

RCL DPiO 5604-77/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 29 PAŹDZIERNIKA 2010 R., SYGN. AKT P 34/08

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 4 listopada 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 207, poz. 1373.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 35 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.), dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, z późn. zm.), **jest niezgodny** z art. 2, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 35 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.) dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, z późn. zm.), utracił moc z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 4 listopada 2010 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zakwestionowany przepis art. 35 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.m.”, stanowi, że spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem

nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznan, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej.

Omawiany przepis wprowadzony został przez ustawę zmieniającą z 2007 r. i tym samym stał się częścią przepisu art. 35 u.s.m. umieszczonego w przepisach przejściowych i końcowych. Przepis art. 35 ust. 4¹ u.s.m. reguluje sytuację, w której spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje tytuł prawny do gruntu, na którym wzniosła budynki lub inne urządzenia. W takim przypadku ustawodawca przyznał spółdzielni mieszkaniowej możliwość uregulowania tej sytuacji wprowadzając instytucję quasi-zasiedzenia.

Należy jednak zauważyć, że nie jest to jedyne rozwiązanie umożliwiające spółdzielni mieszkaniowej nabycie „cudzej nieruchomości”, które funkcjonuje w systemie prawa.

Oprócz rozwiązania zawartego w ust. 1 art. 35 u.s.m., który stanowi, że spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią własność za wynagrodzeniem. Przepis stosuje się, jeżeli przed dniem złożenia wniosku przez spółdzielnię nie została wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków. Przepis art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) stosuje się odpowiednio. Ponadto spółdzielni mieszkaniowej przysługuje również możliwość nabycia cudzej nieruchomości na zasadach ogólnych, które określone zostały w art. 172-176 oraz w art. 231 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

Zatem regulacje zawarte w art. 35 ust. 1 i ust. 4¹ u.s.m. ustanawiają nowe instrumenty prawne w postaci quasi – wykupu (art. 35 ust. 1 u.s.m.) oraz quasi – zasiedzenia (art. 35 ust. 4¹ u.s.m.) w stosunku do regulacji cywilistycznych, co oznacza, że do uzyskania prawa wykupu, czy zasiedzenia, nie jest konieczne spełnienie przesłanek, tj. dobra wiara, posiadanie samoistne, lub nieprzerwane posiadanie przez czas określony w przepisach cywilnych.

W praktyce skutkiem wprowadzenia instytucji quasi-zasiedzenia jest nieodpłatna utrata własności po stronie rzeczywistego właściciela.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorzec konstytucyjny art. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Oceniając zaskarżoną regulację pod względem zgodności z wzorcem kontroli zawartym w art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że art. 35 ust. 4¹ u.s.m. narusza zasadę pewności prawa oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, a także zasadę poprawnej legislacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach fakt, że kolejne nowelizacje i zmiany normatywne w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej negatywnie wpływają na zasadę pewności prawa oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Próba uporządkowania praw spółdzielni do gruntu była przedmiotem wielokrotnych nowelizacji, jednakże żadna z nich nie rozwiązała tego problemu w sposób kompleksowy. Wobec powyższego powstaje pytanie o dopuszczalność kontynuacji nieustannego rozwiązywania tego samego problemu i tym samym premiowania określonej grupy podmiotów. Zdaniem Trybunału kwestionowany art. 35 ust. 4¹ u. s. m. w istocie prowadzi do premiowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z nich. Ponadto zauważenia wymaga, że kwestionowane rozwiązanie (nabycie przez spółdzielnie prawa do gruntu w postaci nie użytkowania, ale własności *ex lege*) pozbawia szans osoby zgłaszające rewindykacje historyczne do spornego gruntu. Wątpliwości, w ocenie Trybunału, zatem budzi fakt, dlaczego podmioty te mają doznawać słabszej ochrony niż spółdzielnie mieszkaniowe, które w czasach transformacji ustrojowej nie skorzystały z dotychczasowych mechanizmów, jakie były dostępne w celu uregulowania tytułu prawnego do gruntów znajdujących się w ich posiadaniu. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z upływem czasu od dokonania transformacji ustrojowej coraz ostrożniej należy traktować postulat „powszechnego uwłaszczenia”, co oznacza, że wymagania gwarancyjne wobec tego typu rozwiązań ustawodawczych powinny w coraz wyższym stopniu spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, także w zakresie wazenia konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych. Do naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa, zdaniem Trybunału, doszło również przez wprowadzenie przepisów, które w swojej istocie są sprzeczne z ukształtowanym systemem prawnym, w zakresie instytucji zasiedzenia, której zasady zostały określone w przepisach prawa cywilnego. Wprowadzenie instytucji quasi – zasiedzenia, która nie została dostatecznie wyjaśniona i uzasadniona przez ustawodawcę, doprowadziło do sytuacji, w której w systemie prawnym funkcjonują dwie odmienne regulacje dotyczące zasad nabywania prawa do gruntu.

