



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2014 r.

PG VIII TK 116/13
SK 60/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	28. 04. 2014
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Spółdzielni Mieszkaniowej w S. o stwierdzenie niezgodności art. 417¹ w zw. z art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 roku Nr 16, poz. 93 ze zm.), rozumianego w ten sposób, że odpowiedzialność Skarbu Państwa przez wydanie aktu normatywnego nie zachodzi w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji, do określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie

w niniejszej sprawie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Spółdzielnia Mieszkaniowa w S. (dalej: Skarżąca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 417¹ w zw. z art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 roku, 121 dalej: k.c.), rozumianego w ten sposób, że odpowiedzialność Skarbu Państwa przez wydanie aktu normatywnego nie zachodzi w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji, do określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, z art. 2 oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2013 roku wezwano pełnomocnika Skarżącej do usunięcia braków formalnych wniesionej skargi przez:

- 1) dokładne określenie jej przedmiotu, tj. wyjaśnienie, czy Skarżąca kwestionuje cały art. 417¹ w związku z art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, czy tylko ściśle określoną ich część,
- 2) sprecyzowanie wzorców kontroli skargi, tj. wyjaśnienie, czy tworzą je wyłącznie wskazane w *petitum* art. 2 oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji, czy także przywołane w uzasadnieniu art. 9, art. 21 ust. 2, art. 64 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1),
- 3) po wykonaniu pkt 2 zarządzenia, dokładne wskazanie, jakie konstytucyjne prawa i wolności skarżącej doznały naruszenia,

4) dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zakwestionowane w skardze przepisy k.c. naruszają prawa i wolności Skarżącej, o których mowa w pkt 3 zarządzenia.

Pismem z dnia 28 stycznia 2013 roku pełnomocnik Skarżącej uzupełnił braki formalne skargi wyjaśniając w szczególności, iż kwestionuje przedstawione w jej *petitum* rozumienie art. 417¹ § 1 i § 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. oraz wnosi o jego skonfrontowanie z wzorcami z art. 2 oraz art. 77 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

Postanowieniem z dnia 23 lipca 2013 roku Trybunał Konstytucyjny odmówił skardze nadania dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 417¹ § 2 k.c. z art. 2 i art. 77 Konstytucji stwierdzając, że wskazany przepis k.c. nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia, z którym Skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej praw i wolności konstytucyjnych.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2008 roku, sygn. akt P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181), Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, iż art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł jednocześnie, iż zakwestionowany przez niego przepis ustawy traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Przed upływem terminu wyznaczonego wskazanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, kilkoro członków Spółdzielni Mieszkaniowej w S., którym

przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu pozostającego w zarządzie spółdzielni, złożyło wnioski o przeniesienie na nich własności tych lokali.

W odpowiedzi na złożone wnioski Spółdzielnia w S. poinformowała wnioskodawców o konieczności uiszczenia przez nich kosztów nabycia gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny składający się między innymi z ich lokali, w wysokości odpowiadającej udziałom poszczególnego lokalu w nieruchomości wspólnej. Od uiszczenia wskazanych kosztów spółdzielnia uzależniła dalsze kroki prawne w tej sprawie.

W efekcie zakwestionowania zasadności żądania Spółdzielni przez wnioskodawców i skierowania tej sprawy na drogę postępowania sądowego, wyrokiem z dnia lipca 2010 roku, sygn. akt , Sąd Rejonowy w P zobowiązał Spółdzielnię Mieszkaniową w S. do złożenia oświadczeń woli o ustanowieniu odrębnej własności lokali mieszkalnych na rzecz jej członków z pominięciem spornych kosztów. W powyższym zakresie uznał bowiem, iż Spółdzielnia nie miała prawa uzależniać roszczenia powodów (członków spółdzielni) wynikającego z art. 17¹⁴ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, od zapłaty na jej rzecz kosztów nabycia gruntu.

Wyrokiem z dnia grudnia 2010 roku, sygn. akt , Sąd Okręgowy w P oddalił apelację Spółdzielni od wyroku sądu I instancji.

