



Sygn. akt P 17/10

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 14 lutego 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 20 grudnia 2011 r. oraz 14 lutego 2012 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Apelacyjnego w Katowicach I Wydział Cywilny, sygn. akt I ACa 828/09, I ACz 869/09, czy art. 48 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 dotyczy on roszczenia najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego będącego uprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji,
- 2) Sądu Okręgowego w Gliwicach Wydział I Cywilny, sygn. akt I C 521/09, czy art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,

- 3) Sądu Okręgowego w Katowicach III Wydział Cywilny Odwoławczy, sygn. akt III Ca 177/10, czy art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przyznaje roszczenie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego o przeniesienie własności lokalu, będącego poprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji,
- 4) Sądu Okręgowego w Katowicach III Wydział Cywilny Odwoławczy, sygn. akt III Ca 305/10, czy art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przyznaje roszczenie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego o przeniesienie własności lokalu, będącego poprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373 oraz z 2011 r. Nr 201, poz. 1180) **w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (pkt 1 powołanego przepisu), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

Przepis wymieniony w części I wyroku, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 25 lutego 2010 r., uzupełnionym postanowieniem z 1 kwietnia 2010 r. (sygn. akt I ACa 828/09, I ACz 869/09), Sąd Apelacyjny w Katowicach, I Wydział Cywilny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej u.s.m.) w zakresie, w jakim dotyczy on roszczenia najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego będącego uprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 29 marca 2010 r., uzupełnionym postanowieniem z 21 kwietnia 2010 r. (sygn. akt I C 521/09), Sąd Okręgowy w Gliwicach, Wydział I Cywilny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 48 ust. 1 u.s.m. jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniami z 20 maja 2010 r. (sygn. akt III Ca 177/10) oraz 13 lipca 2010 r. (sygn. akt III Ca 305/10) Sąd Okręgowy w Katowicach, III Wydział Cywilny Odwoławczy,

przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie w jakim przyznaje roszczenie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego o przeniesienie własności lokalu, będącego poprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 9 sierpnia 2010 r. wskazane powyżej pytania prawne, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu, zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą P 17/10.

1.2. Zawisłe przed sądami pytającymi sprawy dotyczyły następujących stanów faktycznych:

Andrzej Z. – powód w sprawie zawisłej przed Sądem Apelacyjnym w Katowicach, I Wydziałem Cywilnym (sygn. akt I ACa 828/09, I ACz 869/09), decyzją o przydziale mieszkania funkcyjnego otrzymał w sierpniu 1981 r., na podstawie stosunku najmu, lokal w budynku będącym własnością przedsiębiorstwa państwowego, którego był pracownikiem. W październiku 2000 r. przedsiębiorstwo państwowe przeniosło nieodpłatnie własność nieruchomości zabudowanej tym budynkiem na spółdzielnię mieszkaniową. W styczniu 2004 r. spółdzielnia poinformowała Andrzeja Z. o możliwości nabycia własności zajmowanego lokalu. 2 sierpnia 2007 r. powód wraz żoną złożył wniosek o ustanowienie przez spółdzielnię odrębnej własności zajmowanego lokalu. Pomimo zgłoszonego żądania spółdzielnia nie przeniosła własności lokalu, dlatego Andrzej Z. skierował sprawę na drogę sądową. Sąd Okręgowy w Katowicach wyrokiem z 6 października 2009 r. oddalił powództwo, uznając, że na skutek wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110), art. 48 ust. 3 u.s.m. utracił moc, a roszczenie powoda pozbawione zostało podstawy prawnej. Andrzej Z. złożył apelację od tego wyroku. Sąd Apelacyjny w Katowicach uznał, że pomimo stwierdzenia niekonstytucyjności art. 48 ust. 3 u.s.m., podstawą prawną zgłoszonego przez najemcę roszczenia może być art. 48 ust. 1 u.s.m., który we wskazanym w pytaniu prawnym zakresie budzi wątpliwości konstytucyjne.

Maria Ch. – powódka w sprawie zawisłej przed Sądem Okręgowym w Gliwicach, Wydziałem I Cywilnym (sygn. akt I C 521/09), w grudniu 1996 r. została najemcą mieszkalnego lokalu zakładowego, który wraz z mężem otrzymała na zasadzie zamiany

lokali ze swoim synem, pracownikiem tego zakładu. W październiku 1998 r. zajmowany przez nią lokal został nieodpłatnie przeniesiony do zasobów spółdzielni mieszkaniowej. W sierpniu 2007 r. Maria Ch. złożyła wniosek o przeniesienie własności lokalu przez spółdzielnię. Następnie w marcu 2009 r. wpłaciła kwotę 773,48 zł tytułem pokrycia kosztów nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się zajmowany przez nią lokal. Spółdzielnia mieszkaniowa podjęła pewne czynności zmierzające do uwzględnienia wniosku, jednak do przeniesienia własności lokalu nie doszło. Następnie spółdzielnia poinformowała Marię Ch., że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07, wnioski o przekształcenie prawa do lokali mieszkalnych zajmowanych na zasadach najmu nie mogą być realizowane do czasu wejścia w życie zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. W konsekwencji Maria Ch. wytoczyła powództwo o zobowiązanie spółdzielni do złożenia oświadczenia woli przenoszącego prawo własności zajmowanego przez nią lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej. Rozpoznający sprawę Sąd Okręgowy w Gliwicach uznał, że roszczenie powódki znajduje podstawę w art. 48 ust. 1 u.s.m., który wywołuje zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą.

Mirosława M. – powódka w sprawie zawistej przed Sądem Okręgowym w Katowicach, III Wydziałem Cywilnym Odwoławczym (sygn. akt III Ca 177/10), w maju 1980 r. zawarła umowę najmu mieszkania funkcyjnego z przedsiębiorstwem państwowym, którego była pracownikiem. Budynek, w którym znajdował się ten lokal, został następnie nieodpłatnie przejęty przez spółdzielnię mieszkaniową. W 2007 r., po wejściu w życie 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, ze zm.), Mirosława M. złożyła wniosek o zawarcie umowy przeniesienia własności zajmowanego lokalu. Wniosek nie został uwzględniony, dlatego Mirosława M. wystąpiła z powództwem przeciwko spółdzielni mieszkaniowej. Sąd pierwszej instancji w wyroku z 26 stycznia 2010 r. oddalił powództwo, uznając, że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07 przestał obowiązywać art. 48 ust. 3 u.s.m, a art. 48 ust. 1 u.s.m. nie może stanowić podstawy roszczenia o nieodpłatne przeniesienie własności lokalu. Mirosława M. wniosła apelację od tego wyroku. Rozpoznający sprawę Sąd Okręgowy w Katowicach wskazał, że roszczenie powódki znajduje podstawę w art. 48 ust. 1 u.s.m, który we wskazanym w pytaniu prawnym zakresie budzi jednak wątpliwości natury konstytucyjnej.

Alojzy R. – powód w sprawie zwistej przed Sądem Okręgowym w Katowicach, III Wydziałem Cywilnym Odwoławczym (sygn. akt III Ca 305/10), na podstawie umowy

najmu zawartej w maju 1995 r. otrzymał lokal mieszkalny w budynku, którego właścicielem było przedsiębiorstwo państwowe. Przedsiębiorstwo przeniosło własność tego budynku nieodpłatnie na spółdzielnię mieszkaniową. W piśmie z 31 lipca 2007 r., doręczonym spółdzielni 3 sierpnia 2007 r., pozwany zwrócił się do spółdzielni o przeniesienie prawa własności zajmowanego lokalu. Do zawarcia umowy jednak nie doszło. Alojzy R. wystąpił z powództwem o zobowiązanie spółdzielni mieszkaniowej do złożenia oświadczenia woli ustanawiającego na jego rzecz prawo odrębnej własności zajmowanego lokalu. Wyrokiem z 30 marca 2010 r. sąd pierwszej instancji uwzględnił powództwo wskazując, że dochodzone roszczenie znajduje podstawę w art. 48 ust. 1 u.s.m. Apelację od wyroku złożyła pozwana spółdzielnia mieszkaniowa. W toku postępowania apelacyjnego, Sąd Okręgowy w Katowicach doszedł do przekonania, że roszczenie powoda znajduje podstawę w art. 48 ust. 1 u.s.m., który wywołuje jednakże zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą.