W ocenie Trybunału art. 2 Konstytucji został naruszony również przez niezastosowanie odpowiednich przepisów przejściowych oraz odpowiedniej *vacatio legis*. Dokonana w art. 35 ust. 4¹ u.s.m. modyfikacja tradycyjnych przesłanek zasiedzenia narusza prawo do uzasadnionego oczekiwania przez właścicieli nieruchomości, że bez zaistnienia przesłanek zasiedzenia określonych w przepisach kodeksu cywilnego, nie stracą oni prawa własności na rzecz posiadacza gruntu, a przynajmniej że nie nastąpi to w zaskakujący sposób oraz w drodze nadzwyczajnych i incydentalnych rozwiązań prawnych oraz bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Niezależnie od powyższego należy również zauważyć, że zakwestionowana regulacja narusza także zasadę poprawnej legislacji, gdyż instytucja quasi-zasiedzenia została wprowadzona w toku prac parlamentarnych (podczas drugiego czytania) i tym samym zmiana ta nie została zaopiniowana przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, do której zadań należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego. Zatem w sytuacji, w której do projektu ustawy wprowadzony został zakwestionowany przepis, który głęboko ingeruje w prawo własności gmin, konieczne było zasięgnięcie opinii ww. Komisji. Brak tej opinii spowodowało niedochowanie właściwej procedury legislacyjnej.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że zakwestionowane brzmienie art. 35 ust. 4¹ u.s.m., który swoim zakresem obejmuje nie tylko prawa Skarbu Państwa i gmin, ale także prawa osób prawa prywatnego, wykazuje podobieństwa do rozwiązania zakwalifikowanego jako naruszające prawa człowieka w czterech wyrokach ETPC przeciwko Francji. W sprawach tych chodziło o interwencję ustawodawcy, której skutkiem była ingerencja w istniejące stosunki majątkowe, uprzywilejowująca jedną ze stron stosunku prawnego z uszczerbkiem dla majątku strony drugiej. Ustawa francuska również nie zawierała odpowiednich przepisów przejściowych i charakteryzowała się – podobnie jak polskie rozwiązanie działające *ex lege* – automatyzmem działania.

Mając na uwadze powyższe Trybunał uznał, że badany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Rozwiązaniu zawartemu w kwestionowanym przepisie postawiono również zarzut niezgodności z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że niezgodność przepisu art. 35 ust. 4¹ u.s.m z art. 2 Konstytucji przekłada się również na brak odpowiedniej ochrony w zakresie własności, przeciwko której biegnie quasi-zasiedzenie. Skutkiem działania tego mechanizmu jest nieodpłatna utrata własności przez rzeczywistego właściciela. Właścicielem tym może być zarówno podmiot publiczny

(gmina, Skarb Państwa), jak i prywatny. W dodatku ustawodawca nie nałożył obowiązku przeprowadzenia rzetelnego postępowania, mającego na celu ustalenie stanu prawnego nieruchomości oraz jej właściciela. Naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony prawnej własności) należy rozpatrywać również z punktu widzenia właściciela gruntu. Ochrona jego własności w wypadku, gdy dotyczy gruntu zabudowanego budynkami mieszkalnymi bez tytułu prawnego, doznaje zróżnicowania w zależności od tego, czy budującym była spółdzielnia, czy też był to inny podmiot, nieuprawniony do korzystania z uprzywilejowanego trybu uzyskania własności. Naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji (gwarancja własności) stanowi także odmienne traktowanie właścicieli pozbawianych własności w trybie art. 35 ust 4¹ u.s.m. niż właścicieli pozbawianych własności także bez ich woli, lecz w innym trybie (np. w przypadku budowy na cudzym gruncie, zasiedzenia, wywłaszczenia).