Pismem z dnia lipca 2010 roku Spółdzielnia Mieszkaniowa w S. skierowała do reprezentujących Skarb Państwa – Ministra Infrastruktury oraz Ministra Skarbu Państwa – wezwanie do zapłaty, na podstawie art. 417¹ k.c., łącznej kwoty złotych tytułem odszkodowania. Na wspomnianą kwotę składały się koszty wynikające z uiszczenia przez spółdzielnię pierwszej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu, w części przypadającej na poszczególne lokale członków spółdzielni będących stronami postępowania

W efekcie rozpoznania wniesionego środka odwoławczego, Sąd Okręgowy w P , wyrokiem z dnia czerwca 2012 roku, sygn. akt , oddalił apelację uznając ją za bezzasadną.

W uzasadnieniu zapadłego orzeczenia Sąd Odwoławczy podkreślił między innymi, iż Sąd I instancji prawidłowo ustalił stan faktyczny i na tej podstawie doszedł do słusznego wniosku, stwierdzając brak podstaw do uznania, że w sprawie wystąpił przypadek niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej w postaci tzw. deliktu ustawodawczego.

W ocenie Sądu Okręgowego w P , Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 417¹ k.c. w zw. z art. 417 k.c. – zbieżnej z dominującą linią orzecniczą Sądu Najwyższego oraz jednolitą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – zgodnie z którą, w przypadku odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, sądy i inne organy powinny stosować uznany za niekonstytucyjny przepis do dnia upływu terminu wskazanego przez Trybunał. Oznacza to, zdaniem Sądu Odwoławczego, powołującego się w tym zakresie na aprobowany dorobek Sądu Najwyższego, że w toku postępowania sądy i inne organy powinny uwzględniać wadliwe normy prawne do oceny zdarzeń, które wystąpiły jeszcze przed utratą przez nie mocy obowiązującej, jak również w okresie odroczenia, gdyż w przeciwnym wypadku zostałby przekreślony sens art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Nie ulega jednak wątpliwości, jak skonstatował Sąd Odwoławczy, że posłużenie się w konkretnej sytuacji przez Trybunał Konstytucyjny odroczeniem utraty mocy obowiązującej przez dany przepis oznacza, iż raptowna zmiana stanu prawnego byłaby niewskazana i mogła przynieść negatywne skutki społeczne.

Jak wskazał Sąd Odwoławczy, w ślad za uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 roku, odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych motywowane było ochroną

ważnego interesu społecznego, a w szczególności praw nabytych osób, które pod rządem niekonstytucyjnego przepisu nabyły ekspektatywę uzyskania odrębnej własności lokali po spełnieniu tylko i wyłącznie warunków wymienionych w tym przepisie. Nie mogło zatem dojść do deliktu ustawodawczego, skoro art. 190 ust. 3 Konstytucji pozostawia Trybunałowi Konstytucyjnemu decyzję, jakie skutki ma wywołać jego orzeczenie.

W świetle tych i innych uwag wyrażonych w uzasadnieniu zapadłego wyroku, Sąd Odwoławczy stwierdził, iż przepis art. 17¹⁴ ust. 1 i 1¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 lipca 2007 roku do dnia 29 grudnia 2009 roku, jakkolwiek uznany za niezgodny z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 roku, był w tym okresie obowiązującym prawem i jako taki stanowił legalną podstawę przekształceń własnościowych, co wyklucza w tej sytuacji odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 417¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c.

W realiach przedmiotowej sprawy, jak zauważył nadto Sąd Okręgowy w P , nie mogło dojść do naruszenia art. 77 Konstytucji, gdyż w przepisie tym zastrzeżono, jako podstawę roszczeń odszkodowawczych, niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, a bezprawność działania pozwanego została w tejże sprawie wykluczona.

Na marginesie zaznaczyć należy, że odnosząc się do podniesionego w apelacji Spółdzielni Mieszkaniowej w S. zarzutu błędnych ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd I instancji w zakresie poniesionej przez skarżącą szkody i jej wysokości, Sąd Odwoławczy uznał, iż okoliczność ta pozostają bez wpływu na prawidłowość zaskarżonego orzeczenia, skoro pozwany nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej w niniejszej sprawie wobec braku ku temu prawnych podstaw.

Jako uzasadnienie wniesionej skargi konstytucyjnej zostały przytoczone następujące argumenty.

Zdaniem Skarżącej, prawidłowe stosowanie przepisu art. 417¹ k.c. powinno ograniczyć się do uznania, że żądanie naprawienia szkody powstałej przez wydanie aktu normatywnego może być zgłoszone po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu, czyli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Zatem kwestia skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego powinna, w ocenie Skarżącej, pozostawać poza zakresem rozważań procesu odszkodowawczego.