1.3. Sądy pytające powzięły wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, powołując się na następujące argumenty:

Art. 48 ust. 1 u.s.m. w zaskarżonym zakresie, przyznaje roszczenie o nabycie własności lokalu mieszkalnego, nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową od przedsiębiorstwa państwowego, najemcy tego lokalu, po dokonaniu przez niego wyłącznie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. Przepis ten pozbawia spółdzielnię mieszkaniową nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu wynajmowanego lokalu lub zachowania jego własności, ale także odbiera jej wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu. Jednakże podstawowy zarzut sądów dotyczy tego, że zaskarżony przepis pozbawia spółdzielnię możliwości uzyskania jakiegokolwiek świadczenia w zamian za utraconą własność.

W wyroku o sygn. K 64/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że własność spółdzielcza korzysta z takiej samej ochrony jak własność prywatna. Możliwość rozporządzania przedmiotem własności jest fundamentalnym elementem tego prawa. Zaskarżony przepis stanowi zatem nieuzasadnioną i nieznaną oparcia w Konstytucji ingerencję w przysługujące spółdzielni prawo własności. Wprowadza ograniczenia dotyczące zasadniczego uprawnienia składającego się na treść prawa własności, naruszając jego istotę. Art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje jedno z podstawowych praw ekonomicznych obywatela. Gdyby własność nabytą na podstawie prawa ustanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę można było tak łatwo odebrać

właścicielowi, pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich utrata własności następuje, to prawo własności nie spełniałoby swojej konstytucyjnej funkcji.

Przenoszenie własności nieodpłatnie przejętych lokali spółdzielczych na ich najemców wyłącznie na podstawie art. 48 ust. 1 u.s.m. prowadzi *de facto* do bezpodstawnego wzbogacenia najemców, którzy otrzymują prawo własności lokalu kosztem pozostałych członków spółdzielni. Uiszczenie opłat wynikających z umowy najmu jest podstawowym obowiązkiem każdego najemcy i nie stanowi odpowiedniego ekwiwalentu za prawo własności. Przyznanie prawa własności lokalu spółdzielczego bez odniesienia się do wartości rynkowej tego lokalu oznacza formalne pozbawienie spółdzielni mieszkaniowej części jej mienia oraz umniejszenie wartości majątku należącego do ogółu jej członków w sposób naruszający art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym sądy pytające wniosły o uznanie zaskarżonego przepisu za niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Sąd Okręgowy w Gliwicach wskazał ponadto, że zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. narusza art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji i przedstawił następujące argumenty:

W świetle art. 2 Konstytucji nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której następuje tak daleko idące różnicowanie statusu podmiotów pomiędzy spółdzielnią a innymi podmiotami funkcjonującymi na rynku, jakie wynika z obowiązującej treści art. 48 ust. 1 u.s.m. Zaskarżony przepis zakłóca poczucie sprawiedliwości społecznej, dając uprzywilejowanie jednym (najemcom) kosztem innych (ogółu spółdzielców).

W myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, również poprzez stwarzanie szans na uwłaszczenie na porównywalnych warunkach. Sytuacji najemców lokali wynikającej z obecnego brzmienia art. 48 ust. 1 u.s.m. nie sposób uznać za porównywalną ze statusem innych podmiotów nabywających własność nieruchomości. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać obowiązujące standardy konstytucyjne.

Art. 75 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek sprzyjania zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przez popieranie ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Zasada ta nie stanowi jednak gwarancji zapewnienia każdemu obywatelowi prawa własności mieszkania, zwłaszcza z pokrzywdzeniem innych obywateli. Jej rolę należy odczytywać w kategoriach

socjalnych, które w niniejszej sprawie nie są pierwszoplanowe, gdyż najemca ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe.

1.5. Sądy pytające zgodnie wskazały, że w obecnym stanie prawnym roszczenia najemców tzw. dawnych mieszkań zakładowych o przeniesienie własności zajmowanych lokali, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe, mają podstawę w art. 48 ust. 1 u.s.m. Sądy pytające uznały, że od odpowiedzi na przedstawione pytania prawne zależy rozstrzygnięcie toczących się przed nimi spraw. Sąd Okręgowy w Gliwicach podkreślił, że uznanie zaskarżonego przepisu za zgodny z Konstytucją będzie skutkowało uwzględnieniem roszczenia najemcy lokalu spółdzielczego. Natomiast orzeczenie stwierdzające niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją będzie skutkowało oddaleniem powództwa.

2. W imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu w piśmie z 29 października 2010 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego uprzednio mieszkaniem zakładowym nabytym nieodpłatnie przez spółdzielnię mieszkaniową od przedsiębiorstwa państwowego, innej państwowej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, roszczenie o przeniesienie własności tego lokalu, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu, ze względu na obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadę skargowości oraz przesłankę relewancji zasadne jest, że przedstawione przez sądy pytania prawne mają „charakter zakresowy”. Również taką naturę ma pytanie Sądu Okręgowego w Gliwicach, co wynika z jego uzasadnienia. Zdaniem Marszałka Sejmu, wskazany przez sądy pytające zakres zaskarżenia nie jest jednak dostatecznie precyzyjny. Sądy w niedwuznaczny sposób kwestionują nie tyle samo przyznanie najemcom lokali spółdzielczych, będących uprzednio mieszkaniem zakładowymi, roszczenia o przeniesienie ich własności oraz nałożenie na spółdzielnię mieszkaniową obowiązku zawarcia stosownej umowy, ile brak ekwiwalentności świadczeń stron tej umowy.

2.2. Ustosunkowując się do zarzutów przedstawionych przez sądy pytające, Marszałek Sejmu wskazał na następujące argumenty:

Przyjęcie dominującego w orzecznictwie sądów powszechnych założenia, że podstawą prawną roszczenia najemcy o przeniesienie na preferencyjnych warunkach własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię był nie tylko art. 48 ust. 3 u.s.m., który utracił moc obowiązującą w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07, ale także art. 48 ust. 1 u.s.m., *de facto* przesądza kwestię konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Do oceny zgodności z ustawą zasadniczą zaskarżonego przepisu zastosowanie znajduje argumentacja wskazana w uzasadnieniu wyroku Trybunału o sygn. K 64/07, w którym uznano art. 48 ust. 3 u.s.m. za niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W związku z treścią zaskarżonego art. 48 ust. 1 u.s.m, na gruncie *legis latae* przesłanką zawarcia przez najemcę umowy przeniesienia własności nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową lokalu jest wyłącznie spłata zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu – tj. wykonanie obowiązku, który wynika z odrębnego stosunku prawnego i jest pojęciowo niezależny od samego przeniesienia własności. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07 nie uchyliło zatem niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, powodując skutki – oceniane z punktu widzenia spółdzielni mieszkaniowych – jeszcze bardziej dotkliwie niż zdyskwalifikowana przez regulację ustawową. Dlatego w świetle argumentacji wskazanej w wyroku pełnego składu Trybunału o sygn. K 64/07 należy podzielić zarzut sądów pytających, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zasadnicze znaczenie w sprawie będącej przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego ma wzorzec określony w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) pozostają w relacji z tym przepisem. Dlatego wniosek o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji należy również rozciągnąć na stosowane związkowo przepisy art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę przedstawioną przez Sąd Okręgowy w Gliwicach argumentację, nie można uznać, że pomiędzy art. 48 ust. 1 u.s.m., określającym przesłanki i tryb przekształceń własnościowych w ramach szeroko rozumianych spółdzielczych stosunków lokalowych, a dyrektywą wynikającą z art. 75 ust. 1 Konstytucji istnieje konieczna relewancja. W konsekwencji art. 48 ust. 1 u.s.m., w zakresie wskazanym w stanowisku Sejmu, nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

3. Pismem z 1 czerwca 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego roszczenie o przeniesienie własności lokalu, będącego przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, po dokonaniu wyłącznie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny przyjął, że 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 zakresie badania art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w zakresie badania zgodności art. 48 ust. 1 u.s.m. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że przedstawione Trybunałowi pytania prawne koncentrują się wyłącznie na kwestii warunków finansowych nabywania przez najemcę od spółdzielni mieszkaniowej własności lokali. Dlatego w ocenie Prokuratora Generalnego przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być tylko art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. w zakresie, w jakim uzależnia realizację przyznanego najemcy roszczenia od dokonania przez niego wyłącznie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. Przedmiotem kontroli nie może być natomiast art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., ponieważ przepis ten dotyczy lokali mieszkalnych nabytych przez spółdzielnie odpłatnie.

