrzygnięcie uzasadniają istotne argumenty natury konstytucyjnej, których nie uwzględnił Trybunał (kwestia tych wyjątków jest przedmiotem pogłębionej analizy piśmiennictwa, a z orzecznictwa por. np. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, i 28 lutego 2008 r., III CZP 151/07 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CNP 99/08).

Ogólnie ujęta kwestia zakresu zastosowania tej zasady i wyjątków od niej nie mogłaby jednak być oczywiście przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego podjętej w odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy. Wymagania art. 390 § 1 k.p.c. warunkujące podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy mogłyby być spełnione tylko w odniesieniu do zagadnienia zastosowania art. 129 ust. 4 p.o.ś. w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej. Aby tak było, ewentualna uchwała powinna być skierowana na określenie abstrakcyjnie ujętych kryteriów dopuszczających odstępstwo w odniesieniu do art. 129 ust. 4 p.o.ś. od zasady przestrzegania i stosowania przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, a nie na – wyręczające sąd *meriti* – wskazanie sposobu rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2007 r., III UZP 1/07).

Lecz również tak ujęte zagadnienie – zacieśnione zgodnie z intencją Sądu Okręgowego do kwestii kryteriów stosowania art. 129 ust. 4 p.o.ś. w okresie, na jaki Trybunał odroczył utratę jego mocy obowiązującej – nie spełnia wymagań art. 390 § 1 k.p.c. warunkujących podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne. Przyczyną jest zmiana stanu prawnego po przekazaniu zagadnienia prawnego przez Sąd Okręgowy dokonana ustawą z dnia

22 lutego 2019 r. Wskutek nowelizacji przepisu art. 129 ust. 1 p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu z dnia 14 marca 2019 r., a więc jeszcze przed nadejściem terminu utraty mocy obowiązującej określonego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r., nie ten wyrok, ale ta ustawa spowodowała usunięcie omawianego przepisu z systemu prawnego (por. dotyczące podobnych przypadków orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, 26 sierpnia 2009 r., I CSK 33/09, 17 kwietnia 2013 r., I CSK 485/12, 8 maja 2014 r., V CSK 322/13), jednocześnie zastępując go nowym przepisem i rozgraniczając czasowy zasięg zastosowania dawnej regulacji i nowej regulacji.

Po zmianie stanu prawnego, dokonanej ustawą z dnia 22 lutego 2019 r., w sprawie, w której Sąd Okręgowy przedstawił zagadnienie prawne, musi być uwzględniona w pierwszej kolejności norma intertemporalna wyrażona w art. 2 ustawy nowelizującej. Norma ta jest oparta na standardowym rozwiązaniu ustawowym stosowanym w wypadkach zmiany terminów przedawnienia (zob. art. XXXV p.w.k.c. oraz art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U.2007.80.538, a także uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2017 r., III CZP 74/17). Ewentualne zastosowanie art. 129 ust. 4 p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu na podstawie normy intertemporalnej ustanowionej w ustawie nowelizującej będzie zatem mieć nową podstawę prawną, rozstrzygającą – w założeniu, w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., K 30/12) – konflikt wartości, leżących u podstaw zawartej w wyroku Trybunału klauzuli odraczającej, na rzecz racji stanowiących powód zamieszczenia tej klauzuli (por. w kwestii oceny zgodności z Konstytucją norm intertemporalnych w ustawie wykonującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z klauzulą odraczającą utratę mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., P 46/09).

W związku z tym, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, stał się w istocie, wobec nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 22 lutego 2019 r., bezprzedmiotowy, gdyż nie on wywołał zmianę w systemie prawa, lecz ta ustawa, kwestia stosowania w sprawie art. 129 ust. 4 p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu w aspekcie samego tylko tego wyroku, na której skoncentrowane jest

przedstawione zagadnienie prawne, utraciła doniosłość. Doniosły obecnie jest nowy stan prawny i on, a nie ta kwestia, musi być przedmiotem oceny sądu odwoławczego przy rozstrzygnięciu sprawy.

Według utrwalonej wykładni art. 390 § 1 k.p.c. zmiana stanu prawnego, będącego podłożem poważnych wątpliwości powziętych przez sąd odwoławczy, po przekazaniu zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu stanowi podstawę odmowy wydania przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2000 r., III CZP 7/00).

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy na podstawie art. 86 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r. (jedn. tekst: Dz.U.2019.825) orzekł jak w sentencji.

aj