Uwzględniając, jak podkreśla Skarżąca, iż siatka pojęć używana na gruncie prawa cywilnego nie jest tożsamą z siatką pojęć stworzoną na użytek prawa konstytucyjnego, zagadnienie skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego powinno być oceniane wyłącznie na gruncie drugiego ze wskazanych praw.

Odmienna bowiem ocena tego zagadnienia, łącząca aspekty prawa konstytucyjnego i prawa cywilnego, jak ujmuje to doktryna i przywołane w uzasadnieniu skargi orzecznictwo, prowadziłyby do uznania normy art. 417¹ k.c. za pustą, bez praktycznego zastosowania. A takie zapatrywanie na istotę problemu jest sprzeczne zarówno z językową, jak też funkcjonalną i celowościową wykładnią tego przepisu.

Argumentację powyższą wspiera, w ocenie Skarżącej, także uzasadnienie projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, w myśl którego u podstaw nowelizacji przepisów k.c., regulujących odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych, leżała konieczność dostosowania ich do norm wyrażonych w ustawie zasadniczej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Według Skarżącej, panujący w orzecznictwie sądowym jednolity pogląd na zagadnienie bezprawa legislacyjnego, zakładający, iż co do zasady jedynie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność przepisu prawa (normy) z Konstytucją, a zarazem nie przewidujące odroczenia utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis stanowić mogą podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417¹ § 1 k.c., zasadniczo godzi w prawa i wolności obywateli, albowiem ogranicza możliwość kreowania przez nich roszczeń odszkodowawczych jedynie do sytuacji, w których Trybunał Konstytucyjny w sposób natychmiastowy usuwa zakwestionowaną regulację z porządku prawnego.

W dalszej części sformułowanego uzasadnienia skargi Skarżąca wskazuje na błędną, w jej ocenie, argumentację prawną Sądu Rejonowego

w P wyrażoną w uzasadnieniu orzeczenia zapadłego przed tym sądem w dniu stycznia 2012 roku w sprawie o sygn. akt , a sprowadzającą się do nieuprawnionego uznania, iż powództwo Spółdzielni Mieszkaniowej w S. należało oddalić także wobec okoliczności niewykazania przez stronę powodową szkody, co do jej wysokości.

Szeroko argumentując odmienny pogląd, Skarżąca konkluduje nie tylko o bezsprzecznym zaistnieniu szkody na jej rzecz w łącznej kwocie złotych, wskazując źródło jej powstania oraz sposób wyliczenia, ale i o zachodzącym, w jej ocenie, oczywistym i adekwatnym związku przyczynowym pomiędzy wydaniem aktu normatywnego, uznanego następnie za niezgodny z Konstytucją, a poniesioną przez nią szkodą majątkową w postaci straty rzeczywistej.

Zdaniem Skarżącej, w następstwie zapadłego w jej sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia, jakim jest wyrok Sądu Okręgowego w P z dnia czerwca 2012 roku wydany w sprawie sygn. akt , zostały naruszone następujące wolności i prawa:

- wyrażona w przepisach Konstytucji zasada wynagradzania szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), albowiem pozbawiono skarżącą prawa do otrzymania stosownego odszkodowania w tym zakresie,
- zasada prawidłowej legislacji oraz zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej poprzez naruszenie wynikającej z tego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do stanowionego przez Państwo prawa (art. 2 Konstytucji), albowiem pozbawiono skarżącą części jej majątku nie zapewniając prawa do dochodzenia ekwiwalentu.

Precyzując aspekt tak naruszonych wolności i praw, Skarżąca wskazała, iż zastosowana przez sądy orzekające w przedmiotowej sprawie, wykładnia art. 417¹ k.c. w zw. z art. 417 k.c., pomimo stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, skutkowałą pozbawieniem jej możliwości dochodzenia zapłaty przez Skarb Państwa odszkodowania, wobec, w jej ocenie, jedynie domniemanego braku możliwości przypisania cechy bezprawności zachowaniom organów Państwa orzekających o jej prawach na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne. W konsekwencji, oparte na takiej interpretacji wskazanych przepisów k.c. ostateczne rozstrzygnięcie naruszyło, zdaniem Skarżącej, konstytucyjną zasadę wynagradzania szkód wyrażoną w art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej, jak również zamknęło możliwość dochodzenia zapłaty zagwarantowanej w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Przyjęta w ostatecznym rozstrzygnięciu interpretacja przepisów art. 417¹ k.c. w zw. z art. 417 k.c. narusza także wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, albowiem skuteczność dochodzenia odszkodowania za bezprawie legislacyjne uzależnia od wykazania przesłanek nieobjętych treścią normatywną art. 417¹ k.c., w postaci zaistnienia konkretnego