3.2. Dokonując analizy zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu, Prokurator Generalny wskazał na następujące argumenty:

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 64/07 uznał, że nabycie własności lokalu od spółdzielni, która przejęła mieszkanie zakładowe nieodpłatnie, wyłącznie po spłacie przez najemcę zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.) i po pokryciu kosztów dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym lokal ten się znajduje (art. 48 ust. 3 u.s.m.), prowadzi do naruszenia istoty praw właścicielskich spółdzielni (art. 64 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji oczywiste jest, że nabycie lokalu mieszkalnego jedynie po spłacie przez najemcę zadłużenia z tytułu świadczeń

wynikających z umowy najmu orzeczoną niekonstytucyjność dodatkowo potęguje. Motywy wyroku wydanego w sprawie o sygn. K 64/07 zachowują aktualność również w niniejszym postępowaniu.

Należy się zgodzić z argumentami przedstawionymi przez sądy pytające, że wynikająca z art. 48 ust. 1 u.s.m. ingerencja we własność prywatną spółdzielni mieszkaniowej idzie tak daleko, iż nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Na mocy zaskarżonego przepisu spółdzielnia pozbawiona została nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub jej zachowaniu, ale także nie ma wpływu na to, komu przypadnie własność lokalu, a ponadto – co jeszcze istotniejsze – ma ograniczoną możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność. Tym samym doszło do ograniczenia istoty prawa własności przez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia składającego się na treść tego prawa. Zaskarżona regulacja jest zatem niezgodna z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Art. 75 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. ze względu na brak jego relacji z zakwestionowaną regulacją. Art. 75 ust. 1 Konstytucji ani nie przyznaje samoistnego prawa do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani nie przesądza o tym, że „własne mieszkanie” oznacza posiadanie mieszkania „na własność”.

3.3. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny wskazał, że w sytuacji gdy wystąpi niezgodność kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji, można zaniechać dalszej oceny merytorycznej tej regulacji. Dlatego zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie przed Trybunałem w zakresie badania zgodności art. 48 ust. 1 u.s.m. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

II

Na rozprawę 20 grudnia 2011 r. stawili się: przedstawiciel Sądu Okręgowego w Gliwicach, który skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne w związku ze sprawą o sygn. akt I C 521/09, oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz

udzielili Trybunałowi wyjaśnień. Po wysłuchaniu wyjaśnień Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu rozprawy. Na rozprawę 14 lutego 2012 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, którzy podtrzymali zajęte dotychczas stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. W przedstawionych pytaniach prawnych sądy pytające kwestionują zgodność z ustawą zasadniczą art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.).

Art. 48 u.s.m. był już przedmiotem konstytucyjnej kontroli w wyroku Trybunału z 15 lipca 2009 r. o sygn. K 64/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). W sprawie tej – w ramach obszernego zaskarżenia – wnioskodawcy wnieśli między innymi o uznanie art. 48 u.s.m. za niezgodny z art. 64 Konstytucji. Odnosząc się do tej części zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 48 ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W stosunku do pozostałych ustępów art. 48 u.s.m. Trybunał umorzył postępowanie. W wyroku o sygn. K 64/07 Trybunał nie orzekał o zgodności z Konstytucją art. 48 ust. 1 u.s.m., a zatem w niniejszej sprawie nie zachodzi przeszkoda w orzekaniu.

Przed 27 lipca 2009 r., tj. przed wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07, art. 48 u.s.m. w części mającej znaczenie dla niniejszej sprawy miał następujące brzmienie:

„Art. 48. 1. Na pisemne żądanie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu, po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu;

2) wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie.

2. Żądanie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również osobie bliskiej w stosunku do najemcy, o którym mowa w ust. 1.

3. Jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nabyła mieszkanie zakładowe, o którym mowa w ust. 1, nieodpłatnie, najemca, o którym mowa w ust. 1, powinien pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal”.

Niewątpliwie technika legislacyjna zastosowana w art. 48 u.s.m., wyrażająca się w rozproszeniu treści normatywnej tego przepisu na powiązane zbyt licznymi odesłaniami ustępy, zasługuje na krytyczną ocenę z punktu widzenia powszechnie przyjmowanych standardów tworzenia aktów normatywnych. Będący jej skutkiem brak jasności zaskarżonego przepisu utrudniał i utrudnia precyzyjne określenie praw i obowiązków adresatów zawartych w nim norm prawnych, a nawet samego kręgu tych adresatów. Niemniej treść art. 48 u.s.m. pozwalała na dokonanie podstawowej normatywnej charakterystyki zarówno ust. 1, jak i dwu dalszych ustępów tego przepisu.

Zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. jest przepisem ogólnym, przyznającym najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem (nabyciem) przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, roszczenie w stosunku do spółdzielni o zawarcie umowy przeniesienia własności zajmowanego lokalu. Art. 48 ust. 1 u.s.m. przyznaje roszczenie najemcy zarówno w przypadku odpłatnego, jak i nieodpłatnego przejęcia zajmowanego przez niego lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową. Świadczy o tym literalne brzmienie tego przepisu, które nie daje podstaw do ograniczenia jego zastosowania tylko do odpłatnego albo nieodpłatnego rodzaju przejęcia. Także treść art. 48 ust. 2 u.s.m. stanowiącego: „żądanie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również osobie bliskiej w stosunku do najemcy, o którym mowa w ust. 1”, potwierdza, że ust. 1 tego przepisu ma charakter ogólny i przyznaje najemcy określone w nim żądanie (roszczenie).

Art. 48 ust. 1 u.s.m. w pkt 1 i 2 określa przesłanki finansowe, których spełnienie warunkuje dochodzenie przez najemcę przyznanego mu roszczenia. Przesłanka wskazana w art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m., tj. spłata zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, ma zastosowanie w sytuacji zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego przejęcia lokalu. Natomiast art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. ma charakter

szczegółowy i odnosi się tylko do przypadku odpłatnego przejęcia lokalu. Świadczy o tym brzmienie pkt 2, który *in fine* podkreśla swoje zastosowanie tylko do przypadku: „jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie”.

Charakter szczegółowy miał również art. 48 ust. 3 u.s.m., derogowany na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07. W ustępie tym określona była kolejna przesłanka finansowa (po art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.) dochodzenia roszczenia przez najemcę lokalu, który został nieodpłatnie przejęty przez spółdzielnię mieszkaniową. Derogowany przepis, odsyłając dwukrotnie do art. 48 ust. 1 u.s.m., uzupełniał tylko część hipotezy i dyspozycji normy prawnej pomieszczonej w ust. 1, określając kolejną finansową przesłankę dochodzenia roszczenia w przypadku nieodpłatnego przejęcia lokalu.

1.2. Po wejściu w życie wyroku Trybunału o sygn. K 64/07, w związku z brakiem niezbędnej interwencji ustawodawcy, sądy stanęły przed koniecznością określenia treści normatywnej art. 48 ust. 1 u.s.m. w oderwaniu od uzupełniającego go wcześniej ust. 3 tego artykułu. Po krótkim okresie rozbieżności, w orzecznictwie sądów powszechnych ukształtowała się jednolita linia orzecznicza wsparta autorytetem Sądu Najwyższego. Judykatura dostrzegła, że w obowiązującym przed wydaniem wyroku Trybunału o sygn. K 64/07 stanie prawnym, z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynikały dwie normy prawne regulujące roszczenia (żądania) najemców tzw. dawnych mieszkań zakładowych o przeniesienie własności zajmowanych lokali, których realizacja uzależniona została od spełnienia przez najemców odmiennych przesłanek finansowych.