Kwestionowana regulacja budzi również wątpliwości w zakresie naruszenia zasad wyrażonych w art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji, które dotyczą zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Na zasadę tą składa się przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego - w tym gminom - osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, np. własności. Uprawnienia właścicielskie, w których obrębie gmina podejmuje sama decyzje i czerpie korzyści z posiadanego mienia, są gwarancją posiadania realnej samodzielności. Zatem ustawowe pozbawienie gmin części ich majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych, pozostaje w kolizji z art. 167 ust. 2 Konstytucji. Ponadto w wyroku z dnia 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, wypowiadając się w sprawie konstytucyjności regulacji nakładającej na gminę obowiązek przejęcia wbrew jej woli „niechcianych” nieruchomości, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „nie można obecnie twierdzić, że dziś gminy muszą liczyć się z daleko idącymi ograniczeniami przyznanych im praw majątkowych, ilekroć jeszcze wymaga tego porządkowanie spuścizny okresu PRL, nieprzystającej do obecnych warunków ustrojowych”. Teza ta, w ocenie Trybunału, zachowuje aktualność także na tle analizowanej sprawy. Po pierwsze dlatego, że nie można twierdzić, jakoby uporządkowanie praw spółdzielni do gruntu wymagało koniecznie wprowadzenia tak niejasnej instytucji, jaką jest quasi-zasiedzenie. Po drugie, jeżeli dalszym celem porządkowania praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntu jest umożliwienie uwłaszczenia spółdzielców na mieszkaniach, to znów – uwłaszczenie to w wypadku spółdzielni o nieuregulowanym prawie do gruntu – niekoniecznie wiąże się z wykorzystaniem instytucji quasi-zasiedzenia z art. 35 ust. 4¹ u.s.m, gdyż nie jest to jedyna dostępna w systemie prawa instytucja. Wobec powyższego wprowadzenie instytucji quasi-zasiedzenia niekoniecznie

pozytywnie może wpłynąć na uporządkowanie praw wszystkich spółdzielni do gruntów na których wybudowała ona budynek.

Reasumując, naruszenie art. 2 Konstytucji w wyniku uchybień rzetelności legislacji co do jej jasności i efektywności gwarancji proceduralnych oznacza w konsekwencji naruszenie gwarancji własności i jest wystarczające do stwierdzenia, że art. 35 ust. 4¹ u.s.m. jest niezgodny z art. 2, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest wyeliminowanie w całości przepisu art. 35 ust. 4¹ u.s.m. z systemu prawnego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wywołuje skutki na przyszłość.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP oraz w trybie określonym w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, dopuszczalne jest wznowienie postępowań w przypadku, gdy zakwestionowany przepis był podstawą stwierdzenia zasiedzenia na rzecz spółdzielni.

Natomiast orzeczenie Trybunału nie wywołuje skutku - ani automatycznego, ani wywiedzonego z art. 190 ust. 4 Konstytucji, w sferze praw mieszkańców domów spółdzielni, które dokonały uwłaszczeń mieszkańia.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Wprawdzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego uchyla w całości zaskarżoną regulację, jednakże mimo to wydaje się, iż konieczne jest podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych, w zakresie określenia właściwych i jasnych mechanizmów, które pozwolą spółdzielni mieszkaniowej nabyć tytuł prawny do gruntu, na którym wybudowała ona budynek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawne (w szczególności art. 35 u.s.m.) dotyczące uregulowania sytuacji własnościowej zabudowanych przez spółdzielnię gruntów nie są zsynchronizowane co powoduje niejasność w zakresie oceny, który z mechanizmów ma pierwszeństwo i w jakich sytuacjach. Idea która przyświecała wprowadzeniu licznych ułatwień dla spółdzielni mieszkaniowej w nabywaniu praw do gruntu miała zmierzać do uporządkowania stanu prawnego gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni. Jednakże pomimo istnienia

tych ułatwień przez wiele lat nie wszystkie spółdzielnie z nich skorzystały. Z kolei kolejne nowelizacje u.s.m. budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania do państwa i prawa. Biorąc pod uwagę powyższe, zasadnym wydaje się podjęcie kompleksowych prac w zakresie u.s.m., które w sposób jasny i precyzyjny oraz trwałe określiłyby zasady działania spółdzielni mieszkaniowej, w tym zasady nabywania przez spółdzielnię praw do gruntu.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac mających na celu wykonanie wytycznych Trybunału Konstytucyjnego jest Minister Infrastruktury.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Patrz pkt 1 (potrzeba wykonania orzeczenia).

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W październiku 2010 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (nr druku sejmowego 3494). W dniu 26 listopada 2010 r. podczas I czytania został złożony wniosek o odrzucenie projektu. Jednakże większość posłów opowiedziała się za dalszymi pracami nad projektowaną ustawą. Ponadto projekt ustawy został skierowany do Komisji Infrastruktury, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

W ww. projekcie została zawarta również regulacja dotycząca nabycia przez spółdzielnię prawa do gruntu, na którym wybudowała ona budynek. Jednakże wydaje się, iż dalszym ciągu powieli ona regulacje, które zostały uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne, w szczególności w zakresie, w jakim przewiduje instytucję nadzwyczajnego zasiedzenia z mocy prawa po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej regulacji. Ponadto wadliwość wprowadzanej regulacji polega również na tym, że zasiedzenie to ma charakter przymusowy i nieodpłatny, co skutkuje ograniczeniem samodzielności gminy oraz uszczupleniem jej majątku.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Barbara Wysocka

Barbara Wysocka