skutku prawnego orzeczenia stwierdzającego niezgodność aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W efekcie, w sposób nieusprawiedliwiony, bo pozbawiający Skarżącą części jej majątku bez zapewnienia odpowiedniego ekwiwalentu, różnicuje również sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną dla danej sytuacji prawnej, co godzi w zasadę prawidłowej legislacji, sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do proklamowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa oraz zaufania obywatela do stanowionego przez Państwo prawa.

Zakwestionowane przez Skarżącą przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 417. § 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.”

„Art. 417¹. § 1. 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”.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji, w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną przedmiotem kontroli może być jedynie przepis, który miał wpływ na treść ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 29 listopada 2011 roku (sygn. akt SK 5/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 106), (...) *Nie chodzi przy tym o formalnie rozumianą podstawę orzeczenia, lecz o normę, która znalazła rzeczywiście zastosowanie przy orzekaniu. Poddany kontroli*

Trybunału Konstytucyjnego przepis powinien determinować rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego (...).

W rozpatrywanej sprawie ostatecznym orzeczeniem jest wyrok Sądu Okręgowego w P z dnia czerwca 2012 roku, sygn. akt , oddalający apelację Skarżącej od wyroku Sądu Rejonowego w P z dnia stycznia 2012 roku, sygn. akt , jako bezzasadną.

Lektura uzasadnienia tego orzeczenia nie pozostawia wątpliwości, iż podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia stanowiły przepisy art. 417¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. Weryfikując dokonane przez Sąd I instancji ustalenia faktyczne oraz poddając ocenie prawnej prawidłowość wyciągniętych z nich wniosków, Sąd Okręgowy w P pozostawił jednak poza sferą ocen, a tym samym poza zakresem merytorycznego rozpoznania, zagadnienie faktycznego zaistnienia i skutecznego wykazania przez Skarżącą szkody, co do jej wysokości, uznając, iż okoliczności te pozostają bez wpływu na prawidłowość zaskarżonego orzeczenia, skoro pozwany w przedmiotowej sprawie co do istoty nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej.

W tym stanie rzeczy podniesione w skardze zarzuty i uwagi odnoszące się do zagadnienia powstania szkody, jej wysokości oraz problematyki zaistnienia adekwatnego związku przyczynowego pozostawić należy poza rozważaniami, albowiem de facto nie były przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Skarżącej.

Nowelizacja kodeksu cywilnego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) wprowadziła art. 417¹ określający w jednostce redakcyjnej oznaczonej jako § 1, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego. Przepis, o którym mowa, uzależnia możliwość dochodzenia na

drodze postępowania cywilnego naprawienia szkody poniesionej przez poszkodowany podmiot od stwierdzenia w odrębnym postępowaniu niezgodności dokonanej czynności konwencjonalnej z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Innymi zatem słowy, wiąże on odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z wydaniem aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, co określa się w doktrynie mianem bezprawia legislacyjnego, względnie bezprawności normatywnej (zob. J. Kremis [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka i P. Machnikowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, teza 3 do art. 417¹, Gerard Bieniek [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, tom 1*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, teza 3 do art. 417¹, strona 389).

Nie budzi wątpliwości, także Skarżącej, iż skuteczne dochodzenie odszkodowania przed sądem powszechnym za tego rodzaju bezprawie uzależnione jest od wcześniejszego uzyskania prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność normy prawnej z normą wyższego rzędu [por. art. 188 Konstytucji RP oraz art. 2 i 41 – 45 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)] lub podobnego orzeczenia sądu administracyjnego w stosunku do norm prawa miejscowego [por. art. 184 Konstytucji RP oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku, Nr 270 z późn. zm.)].

Oczywistym jest także, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), a ich prawotwórczy charakter wynika z faktu, iż norma prawna uznana za niekonstytucyjną zostaje wyłączona z systemu norm prawnie obowiązujących.