Pierwsza norma dotyczyła roszczenia najemców lokali w budynkach przejętych odpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe od przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych. Norma ta zawierała się w art. 48 ust. 1 u.s.m. Dochodzenie przez tych najemców przyznanego im roszczenia uzależnione było od łącznego spełnienia przesłanek finansowych określonych w art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.m. Natomiast druga norma określała uprawnienia najemców dawnych lokali zakładowych przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe. Norma ta wynikała z art. 48 ust. 1 oraz art. 48 ust. 3 u.s.m. Wskazywało na to między innymi brzmienie art. 48 ust. 2 i 3 u.s.m. oraz zawarte w tych przepisach odesłanie do art. 48 ust. 1 u.s.m. W konsekwencji najemca żądający przeniesienia własności zajmowanego lokalu, który został nieodpłatnie przejęty przez spółdzielnię mieszkaniową, zobowiązany był zarówno dokonać spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.), jak i pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów

koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal (art. 48 ust. 3 u.s.m.).

Powołując się na powyższe, po ogłoszeniu wyroku Trybunału o sygn. K 64/07, sądy przyjęły, że w związku z literalnym brzmieniem art. 48 ust. 1 u.s.m. – mimo derogacji art. 48 ust. 3 u.s.m. – z zaskarżonego przepisu nadal wynikają dwie normy prawne, a w szczególności nadal możliwe jest dochodzenie przez najemcę roszczenia o przeniesienie własności lokalu, który został nieodpłatnie przejęty przez spółdzielnię mieszkaniową. Judykatura uznała bowiem, że w obecnym stanie prawnym art. 48 ust. 1 u.s.m. zawiera już nie tylko kompletną normę prawną regulującą prawa i obowiązki najemcy lokalu mieszkalnego przejętego przez spółdzielnię odpłatnie, ale także normę określającą w sposób wyczerpujący zarówno podstawę prawną, jak i przesłanki finansowe dochodzenia przez najemcę roszczenia w przypadku nieodpłatnego przejęcia lokalu. W przypadku tej drugiej normy, art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. ogranicza świadczenie najemcy na rzecz spółdzielni tylko do spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (tak wyroki Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CSK 292/09, OSNC nr 6/2010, poz. 93; z 29 września 2010 r., sygn. akt V CSK 49/10, OSNC nr 4/2011, poz. 47; z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt IV CSK 251/10, Lex nr 898267; z 16 listopada 2011 r., sygn. akt V CSK 524/10, Lex nr 1001346; wyroki Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 listopada 2009 r., sygn. akt I ACa 445/09, Lex nr 551998 i 18 grudnia 2009 r., sygn. akt I ACa 618/09, niepubl.). Taką wykładnię zaskarżonego przepisu przyjęły także jednolicie sądy pytające.

A zatem w przypadku nieodpłatnego przejęcia dawnego mieszkania zakładowego przez spółdzielnię mieszkaniową, jego najemca występując z roszczeniem na podstawie art. 48 ust. 1 u.s.m. uzyskuje własność lokalu co do zasady pod tytułem darmym. Z założenia bowiem najemcy nie powinni zalegać z opłatami wynikającymi z umowy najmu lokalu, których obowiązek zapłaty wynika ponadto z innego stosunku prawnego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem konstytucyjnej kontroli jest akt normatywny (przepis prawa) w rozumieniu, jakie nadaje mu utrwalony sposób jego stosowania. To znaczy, że w niniejszej sprawie ocena konstytucyjności musi dotyczyć art. 48 ust. 1 u.s.m. w kształcie normatywnym ustalonym we wskazanym powyżej i przywoływanym przez sądy pytające orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego.

1.3. Podstawową przesłanką umożliwiającą przedstawienie Trybunałowi pytania prawnego jest uzależnienie rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem od odpowiedzi na to pytanie (przesłanka funkcjonalna – art. 193 Konstytucji). W przypadku kwestionowania przepisów o złożonej treści normatywnej konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej powoduje, że pytania prawne mają często „charakter zakresowy” (zob. wyrok Trybunału z 28 listopada 2006 r., sygn. P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155). Zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. odmiennie reguluje uprawnienia najemców dawnych lokali zakładowych przejętych odpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz najemców lokali nabytych przez spółdzielnie mieszkaniowe nieodpłatnie. Dlatego przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne słusznie cechuje właśnie tzw. zakresowy charakter.

Sądy pytające wskazały w *petitum* pytań prawnych, że kwestionują zaskarżony przepis w zakresie, „w jakim dotyczy on roszczenia najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego będącego uprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej” (pytanie Sądu Apelacyjnego w Katowicach) oraz „w jakim przyznaje roszczenie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego o przeniesienie własności lokalu, będącego poprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej” (pytania Sądu Okręgowego w Katowicach).

Z kolei sentencja postanowienia Sądu Okręgowego w Gliwicach w sprawie przedstawienia pytania prawnego nie wskazuje na jego zakresowy charakter, jednakże przesłanka funkcjonalna determinuje możliwość rozpatrzenia przedstawionego przez ten sąd pytania tylko w części, w jakiej dotyczy sytuacji prawnej najemcy lokalu przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową nieodpłatnie. Tylko w tym zakresie od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Sprawy zawisłe przed wszystkimi sądami pytającymi dotyczą bowiem żądań najemców dawnych lokali zakładowych przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe. Również argumentacja przedstawiona w uzasadnieniach pytań prawnych, w tym także pytania Sądu Okręgowego w Gliwicach, ograniczona jest do wskazania niekonstytucyjności uprawnień przyznanych tym najemcom. Problematyka zgodności z ustawą zasadniczą przepisów dotyczących sytuacji najemców lokali przejętych przez spółdzielnię mieszkaniową odpłatnie nie została poruszona przez sądy pytające.

1.4. Trybunał Konstytucyjny związany jest zakresem zaskarżenia. Nie może zatem podzielić stanowiska Sejmu ani Prokuratora Generalnego, że należy ograniczyć przedmiot kontroli w sprawie jedynie do przesłanek finansowych, od których spełnienia uzależnione zostało przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową. Sądy pytające nie ograniczały zakresu zaskarżenia tylko do niekonstytucyjności tych przesłanek. Świadczy o tym *petitum* pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Katowicach oraz obu pytań Sądu Okręgowego w Katowicach. Potwierdza to również argumentacja przedstawiona w uzasadnieniach pytań prawnych. Na przykład w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach wskazano ogólnie, że zaskarżony przepis „stanowi ingerencję w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, polegającą na ograniczeniu prawa rozporządzania rzeczą i w efekcie pozbawia ochrony własności”. Natomiast przesłanki finansowe dochodzenia przez najemcę przyznanego mu roszczenia – na których analizie koncentrują się sądy pytające – pozostają w ścisłym związku z tym roszczeniem, konkretyzując jego treść, dlatego sądy słusznie uznały, że mogą one mieć decydujący wpływ na ocenę konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Ponadto należy podkreślić, że ograniczenie przedmiotu kontroli w tej sprawie tylko do wspomnianych przesłanek finansowych mogłoby spowodować – w razie podzielenia zarzutów o ich niekonstytucyjności – istotne wątpliwości interpretacyjne co do skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W systemie prawa bowiem pozostałaby podstawa prawna takiego roszczenia bez żadnych normatywnych wskazówek co do tego, czy roszczenie to może być realizowane, a jeżeli tak, to na jakich zasadach.

1.5. W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny za przedmiot kontroli uznaje 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (pkt 1 powołanego przepisu). Zarazem ocena zgodności przedmiotu kontroli z ustawą zasadniczą wymaga uprzedniego określenia kontekstu historyczno-prawnego procesu przekazywania mieszkań zakładowych wraz z ich najemcami spółdzielniom mieszkaniowym.

2. Ewolucja zasad przekazywania mieszkań zakładowych oraz przyznawania ich najemcom praw do zajmowanych lokali.

2.1. Ustawą z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.; dalej: ustawa z 12 października 1994 r.) zainicjowano regulację procesu przekazywania przez przedsiębiorstwa państwowe tzw. mieszkań zakładowych. Geneza tej ustawy wiąże się z tym, że istotna część lokali mieszkalnych w Polsce stanowiła własność przedsiębiorstw państwowych, które najczęściej na podstawie stosunku najmu udostępniały je swoim pracownikom. Z czasem okazało się, że w większości przypadków przedsiębiorstwa państwowe nie są w stanie skutecznie zarządzać posiadanymi zasobami mieszkaniowymi. W celu zabezpieczenia interesów najemców, ustawodawca wprowadził możliwość nieodpłatnego przekazywania mieszkań zakładowych na rzecz gmin oraz spółdzielni mieszkaniowych (zob. art. 1 ustawy z 12 października 1994 r.).