Stwierdzenie niezgodności aktu (normy) z aktami (normami) wyższego rzędu, nie zawsze jednak otwiera drogę do uzyskania odszkodowania za szkodę wynikłą z wydania takiego aktu, co w świetle jednolitego orzecznictwa, w tym Sądu Najwyższego oraz dominujących poglądów doktryny, wiąże się z niejednorodnością skutków prawnych związanych z ustaleniem niekonstytucyjności przepisu.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.*

Zagadnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa, w przypadku odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego uznanego za niezgodny z Konstytucją, stanowiło przedmiot uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku podjętej w sprawie III CZP 125/07 (OSNC z 2008 roku, Nr 12, poz.138).

Stwierdzając, na gruncie przedstawionego w tej sprawie zagadnienia prawnego, iż *Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310) w czasie gdy przepisy tego rozporządzenia, pomimo stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją i ustawą zwykłą przez Trybunał Konstytucyjny, dalej obowiązywały*, Sąd Najwyższy podkreślił m.in., że (...) *Konstytucja pozostawia Trybunałowi możliwość ustalenia, od kiedy należy traktować określony akt*

normatywny za niekonstytucyjny. Nie zakazuje też, aby Trybunał, stwierdzając niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją, jednocześnie wykluczył możliwość ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za jego wydanie. Jak pokazuje dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał wielokrotnie odraczał termin wejścia w życie orzeczenia (...), a także wyraźnie wypowiadał się na temat tego, że pomimo niekonstytucyjności aktu normatywnego Skarb Państwa nie będzie ponosił odpowiedzialności odszkodowawczej za jego wydanie (...). Wbrew literalnej wykładni art. 417¹ § 1 k.c. należy więc uznać, że stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą nie wystarcza do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem takiego aktu normatywnego. Konstytucja bowiem w art. 190 pozostawia Trybunałowi ostateczną decyzję co do tego, jakie skutki ma pociągać za sobą jego orzeczenie. Trybunał jest obowiązany do wyważenia wszystkich wartości chronionych konstytucyjnie i podejmowania decyzji, czy w konkretnej sytuacji należy pozbawić akt normatywny mocy i pozostawić sądom ocenę skutków, jakie szkody wyrządziło obowiązywanie tego aktu, czy też wyeliminować wprost możliwość dochodzenia odszkodowania lub odraczając wejście swojego orzeczenia w czasie dać szansę ustawodawcy, aby usunął z obrotu określony akt normatywny, a tym samym uniknął odpowiedzialności za szkody spowodowane jego obowiązywaniem (...). Za przedstawioną wykładnią art. 417¹ § 1 k.c. przemawia konieczność interpretacji wszystkich aktów normatywnych zgodnie z Konstytucją, skoro zaś z art. 190 Konstytucji wynika nie tylko kompetencja Trybunału do pozbawienia określonego aktu normatywnego mocy obowiązującej, lecz także do określenia terminu, kiedy to nastąpi, to inne organy państwa, w tym sądy, nie mogą traktować tego aktu jako co do zasady pozbawionego skutków prawnych (...).

Analizując argumentację zawartą w przywołanej uchwale Sądu Najwyższego, zaznaczyć należy na wstępie, iż analogicznie do stanu

faktycznego stanowiącego podstawę skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, przedmiot rozważań Sądu Najwyższego stanowiła ocena prawna zdarzeń zaistniałych po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność określonych norm z Konstytucją, a przed upływem wyznaczonego w wyroku terminu utraty przez nie mocy obowiązującej.

Jak słusznie podkreślił w cytowanej uchwale Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w dotychczasowej praktyce korzystał z instrumentu w postaci określenia innego, niż dzień ogłoszenia, terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego uznanego za niezgodny z Konstytucją. Potwierdza to w pełni lektura stron uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 roku, sygn. akt P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, str. 1956-1960), przywołanego zarówno w skardze, jak i uprzednio w niniejszym stanowisku, stanowiącego de facto prejudykat dla postępowania sygn. akt

Sądu Rejonowego

w P

Na wskazanych stronach uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu swojego dotychczasowego orzecznictwa pod kątem motywów i celów, które w sprawach uprzednio przed nim zawistych, legły u podstaw odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów, które utraciły domniemanie konstytucyjności. Wskazując na kilkanaście tego rodzaju przesłanek motywacyjnych, Trybunał Konstytucyjny zaakcentował jednocześnie, iż przysługująca mu na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji swoboda oceny, czy w danej sytuacji konieczne lub co najmniej celowe jest odroczenie wejścia wyroku w życie, nie oznacza dowolności. (...) *jej zakres determinowany jest potencjalnymi konsekwencjami derogacji przepisu w następstwie wejścia w życie wyroku o jego konstytucyjności (...).* Podkreślił również, iż (...) *stosując odroczenie, Trybunał Konstytucyjny dokonuje starannego ważenia wartości, których naruszenie stanowi dające się przewidzieć następstwo przedłużonego*

stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem (...).