Spółdzielnie mieszkaniowe zostały beneficjentami ustawy z 12 października 1994 r. z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, są one wyspecjalizowanymi podmiotami, doświadczonymi w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi. Po drugie, przemawiał za tym charakter prawny spółdzielni mieszkaniowych, jako dobrowolnych zrzeszeń, prowadzących działalność gospodarczą o charakterze bezwynikowym. Czynniki te predysponowały spółdzielnie do zapewnienia należytej ochrony praw oraz warunków bytowych najemców mieszkań zakładowych. Charakter spółdzielni mieszkaniowych przesądził, że otrzymały one możliwość uzyskania nieruchomości nieodpłatnie, w szczególnej procedurze, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców mieszkań zakładowych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2003 r., sygn. akt IV CKN 1680/00, Biuletyn SN nr 7/2003, poz. 10 oraz A. Oleszko, *Sytuacja prawna lokali mieszkalnych w zakładowych budynkach przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe w trybie ustawy z dnia 12 października 1994 r. w praktyce notarialnej oraz wieczystoksięgowej*, „Rejent” nr 3/2000, s. 18).

2.2. Zapoczątkowany w 1994 r. proces przekazywania mieszkań zakładowych spółdzielniom mieszkaniowym nie został do dzisiaj zakończony. Tymczasem zamierzeniem ustawodawcy było nadanie mu ściśle ograniczonych ram czasowych. W swoim pierwotnym brzmieniu ustawa z 12 października 1994 r. przewidywała termin trzech lat do zgłaszania przez przedsiębiorstwa państwowe i spółki wniosków o przejęcie

należących do nich nieruchomości (art. 3 ust. 1 tej ustawy). Dopiero ustawą z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442, ze zm.; dalej: ustawa z 14 kwietnia 2000 r.) wspomniane ograniczenie czasowe zostało zniesione. Znacznie wydłużony proces przejmowania mieszkań zakładowych przyczynił się do powstania niepewności prawnej w tej dziedzinie. Przez kilkanaście lat trwania tego procesu kilkakrotnie nowelizowane były regulacje prawne stanowiące jego podstawę. W czasie obowiązywania zmieniających się regulacji spółdzielnie mieszkaniowe przejmowały mieszkania zakładowe o różnym standardzie i statusie prawnym wraz z ich najemcami.

W pierwotnym brzmieniu art. 9 ust. 2 ustawy z 12 października 1994 r. przewidywał, że mieszkania zakładowe mogą być przekazywane spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć wszystkich najemców mieszkań w poczet członków spółdzielni i dokonać na ich rzecz przydziału zajmowanych lokali. Należy odnotować to, że najemcy dawnych mieszkań zakładowych z chwilą nieodpłatnego przejścia zajmowanych przez nich mieszkań stawali się najemcami spółdzielczych lokali mieszkaniowych. Nie nawiązywali stosunku najmu ze spółdzielnią mieszkaniową dobrowolnie. Mimo że spółdzielnie mieszkaniowe podejmowały zobowiązania dotyczące tych najemców, wielu z nich – wbrew zamierzeniom ustawodawcy – nie stało się następnie członkami spółdzielni mieszkaniowych uprawnionymi z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu. Praktyka stosowania przez spółdzielnie mieszkaniowe przepisów ustawy z 12 października 1994 r. mających na celu ochronę najemców była zróżnicowana. Nie w pełni odpowiadała założeniom legislacyjnym. Z kolei części najemców nie było także stać na pokrycie kosztów wymaganych do ustanowienia spółdzielczego prawa do lokalu.

Kolejnym krokiem ustawodawcy mającym na celu zabezpieczenie interesów najemców dawnych mieszkań zakładowych było nałożenie przez ustawę z 14 kwietnia 2000 r. na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązku dokonywania przydziału lokatorskiego prawa do mieszkania (następnie obowiązku zawierania umów o ustanowienie tego prawa) na rzecz najemców lokali w przekazywanych spółdzielniom budynkach (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV CSK 191/08, Lex nr 462042). W ustawie tej przyjęto również, że wysokość ustalonego przez spółdzielnię wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez takich członków nie może przekraczać 5% aktualnej wartości rynkowej prawa odrębnej własności zajmowanych przez nich lokali. Jednakże nadal z różnorodnych

przyczyn wielu najemców dawnych mieszkań zakładowych nie stawało się członkami spółdzielni mieszkaniowych.

2.3. Jednocześnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat istotnym zmianom poddawane były przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznające uprawnienia najemcom przejmowanych przez spółdzielnie mieszkań zakładowych. W pierwotnym brzmieniu art. 48 ust. 1 u.s.m. przewidywał odpowiednie stosowanie do „najemców mieszkań spółdzielczych, które były mieszkaniami zakładowymi przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych” regulacji dotyczących możliwości nabycia własności lokali przez członków spółdzielni, którym przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawa do lokalu mieszkalnego. Jednakże ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058, ze zm.) przyjęto, że najemcy dawnych lokali zakładowych mogli, według wyboru i odpowiednio do posiadanych możliwości finansowych, uzyskać status członka spółdzielni – nabywając spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe prawo do lokalu albo uzyskać status właściciela najmowanego lokalu. Dodatkowo w ustawie z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024) podkreślono, że najemcom tym służy roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni.

Następnie ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa z 14 czerwca 2007 r.) miała na celu powrót do założeń przyświecających uchwaleniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Znalazła w niej wyraz polityka stopniowej rezygnacji z ustanawianych dotychczas praw typu spółdzielczego (spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) i koncepcja powrotu do korzystania z prawa własności lokalu. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, tylko to ostatnie zapewnia swobodę ekonomiczną dysponowania mieszkaniem oraz należyłą ochronę uprawnionego w stosunkach ze spółdzielnią mieszkaniową (zob. druk Sejmu V kadencji nr 339 z 22 listopada 2005 r.). W wyniku realizacji tych założeń najemcy ponownie mogą uzyskiwać na podstawie art. 48 u.s.m. wyłącznie własność zajmowanych mieszkań. Ustawa z 14 czerwca 2007 r. określiła zarazem korzystniejsze niż dotychczas przesłanki finansowe roszczenia o przeniesienie własności zajmowanego lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową. Warunkiem uzyskania prawa własności tego lokalu było pokrycie przez najemcę kosztów

dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal (art. 48 ust. 3 u.s.m.), a także spłata zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.), o ile oczywiście zadłużenie takie istniało. Jak już wskazano, Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 64/07 uznał art. 48 ust. 3 u.s.m. za niezgodny z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

3. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

3.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiona powyżej ewolucja rozwiązań prawnych prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, że efektem – z jednej strony – braku interwencji ustawodawcy, a – z drugiej strony – stanowiska judykatury, jakie wykształciło się po wydaniu wyroku TK o sygn. K 64/07, jest powstanie stanu prawnego, w którym przesłanki umożliwiające realizację roszczenia najemcy o przeniesienie własności lokali nieodpłatnie przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe są zdecydowanie bardziej ograniczone aniżeli przed wydaniem tego wyroku. O ile bowiem wcześniej art. 48 u.s.m. uzależniał nabycie własności lokalu od spłaty przez najemcę zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (ust. 1 pkt 1) oraz pokrycia kosztów dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal (ust. 3), o tyle obecnie spółdzielnia zobowiązana jest przenieść własność lokalu tylko po spłacie ewentualnego zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. W konsekwencji najemca mieszkania przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową nieodpłatnie uzyskuje własność zajmowanego lokalu co do zasady pod tytułem darmym. Taki stan rzeczy jest niezgodny z kierunkiem przyjętym w rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 64/07. Stwierdzenie to wymaga jednak rozwinięcia w kontekście dotychczasowego orzecznictwa Trybunału oraz konkretnych okoliczności niniejszej sprawy.

3.2. Spółdzielnie mieszkaniowe, wobec których zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. przyznaje najemcy spółdzielczego lokalu roszczenie o zawarcie umowy przeniesienia własności tego lokalu, posiadają szczególny status prawny. Jako spółdzielnie, zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze), są dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu

udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzą wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnie nie mają bezpośredniego umocowania w ustawie zasadniczej, jednakże stanowią jedną z form realizacji podstawowej wolności każdego człowieka, jaką jest wolność zrzeszania się – art. 12 oraz art. 58 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, oraz wyrok o sygn. K 64/07).

Zasadniczym celem spółdzielni mieszkaniowych jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu (art. 1 ust. 1 u.s.m.). Spółdzielczość mieszkaniowa realizuje nie tylko konstytucyjną wolność zrzeszania się, ale także wartości określone w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten podkreśla, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W celu realizacji tej dyrektywy, ustawodawca przewiduje „normatywne propozycje”, z których jednostki mogą skorzystać dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (zob. M. Bednarek, *Ustawowy model spółdzielczości mieszkaniowej. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 4/2009, s. 921 oraz P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 593). Jedną z tych propozycji jest właśnie spółdzielczość mieszkaniowa, która zakłada zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych zrzeszonych członków na szczególnych, niekomercyjnych zasadach. W tradycyjnej postaci – w której prawo do lokalu jest nierozdzielnie związane z członkostwem – spółdzielnie mieszkaniowe stanowią rzeczywistą alternatywę dla osób, których nie stać na nabycie lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych na warunkach rynkowych. Dlatego spółdzielczość mieszkaniowa, będąca sprawdzoną na całym świecie formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, nie powinna być dezintegrowana i eliminowana przez rozwiązania prawne, które ingerując w istotę tej formy organizacyjno-prawnej, upodabniają ją do działalności przedsiębiorstwa deweloperskiego.

3.3. Spółdzielnie mieszkaniowe są osobami prawnymi (art. 11 § 1 prawa spółdzielczego), czyli samodzielnymi podmiotami prawa, którym przysługuje własność i inne prawa majątkowe. W odróżnieniu od innych osób prawnych na płaszczyznę majątkową funkcjonowania spółdzielni szczególne istotny wpływ ma ich charakter korporacyjny, jako dobrowolnych zrzeszeń członków, w których interesie prowadzą one swoją działalność. W konsekwencji art. 3 prawa spółdzielczego podkreśla, że majątek

spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „choć spółdzielnia jest w sensie formalnym właścicielem określonych rzeczy i podmiotem praw majątkowych, to jej majątek należy do zbiorowości jej członków” (zob. wyrok Trybunału o sygn. K 5/01 oraz powołane tam orzecznictwo).

W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, że własność i inne prawa majątkowe spółdzielni podlegają ochronie konstytucyjnej przewidzianej przez art. 21 oraz art. 64 ustawy zasadniczej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: o sygn. K 5/01; z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; o sygn. K 64/07 oraz powołane tam orzecznictwo). Stanowisko to uzupełniane jest twierdzeniem, zgodnie z którym ochrona praw majątkowych spółdzielni jest uzasadniona w zakresie, w jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących jej członkom (zob. wyrok Trybunału z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22 oraz wyrok o sygn. K 42/02).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji, będący w niniejszej sprawie wzorcem kontroli, stanowi, że „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony prawnej własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz dyrektywą przewidującą, że własność ograniczona może być tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Wskazuje się także, że uprawnienie właściciela do rozporządzania rzeczą oznacza możliwość swobodnego zachowania jej własności, dopóki jest to zgodne z jego wolą (zob. wyrok Trybunału z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 i wyrok o sygn. K 64/07 oraz powołane tam orzecznictwo).

3.4. Zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. przewiduje, że najemca dawnego mieszkania zakładowego przejętego nieodpłatnie przez spółdzielnię mieszkaniową, po dokonaniu spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (pkt 1 powołanego przepisu), może żądać od spółdzielni przeniesienia własności zajmowanego mieszkania. Przyznanie tego uprawnienia najemcy stanowi zarazem ingerencję w konstytucyjne prawo spółdzielni mieszkaniowej do rozporządzania rzeczą, przez

pozbawienie jej możliwości swobodnego zachowania własności należącego do spółdzielni lokalu mieszkalnego. Jednakże własność i inne prawa majątkowe spółdzielni mogą być ograniczane, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ingerencja ustawodawcy we własność spółdzielni mieszkaniowej może nastąpić, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty prawa własności. Dlatego preferencje finansowe w nabywaniu mienia należącego do spółdzielni mieszkaniowych nie są konstytucyjnie wykluczone (zob. wyrok Trybunału o sygn. K 5/01).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 33/00 wskazał, że sam ustawowy nakaz zbycia przedmiotu własności na rzecz określonej osoby może być w pewnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. Proporcjonalność takiego ograniczenia prawa własności może zależeć od przyjętych przesłanek dochodzenia przez uprawniony podmiot przyznanego mu uprawnienia. Punktem wyjścia oceny, czy przewidziane w zaskarżonym art. 48 ust. 1 u.s.m. ograniczenie prawa własności spółdzielni mieszkaniowej jest proporcjonalne, powinno być zatem zbadanie zakresu obowiązków finansowych najemców, od których spełnienia zależy realizacja przyznanego im roszczenia.

3.5. W wyroku o sygn. K 5/01 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wysokość świadczenia finansowego, którego spełnienie warunkuje przeniesienie prawa własności przez spółdzielnię, powinna być racjonalna i obiektywnie uzasadniona. Nie może mieć charakteru arbitralnego. W kontekście tych wytycznych, uzależnienie przez zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. dochodzenia przez najemcę roszczenia o przeniesienie własności zajmowanego lokalu, nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową, jedynie od spłaty ewentualnego zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu (pkt 1 powołanego przepisu), wywołuje zasadnicze zastrzeżenia.

Po pierwsze, przewidziane w art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. świadczenie, które ma spełnić najemca na rzecz spółdzielni, w sposób oczywisty nie może być traktowane jako spełniane w zamian za przeniesienie prawa własności mieszkania na najemcę. Nie jest ono wynagrodzeniem za nabycie prawa własności, lecz świadczeniem wzajemnym spełnianym przez najemcę w zamian za oddanie mu lokalu w najem. Ponoszenie opłat w związku z korzystaniem z mieszkania jest podstawowym obowiązkiem każdego najemcy,

wynikającym z łączącego strony stosunku zobowiązaniowego. Zadłużenie z tego tytułu może być dochodzone przez spółdzielnię mieszkaniową na drodze sądowej, niezależnie od realizacji przez najemcę uprawnienia określonego w art. 48 ust. 1 u.s.m. Występowanie zadłużenia może także dawać podstawę do wypowiedzenia umowy najmu. W normalnym stanie rzeczy najemcy nie zalegają z opłatami z tytułu umowy najmu. Uznanie zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją oznaczałoby zatem, że najemcom dawnych mieszkań zakładowych, nabytych przez spółdzielnie nieodpłatnie, przysługiwałoby roszczenie o przeniesienie własności lokali bez spełnienia jakiegokolwiek świadczenia na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, czyli pod tytułem darmym.

Po drugie, należy podkreślić, że ustawodawca pierwotnie nie przewidywał, aby spłata zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu była jedynym obowiązkiem najemcy, dochodzącego od spółdzielni przeniesienia własności nieodpłatnie przejętego lokalu. Taki stan rzeczy powstał na skutek niezapewnienia przez ustawodawcę należytego ładu legislacyjnego po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o sygn. K 64/07. Wcześniej podstawowy charakter miał obowiązek finansowy określony w art. 48 ust. 3 u.s.m. – wymagający pokrycia przez najemcę kosztów dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku – który był jedynie uzupełniany przez przesłankę wskazaną w art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.

Po trzecie, art. 48 ust. 1 u.s.m. przewiduje jednolite przesłanki finansowe dochodzenia roszczenia o przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię, nie określając jednak w sposób precyzyjny kręgu uprawnionych najemców. Nie powinno budzić wątpliwości, że celem ustawodawcy było przyznanie uprawnień tylko szczególnej grupie najemców, którzy w związku z przejściem zajmowanych lokali stali się podmiotem stosunku najmu ze spółdzielnią mieszkaniową bez swojej woli, a także osobom bliskim tym najemcom (zob. art. 48 ust. 2 u.s.m.). Jednakże z uwagi na wydłużający się proces przekazywania dawnych mieszkań zakładowych obecnie ich najemcy mogą mieć różny status. Literalne brzmienie zaskarżonego przepisu nie rozstrzyga, czy znajduje on zastosowanie tylko do najemców, którzy mieszkanie zakładowe zajmowali już w chwili jego przejęcia przez spółdzielnię mieszkaniową, czy także do osób, które stosunek najmu lokalu nawiązały po jego przejściu. W tym drugim wypadku, racjonalne przesłanki finansowe dochodzenia roszczenia powinny być dostosowane do zróżnicowanego statusu uprawnionych podmiotów, których wzajemne stosunki ze spółdzielnią mieszkaniową mogą się zasadniczo różnić.

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że określony w art. 48 ust. 1 u.s.m. zakres obowiązków finansowych najemcy, od których spełnienia uzależniona została realizacja przyznanego mu roszczenia o przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową, przesądza o nieproporcjonalności zaskarżonej regulacji. Regulacja ta nie znajduje racjonalnego ani obiektywnego uzasadnienia. Jej kształt jest wynikiem „sumy przypadków”, związanych między innymi z brakiem interwencji ustawodawcy po wydaniu przez Trybunał wyroku o sygn. K 64/07 oraz przyjętą w orzecznictwie sądowym wykładnią art. 48 ust. 1 u.s.m. Najemca nabywa bowiem prawo własności nieodpłatnie przejętego lokalu co do zasady pod tytułem darmym, bez spełnienia jakiegokolwiek świadczenia na rzecz spółdzielni mieszkaniowej. W konsekwencji należało stwierdzić, że art. 48 ust. 1 u.s.m., we wskazanym w sentencji zakresie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

3.6. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji nie wynika z przyjęcia preferencji finansowych w nabywaniu własności najmowanych lokali, ale z tego, że realizacja przyznanego najemcom roszczenia następuje co do zasady pod tytułem darmym. Dopuszczalne jest bowiem określanie preferencyjnych, tj. niższych od cen rynkowych, warunków finansowych nabywania przez najemców dawnych mieszkań zakładowych własności lokali przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o ile warunki te są racjonalne i obiektywnie uzasadnione.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, reguły przekształceń praw do lokali spółdzielczych powinny uwzględniać fakt, iż spółdzielnie mieszkaniowe są organizacjami prowadzącymi działalność gospodarczą o charakterze bezwynikowym, w celu realizacji określonych wartości konstytucyjnych, w tym przede wszystkim zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Dlatego między innymi uzyskały możliwość nabywania mieszkalnych budynków zakładowych nieodpłatnie, w nietypowej procedurze, a nie na warunkach komercyjnych. Gdyby przyznawanie szczególnych uprawnień względem mienia należącego do spółdzielni mieszkaniowych uzależnione było zawsze od zapłaty ceny rynkowej, sytuacja osób uprawnionych nie różniłaby się od pozycji każdego innego podmiotu, który w obecnych warunkach gospodarczych może nabyć lokal mieszkalny na zasadach komercyjnych.

Dopuszczalne jest zatem określenie preferencyjnych warunków nabywania własności lokali przez najemców, którzy pozostawali w stosunku najmu mieszkania zakładowego już w chwili jego nieodpłatnego przejęcia przez spółdzielnię mieszkaniową.

Nawiązując do poglądu prawnego Trybunału wyrażanego we wcześniejszych orzeczeniach dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej (por. wyrok TK o sygn. K 64/07 oraz powołane tam orzecznictwo), należy stwierdzić, że najemcy ci objęci są sferą stosunków „wewnątrzspółdzielczych”, nie są bowiem podmiotami „zewnętrznymi” wobec spółdzielni mieszkaniowych.

Racjonalny zakres świadczeń finansowych, od których spełnienia uzależnione może być uzyskanie własności zajmowanego lokalu, powinien uwzględniać status prawny danego najemcy, ale także sposób nabycia lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową. Spółdzielnia nie może bowiem bezpodstawnie odnosić korzyści finansowych kosztem osób, dla których ochrony uzyskała określone zasoby mieszkaniowe pod tytułem darmym. Z drugiej strony nie można jednak zapominać, że dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych najemców, spółdzielnia ponosiła określone nakłady, które powinny jej zostać w racjonalnym zakresie zrekompensowane.

Na tle niniejszej sprawy Trybunał stwierdza, że w przypadku szczególnej kategorii najemców, którzy pozostawali w stosunku najmu mieszkania zakładowego już w chwili jego nieodpłatnego przejęcia, odpowiedni zakres świadczeń finansowych może nawiązywać do nakładów, jakie poniosła spółdzielnia mieszkaniowa po przejęciu danego lokalu zakładowego. W sytuacji uznania za niewystarczający zwrotu nakładów koniecznych poniesionych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się lokal (zob. wyrok Trybunału o sygn. K 64/07), w grę może wchodzić zwrot nakładów użytecznych. Zarazem uzyskanie przez najemcę własności lokalu można – rzecz jasna – uzależnić od wcześniejszej spłaty zadłużenia wynikającego z umowy najmu lokalu.

Ustawodawca może przewidzieć także inne zasady rozliczeń najemców ze spółdzielniami mieszkaniowymi. Na przykład system oparty na udzielaniu „bonifikat” procentowych w stosunku do wartości rynkowej lokalu za każdy rok jego najmu przez osoby, które pozostawały w stosunku najmu mieszkania zakładowego już w chwili jego nieodpłatnego przejęcia. Rozwiązania takie przewidują ustawy szczegółowe określające zasady zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych (zob. np. art. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, ze zm.).

4. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty naruszenia przez przedmiot kontroli art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji, przedstawione tylko przez Sąd Okręgowy w Gliwicach, nie zostały wystarczająco uzasadnione.

Zarzucając niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, sąd pytający wskazał ogólnie, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której występuje daleko idące różnicowanie statusu podmiotów pomiędzy spółdzielnią a innymi podmiotami funkcjonującymi na rynku. Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowany przepis narusza także „potoczne rozumienie” sprawiedliwości społecznej, dając uprzywilejowanie najemcom kosztem ogółu spółdzielców. Sąd pytający nie wskazał jednak, na czym zarzucane różnicowanie lub uprzywilejowanie sytuacji różnych grup podmiotów polega oraz dlaczego jest ono sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Z kolei jeżeli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że sytuacji najemców lokali wynikającej z obecnego brzmienia art. 48 ust. 1 u.s.m. nie sposób uznać za porównywalną ze statusem innych podmiotów nabywających własność nieruchomości, którzy w razie stosowania tego przepisu byłiby dyskryminowani. Sąd nie wskazał natomiast, na czym zarzucana dyskryminacja polega, oraz nie określił wystarczająco precyzyjnie kręgu podmiotów, których mogłaby ona dotyczyć. Natomiast formułując zarzut naruszenia art. 75 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający wskazał, że określona w tym przepisie konstytucyjnym zasada nie stanowi gwarancji zapewnienia każdemu obywatelowi prawa własności mieszkania, zwłaszcza z pokrzywdzeniem innych obywateli. Sąd nie uzasadnił jednak, dlaczego taki stan rzeczy przesądza o niezgodności zaskarżonego przepisu z ustawą zasadniczą.

Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią pytania prawnego, która wyznacza jego pole kontroli. Nie może wyręczać sądu w odpowiednim uzasadnianiu przedstawionych wątpliwości konstytucyjnych, a tym bardziej „domyślać się” przyczyn wskazania przez sądy określonych wzorców kontroli. Zatem postępowanie w zakresie badania zgodności przedmiotu kontroli z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności

tej regulacji z pozostałymi wzorcami może zostać umorzona ze względu na zbędność wydania orzeczenia (zob. np. wyrok Trybunału z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41 oraz powołane tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał przedmiot kontroli za niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zatem podstawowy problem konstytucyjny został rozważony.

5. Uwagi końcowe i skutki wyroku.

5.1. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że kontrola konstytucyjności zainicjowana pytaniem prawnym skutkuje ograniczoną kognicją sądu konstytucyjnego. Kontrola ta ma charakter konkretny, a nie abstrakcyjny. Wskazany w pytaniu prawnym zakres zaskarżenia wyznacza pole kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który może orzekać tylko w zakresie bezpośrednio związanym z treścią pytania prawnego, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy. Sądy pytające zaskarżyły art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim narusza konstytucyjne prawa spółdzielni mieszkaniowych, przy czym zawisłe przed sądami sprawy dotyczyły tylko przypadku nieodpłatnego przejęcia lokalu przez spółdzielnie. W konsekwencji należało wydać wyrok zakresowy, który usunie z systemu prawnego podstawę dochodzenia przez najemcę roszczenia o przeniesienie własności zajmowanego spółdzielczego lokalu mieszkalnego, przejętego przez spółdzielnię nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Jednakże dla ograniczenia negatywnych skutków wydanego wyroku z punktu widzenia spójności systemu prawa oraz praw najemców, Trybunał orzekł o utracie mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

5.2. Trybunał Konstytucyjny zastosował w niniejszej sprawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, który pozwala sądowi konstytucyjnemu na określenie innego niż dzień ogłoszenia wyroku terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. O skorzystaniu z takiej możliwości Trybunał rozstrzyga po stwierdzeniu, że natychmiastowa derogacja przepisu spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei mogłoby prowadzić do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych społecznych skutkach (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU

nr 10/A/2008, poz. 181). 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.

O zastosowaniu odroczenia w niniejszej sprawie zdecydowały przede wszystkim następujące względy:

Po pierwsze, skutkiem natychmiastowej derogacji zakwestionowanego przepisu byłoby pozbawienie zainteresowanych najemców dawnych mieszkań zakładowych nieodpłatnie przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe roszczenia o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu. Powstałaby zatem luka w prawie. Tymczasem Trybunał nie zakwestionował samej możliwości uzyskiwania przez najemców prawa własności zajmowanych lokali, a jedynie sytuację, gdy następowało to w rzeczywistości pod tytułem darmym, bez żadnego świadczenia na rzecz spółdzielni mieszkaniowej. Trybunał podkreśla raz jeszcze, że dopuszczalne jest określanie preferencyjnych, tj. niższych od cen rynkowych, warunków finansowych nabywania przez najemców dawnych mieszkań zakładowych własności lokali przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o ile warunki te są racjonalne i obiektywnie uzasadnione.

Po drugie, dotychczasowe następstwa stosowania zaskarżonego przepisu są w znacznej mierze nieodwracalne, w szczególności te związane z dokonanymi już przekształceniami w zakresie podmiotowych stosunków własnościowych. Na skutek obowiązywania art. 48 ust. 1 u.s.m wielu najemców uzyskało prawo własności zajmowanych lokali zakładowych nieodpłatnie przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Przepis ten w obecnym brzmieniu obowiązuje od 31 lipca 2007 r., a rozpatrywane w niniejszej sprawie znaczenie normatywne uzyskał w związku z brakiem interwencji ustawodawcy po ogłoszeniu wyroku Trybunału o sygn. K 64/07, czyli 27 lipca 2009 r. Oddziaływanie tego przepisu na wzajemne prawa i obowiązki najemców oraz spółdzielni mieszkaniowych było w tym czasie doniosłe.

Z uwagi na art. 48 ust. 1 u.s.m. niektóre spółdzielnie mieszkaniowe „dobrowolnie” zawierały z najemcami umowy o przeniesienie własności lokali. Natomiast jeśli spółdzielnie odmawiały przeniesienia własności dawnych mieszkań zakładowych, najemcy często występowali na drogę sądową. W takiej sytuacji sądy zachowywały się na ogół dwojako. W wielu przypadkach zawieszały postępowanie i w związku z wątpliwościami konstytucyjnymi kierowały sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. Takich spraw do Trybunału wpłynęło już kilkadziesiąt. Jednakże pod wpływem

konsekwentnej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, opowiadającej się za literalną wykładnią art. 48 ust. 1 u.s.m., część sądów powszechnych uwzględniała roszczenia najemców, mimo wątpliwości co do konstytucyjności podstawy ich roszczenia, które podnosił również Sąd Najwyższy (zob. wyrok SN z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II CSK 51/10, OSNC-ZD nr 4/2010, poz. 122).

Przewidziana w art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych, które zapadły na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny, prowadziłyby w tej sytuacji do trudnych do zaakceptowania skutków z punktu widzenia aksjologii Konstytucji. Najemcy, uzyskując własność lokali, działali w zaufaniu do litery prawa oraz na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych. Po uzyskaniu własności lokalu mogli w dobrej wierze swobodnie nim rozporządzać lub podejmować inne czynności prawne lub faktyczne w przekonaniu, że są pełnoprawnymi właścicielami lokalu. Dlatego możliwość wzruszenia licznych prawomocnych orzeczeń sądowych o tak doniosłych skutkach społeczno-majątkowych naruszałaby zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która stanowi trzon art. 2 Konstytucji. Wejście w życie wyroku z dniem ogłoszenia pozostawałoby również w sprzeczności z zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych.

Po trzecie, Trybunał wziął również pod uwagę fakt, że wiele spraw o przeniesienie własności dawnych mieszkań zakładowych pozostaje nadal w toku postępowań sądowych. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje, aby derogacja przepisów stosowanych przez dłuższy czas i na taką skalę nie była dla ich adresatów zaskoczeniem (zob. wyrok TK o sygn. P 16/08). Trybunał uznał, że usunięcie zaskarżonego przepisu z systemu prawnego musi być poprzedzone stosownym okresem odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, w trakcie którego przepis ten nadal będzie znajdował zastosowanie. Wprowadzając nowe przepisy, ustawodawca powinien w sposób przemyślany ukształtować postanowienia intertemporalne, aby możliwe było zminimalizowanie negatywnych następstw działania przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Ponadto ustawodawca powinien ukształtować reżim prawny dotyczący osób, które zgłosiły już spółdzielni roszczenie o przeniesienie własności lokalu. Trybunał nie dysponuje tego rodzaju możliwościami.

5.3. W związku z powyższym tylko odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu pozwala na ochronę słuszych interesów uczestników obrotu prawnego oraz pozwala uniknąć naruszenia konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa

prawnego. Zarazem podstawowym następstwem niniejszego wyroku powinna być niezwłoczna zmiana zakwestionowanego przepisu, której niestety zabrakło po wydaniu wyroku Trybunału o sygn. K 64/07. Uwzględniając złożoność rozważanego problemu prawnego, Trybunał pozostawił ustawodawcy dwanaście miesięcy na dokonanie odpowiednich zmian, co nie wyklucza jednak możliwości szybszego działania. Stan niekonstytucyjności powinien bowiem zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe. Dlatego też Trybunał wraz z wydaniem wyroku skierował postanowienie sygnalizacyjne do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie konieczności podjęcia stosownych działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych nieodpłatnie przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Zgodnie z utrwalonym poglądem prawnym Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli ustawodawca zmieni prawo przed upływem terminu odroczenia, to zmiana ta ma swoje źródło w derogacji dokonanej przez ustawodawcę, a nie przez Trybunał, dlatego nie znajduje zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. wyrok TK z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12 oraz powołane tam orzecznictwo). Racjonalny ustawodawca, kierując się zasadą bezpieczeństwa prawnego, powinien przed upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku dokonać odpowiednich zmian. Do czasu upływu tego terminu lub wcześniejszej zmiany zaskarżonego przepisu działaniem ustawodawcy, przepis ten nadal znajduje zastosowanie. Zarazem Trybunał podziela pogląd, że zaskarżony przepis powinien być wykładany ściśle, zgodnie z jego celem, którym jest przyznanie roszczenia o przeniesienie własności dawnego lokalu zakładowego tylko tym osobom (oraz ich bliskim), które w stosunku najmu pozostawały już w chwili przejęcia lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową (zob. wyrok Sądu Najwyższego o sygn. akt II CSK 51/10).

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