Jak nadto zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2012 roku (sygn. akt P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14), (...) *Mechanizm określony w art. 190 ust. 3 Konstytucji został przewidziany przez ustrojodawcę w celu złagodzenia konfliktów między konstytucyjnymi wartościami, których w inny sposób nie można uniknąć w wysoce sformalizowanym procesie hierarchicznej kontroli norm (...).*

Nie należy przy tym tracić z pola widzenia, iż swoboda stosowania przez Trybunał Konstytucyjny instytucji odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów, które utraciły domniemanie konstytucyjności, przejawia się także poprzez każdorazowe i w pełni autonomiczne określenie długości okresu tego odroczenia. Co oczywiste, również tak interpretowana swoboda nie oznacza w tym wymiarze dowolności, a wybór długości okresu odroczenia determinowany jest szeregiem czynników, w tym dotyczących przewidywanych następstw przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów.

Uwzględniając powyższe uwagi oraz odnosząc je zarówno do przedmiotu skargi, jak i wspomnianego prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 roku, uznać należy, iż nie do zaakceptowania jest teza zakładająca, że Trybunał Konstytucyjny, odraczając na okres 12 miesięcy utratę mocy obowiązującej art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, nie uwzględnił oczywistych konsekwencji prawnych odroczenia skutku derogacyjnego w sferze stosunków majątkowych spółdzielni mieszkaniowych, w tym o charakterze odszkodowawczym.

Odnosząc się z kolei do formalnych następstw odroczenia skutku derogacyjnego wyroku z dnia 17 grudnia 2008 roku w stosunku m.in. do zakwestionowanego przepisu art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o

spółdzielniach mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał w nim, iż *[o]droczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne oznacza, że do momentu wskazanego w sentencji wyroku (...) przepisy te obowiązują, o ile wcześniej nie zostaną uchylone przez ustawodawcę. Ich obowiązywanie jest równoznaczne z koniecznością ich przestrzegania i stosowania przez wszystkich adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału jest nie tylko ostateczne ale i ma moc powszechnie obowiązującą. Zakresem tej mocy objęte są również wszystkie sądy, Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnego wyjątku w stosunku do zasady wyrażonej w art. 190 ust. 1 (...).*

W świetle przytoczonych powyżej uwag, trudno odmówić słuszności argumentacji wyrażonej w cytowanej uprzednio uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku, a w pełni zaaprobowanej w zaskarżonym skargą konstytucyjną ostatecznym orzeczeniu Sądu Okręgowego w P z dnia czerwca 2012 roku. Nie sposób bowiem przyjąć, aby organ stosujący w okresie odroczenia prawo z nakazu Trybunału Konstytucyjnego, działał na podstawie nielegalnych unormowań.

Skoro w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, działającego na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, określony przepis (akt) został uznany za niezgodny z konkretnymi wzorcami konstytucyjnymi, a po uwzględnieniu przez Trybunał wszelkich materialnych tego konsekwencji winien funkcjonować w obrocie prawnym do chwili upływu terminu, na jaki odroczone utratę przez niego mocy obowiązującej, to z orzeczenia tego nie można wybiórczo wywodzić swojego prawa do odszkodowania, opierając się jedynie na tym jego fragmencie, w którym stwierdzono niekonstytucyjność przepisu, z pominięciem odroczenia skutku derogacyjnego. Odmienny pogląd – prezentowany przez Skarżącą – traktować należy jako zarzut w odniesieniu do stosowania normy konstytucyjnej, wyrażonej w art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Mając zaś na uwadze, że skarga na stosowanie norm konstytucyjnych jest niedopuszczalna (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 roku, sygn. akt SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012 poz. 69), postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu.

Z tych też względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego