



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 12/16
BAS-WPTK-1522/16

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	06. 04. 2017
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki G spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z 27 maja 2015 r. (sygn. akt SK 12/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości wnoszę o stwierdzenie, że art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 79), w zakresie, w jakim nie zezwala na sprzedaż przez towarzystwo budownictwa społecznego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym z lokalami na wynajem, **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Skargą konstytucyjną z 27 maja 2015 r. (dalej: skarga), uzupełnioną pismem procesowym z 4 kwietnia 2016 r. (dalej: pismo procesowe) spółka pod firmą G spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej także: skarżąca albo G sp. z o.o.) zakwestionowała konstytucyjność art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 79; dalej: u.n.f.p.b.m. albo ustawa), określającego przedmiot działalności towarzystwa budownictwa społecznego (dalej także: TBS albo towarzystwo). Przywołany artykuł – składający się wyłącznie z dwóch wskazanych przez skarżącą ustępów – obowiązuje w następującym brzmieniu:

„1. Przedmiotem działania towarzystwa jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.

2. Towarzystwo może również:

- 1) nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne, w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne;
- 2) przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu;
- 3) wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach towarzystwa;
- 4) sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności;
- 4a) sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność;
- 5) prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu”.

2. Zakwestionowany przepis obowiązuje aktualnie w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania

budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1582), na podstawie której zmieniono m.in. treść pkt 1, 4 i 5 oraz dodano nowy pkt 4a w ust. 2 art. 27 u.n.f.p.b.m. Zmiany wprowadzone w tym zakresie w stosunku do brzmienia obowiązującego w dacie wydawania rozstrzygnięć sądowych w sprawie skarżącej nie zmieniają jednak w żadnym stopniu – na co trafnie wskazuje ona sama (pismo procesowe, s. 1) – istoty problemu poddanego rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego. Odrębnym zagadnieniem jest ustalenie zakresu, w jakim art. 27 u.n.f.p.b.m. powinien być przedmiotem kontroli Trybunału (zob. niżej, pkt III.2 stanowiska).

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

1. Skarga konstytucyjna G sp. z o.o. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. W 2004 r. skarżąca nabyła od M sp. z o.o. – w charakterze wkładu niepieniężnego – własność nieruchomości położonych w G przy ul. L i Ż, zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi z mieszkaniami na wynajem. W 2012 r. skarżąca przedstawiła najemcom lokali położonych m.in. w budynku przy ul. L propozycję nabycia własności całej nieruchomości, a wobec braku zainteresowania, w dniu kwietnia 2013 r., sprzedała ją osobom trzecim.

Wskutek powództwa wytoczonego przez jednego z najemców lokali położonych w spornej nieruchomości, Sąd Okręgowy w T, wyrokiem z sierpnia 2013 r. (sygn. akt), ustalił nieważność umowy sprzedaży z kwietnia 2013 r. ze względu na naruszenie art. 27 u.n.f.p.b.m. W toku rozpatrywania apelacji wywiedzionej przez skarżącą i nabywców nieruchomości Sąd Apelacyjny w G powziął wątpliwość, którą wyraził przedstawiając Sądowi Najwyższemu pytanie prawne następującej treści: „Czy zawarcie umowy sprzedaży własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne wykracza poza ustawowe granice przedmiotu działalności towarzystwa budownictwa społecznego (art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 255) występującego w takiej

umowie jako sprzedawca i w związku z tym, czy taka umowa jest ważna (art. 58 § 1 k.c.)?”.

Sąd Najwyższy w uchwale z czerwca 2014 r. (sygn. akt) udzielił odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w G stwierdzając, że: „Zbycie przez towarzystwo budownictwa społecznego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne, jest niedopuszczalne, chyba że nie wykracza poza granice przedmiotu działalności towarzystwa określone w art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 255)”. W efekcie, Sąd Apelacyjny w G podzielił ocenę prawną przedstawioną przez sąd I instancji i oddalił apelację. Z kolei skargi kasacyjne skarżącej oraz nabywców nieruchomości od tego wyroku zostały oddalone wyrokiem Sądu Najwyższego z lutego 2016 r. (sygn. akt). Sądy wszystkich instancji przyjęły, że zakres działania TBS określony w art. 27 u.n.f.p.b.m. ma charakter wyczerpujący, w związku z czym towarzystwo nie może dokonywać czynności prawnych niemieszczących się w tym katalogu.

2. W ocenie skarżącej (wyrażonej *expressis verbis*), przepisy art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.n.f.p.b.m. naruszają gwarancje własności wynikające z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nieprzewidzenie przez ustawodawcę „możliwości zbywania nieruchomości, które nie zostały wybudowane przez towarzystwo ze środków preferencyjnych pochodzących z budżetu państwa stanowi ograniczenie prawa własności [...], które nie jest usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wskazanych w Konstytucji dóbr (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)” (skarga, s. 4). W efekcie, prowadzi to do uniemożliwienia rozporządzenia własnością nieruchomości, której nabycie nie było związane z zastosowaniem szczególnych unormowań u.n.f.p.b.m. nawet w sytuacji, w której całość uzyskanych w ten sposób środków zostaje przeznaczona na rozwijanie działalności w zakresie budownictwa mieszkaniowego (skarga, s. 6). Według skarżącej, TBS powinno mieć „prawną możliwość sprzedaży nieruchomości starych i przynoszących straty w celu zdobycia kapitału na budowę nowych budynków” (skarga, s. 7). Rozwiązanie nieprzewidujące takiej możliwości powoduje, że skarżąca „została zmuszona do pozostawania właścicielem nieruchomości, na których utrzymanie nie ma środków, konieczność

utrzymywania zaś pewnego minimum stanu technicznego tychże nieruchomości wynika chociażby z prawa budowlanego”. Nie spełnia również wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów przydatności, niezbędności i adekwatności, m.in. brak tutaj wykazywanego przez Sąd Najwyższy związku z ochroną praw najemców (pismo procesowe, s. 2 i 3).

Inicjatorka postępowania podnosi również niezgodność art. 27 u.n.f.p.b.m. z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji i klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasadami przyzwoitej legislacji. Świadczy o tym już fakt, „iż strony zawierające umowę sprzedaży nieruchomości, w tym ich profesjonalni pełnomocnicy oraz kilku różnych notariuszy nie miały żadnych wątpliwości co do możliwości zbycia nieruchomości, które zostały wybudowane bez udziału środków preferencyjnych przez TBS”. Tym samym, w jej ocenie, zaskarżony przepis nie spełnia warunku jasności oznaczającego obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (pismo procesowe, s. 4-5).

Określając sposób naruszenia przez art. 27 u.n.f.p.b.m. jej wolności i praw konstytucyjnych, skarżąca wskazuje, że nastąpiło to „zarówno przez pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako brak uregulowania kwestii zbycia nieruchomości, jak i wykładnię przyjętą przez Sąd Najwyższy”. Jej zdaniem, „[i]feli już prawodawca zdecydował się na enumeratywne uregulowanie zadań towarzystw budownictwa społecznego i wskazał na możliwość nabywania nieruchomości, winien był kwestię zbycia wprost dopuścić, wykluczyć lub wskazać, w jakich sytuacjach jest ono możliwe” (pismo procesowe, s. 5).

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone ostatecznym rozstrzygnięciem sądu lub organu administracji publicznej. Z kolei zarówno w myśl art. 77 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), jak i poprzednio obowiązujących: ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym

(Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.; art. 47 ust. 1), ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.; art. 64) i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.; art. 46 ust. 1), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile jest ona przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi jest więc dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK; art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r.; art. 65 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny

stanowić jednocześnie bezpośrednio źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 5 grudnia 2001 r., sygn. akt K 31/00; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09).

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek przedmiotem kontroli konstytucyjności nie może być konkretny akt stosowania prawa, to organ ten może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest sytuacja, „gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jak wskazano m.in. w wyroku TK z 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt

K 36/98): „jednym z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest [...] to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury”. Jak ponadto wskazał Trybunał Konstytucyjny: „stałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. [...] Ujawnienie [...] zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04).

Należy uznać, że w niniejszej sprawie wskazane wyżej przesłanki zostały spełnione. Uchwała Sądu Najwyższego z czerwca 2014 r. (sygn. akt) oraz wyrok Sądu Najwyższego z lutego 2016 r. (sygn. akt), zawierające rozstrzygnięcia zbieżne z poglądami wyrażanymi w dotychczasowym piśmiennictwie (zob. niżej, pkt III.1-III.2), wyznaczają sposób interpretacji art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.n.f.p.b.m. przyjmowany w orzecznictwie sądów powszechnych. Normy o takiej właśnie treści powinny zatem stanowić przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Nie przesądza to jednak wszystkich problemów natury formalnoprawnej pojawiających się na tle niniejszej skargi konstytucyjnej, dotyczących zarówno przedmiotu i zakresu (zob. niżej, pkt II.3-II.4), jak i wzorców kontroli (zob. niżej, pkt II.5-II.7).

3. Podstawowym zagadnieniem na tle rozpatrywanej skargi jest ustalenie, czy przedmiotem kontroli jest w analizowanej sprawie podlegające kognicji sądu konstytucyjnego tzw. pominięcie ustawodawcze (określane także jako zaniechanie względne), czy też wykraczające poza jego kompetencje orzecznicze zaniechanie ustawodawcze (*sensu stricto*). Jakkolwiek precyzyjne rozróżnienie tych dwóch konstrukcji jurydycznych bywa *in casu* utrudnione (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie*

ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398 i 403-404), w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wniosek (skarga, pytanie prawne) może dotyczyć zgodności z Konstytucją normy prawnej, także w zakresie, w jakim nie zawiera ona elementów koniecznych z uwagi na wymagania konstytucyjne (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07). Niedopuszczalne jest natomiast rozpoznanie zarzutu dotyczącego braku wprowadzenia określonej regulacji ustawowej.

W piśmiennictwie podsumowującym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne dla przedmiotu i celu tej regulacji (zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal [w:] Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiusas, Wilno 2009, s. 698, cyt. za postanowieniem TK w sprawie o sygn. akt P 45/09). Podkreśla się również związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403). Stwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pominięcia prawodawcze były związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków odnoszących się do pominięcia ustawodawczego dotyczy nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Kontrola konstytucyjności pominięć prawodawczych, rozumianych jako braki w ramach istniejących już regulacji prawnych, jakkolwiek dopuszczalna, nie może dotyczyć braków każdego rodzaju, ale tylko takich, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Technika ta wykazuje wprawdzie pewne mankamenty, zakłada bowiem, już na etapie badania formalnej dopuszczalności skargi konstytucyjnej, pytania prawnego czy wniosku, antycypację kwestii merytorycznych

(tj. zarzutu naruszenia lub niepełnej realizacji określonych praw lub wolności konstytucyjnych), tym niemniej – jak wskazano – dominuje w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

Ze względu na skutki rozstrzygnięć w przedmiocie konstytucyjności pominięcia legislacyjnego, kontrola tego typu braków ma charakter wyjątkowy (zob. przykładowo postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. akt K 17/02), a na podmiocie, który ją inicjuje, ciążyą surowsze wymagania co do sposobu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02): „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby to zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

4. Pomijając podniesione już zastrzeżenia, uznanie, iż w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z podlegającym kontroli Trybunału Konstytucyjnego pominięciem legislacyjnym (przynajmniej w typowym ujęciu), budzi pewne wątpliwości.

Przepisy art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.n.f.p.b.m. określają – w zgodnej ocenie doktryny oraz Sądu Najwyższego w sposób wyczerpujący – zakres czynności, jakich może dokonywać towarzystwo budownictwa społecznego, tj. podstawowy (główny) przedmiot jego działalności (ust. 1) oraz czynności wkraczające poza ten przedmiot (ust. 2). Dotyczy to również nabywania i zbywania budynków oraz lokali mieszkalnych. Fakt, iż kwestionowany przepis nie zezwala na zbywanie nieruchomości zabudowanych takimi budynkami wynika jednak z przyjętej przez

ustawodawcę koncepcji, wedle której ich nabywanie lub budowanie następuje w ściśle określonym celu: rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne (ust. 2 pkt 1), eksploatacji na zasadach najmu (ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 i 3), bądź też sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu (ust. 2 pkt 5). Innymi słowy, brak postulowanej przez skarżącą regulacji nie jest przejawem „niedopatrzenia” czy pominięcia ustawodawcy, nie świadczy również o tym, że art. 27 u.n.f.p.b.m. pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Wręcz przeciwnie – jest to efektem świadomego, zamierzonego działania ustawodawcy, które wpisuje się w koncepcję TBS jako dostarczyciela lokali na warunkach najmu lub ewentualnie sprzedawcy takich lokali. Jest ono również koherentne wobec listy ściśle określonych celów, w jakich TBS może nabywać nieruchomości i lokale.

Fakt, iż katalog czynności dodatkowych, jakie może podejmować TBS na podstawie art. 27 ust. 2 u.n.f.p.b.m., nie satysfakcjonuje skarżącej, to zagadnienie odrębne. W tym aspekcie powstaje jednak pytanie, czy skutkiem rozstrzygnięcia wydanego po myśli skarżącego nie byłaby jednak głębsza, niż mogłoby się wydawać *prima vista*, zmiana koncepcji regulacyjnej TBS i zatarcie różnicy pomiędzy tą specyficzną jednostką organizacyjną a innymi podmiotami funkcjonującymi na rynku nieruchomości. W podobnym kierunku – jeżeli idzie o ocenę próby kwestionowania określonego modelu badanej instytucji – Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w szeregu orzeczeń dotyczących wynagrodzeń sędziowskich (zob. m.in. postanowienia TK z: 10 grudnia 2008 r., sygn. akt P 19/08; 10 grudnia 2008 r., sygn. akt P 39/08; 13 lutego 2009 r., sygn. akt P 65/08; 16 lutego 2009 r., sygn. akt P 104/08; 17 lutego 2009 r., sygn. akt P 30/08; 17 lutego 2009 r., sygn. akt P 51/08; 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09). Trybunał podkreślał wówczas – co wydaje się szczególnie istotne w kontekście niniejszej sprawy – że: „Sądowi chodzi więc nie tyle o konkretną treść poszczególnych, branych z osobna przepisów, w stosunku do których sformułowano zarzuty, ile o to, że przepisy te łącznie tworzą normatywny reżim kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób odmienny niż reżim pozostałych wynagrodzeń sfery budżetowej. [...] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozumowanie prowadzące do zakwalifikowania wskazanej sytuacji jako pominięcia ustawodawczego jest nadmiernie uproszczone i przez to nieprzekonujące” (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

5. W rezultacie, należy poddać rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego wniosek o **umorzenie postępowania** w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dalsze rozważania będą prowadzone jedynie z ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania w całości.

6. Kolejnym zagadnieniem na tle niniejszej skargi konstytucyjnej wydaje się próba sprecyzowania rzeczywistego przedmiotu kontroli. Skarżąca wskazuje w tym charakterze cały art. 27 u.n.f.p.b.m. składający się – jak wskazano – z dwóch ustępów. Artykuł 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m. określa podstawowy (główny) przedmiot działalności TBS, natomiast art. 27 ust. 2 u.n.f.p.b.m. wskazuje katalog – w ocenie orzecznictwa zamknięty – czynności, których towarzystwo może dokonywać poza nim. W istocie jednak skarżąca nie formułuje żadnych zarzutów pod adresem art. 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m. Nie podważa również – ani od strony regulacji konstytucyjnej, ani też uwarunkowań konstrukcyjnych – sposobu określenia w tym przepisie podstawowego (głównego) przedmiotu działania TBS. Co więcej, polemizując z rozstrzygnięciami sądów wydanymi w jej sprawie wskazuje, że w okolicznościach konkretnej sprawy sprzedaż nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym z lokalami na wynajem, aczkolwiek lokalami, które nie podpadają w całości pod przepisy wskazanej ustawy, nastąpiła właśnie w celu umożliwienia realizacji tak określonego przedmiotu działalności.

7. W rezultacie, z uwagi na niespełnienie we wskazanym zakresie przesłanek określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, należy uznać, że rzeczywistym przedmiotem kontroli jest wyłącznie art. 27 ust. 2 u.n.f.p.b.m. Postępowanie w zakresie odnoszącym się do art. 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m. powinno zatem ulec **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Odrębnym zagadnieniem, które w tym miejscu można jedynie zasygnalizować, są dwa pytania dotyczące wzorców kontroli.

Po pierwsze – można mieć wątpliwości, czy skarżąca prawidłowo konfrontuje problem ograniczeń w możliwości dokonywania przez nią określonych czynności prawnych ze wzorcami *par excellence* przedmiotowymi (art. 64 Konstytucji). Wydaje się, że bardziej adekwatnym punktem odniesienia tak zidentyfikowanego i postawionego problemu prawnego byłyby postanowienia ustawy zasadniczej o wymiarze w większym stopniu podmiotowym, dotyczące np. wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji) czy też swobody zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). W istocie bowiem treść art. 27 u.n.f.p.b.m., w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie i doktrynie prawa nie ogranicza (przynajmniej bezpośrednio) atrybutów prawa własności *in genere* czy też prawa własności konkretnych rzeczy należących do TBS, ale kompetencję towarzystwa do dokonywania określonych czynności prawnych.

Po drugie – dyskusyjny pozostaje status art. 64 ust. 1 Konstytucji, który skarżąca przywołuje w piśmie procesowym z 4 kwietnia 2016 r. (s. 1) i do którego pośrednio nawiązuje w argumentacji uzasadniającej zarzuty stawiane wobec art. 27 u.n.f.p.b.m., ale który nie występuje w *petitum* skargi konstytucyjnej. Związaną z tym potrzebę ewentualnej korekty katalogu wzorców kontroli Sejm poddaje pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego.

IV. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Jako podstawowy wzorzec kontroli został wskazany w niniejszej sprawie art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powstałym na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa [...] nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy

też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Nie ulega przy tym wątpliwości, że mienie spółdzielcze jest objęte zakresem gwarancji wynikających z art. 64 Konstytucji (zob. przykładowo wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

3. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze statuowanym przez ten przepis standardem są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „[...] Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”.

Tytułem przykładu: „W odniesieniu do wierzytelności pieniężnych za tego rodzaju niedopuszczalną ingerencję należy uznać rozwiązania normatywne, które w stosunku do pierwotnie ukształtowanej wartości prawa majątkowego kształtują

jego wartość majątkową w taki sposób, że dla uprawnionego przestaje mieć wartość choćby częściowo adekwatną do tej, jaką nadano mu w chwili powstania” (zob. wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). W wypadku prawa własności do elementów konstytutywnych, składających się na jego istotę, Trybunał Konstytucyjny uznał m.in. możliwość czerpania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Odnosząc się do zasiedzenia służebności gruntowej Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one, jak wskazano, z przepisów ustawy zasadniczej oraz z ustaw zwykłych. Jednakże mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* i że przepisy prawa wyznaczają granice własności nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności [...]. Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98).

4. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażający ogólną klauzulę limitacyjną wolności i praw konstytucyjnych, stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są 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 wolności i praw”.

5. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym

znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istotą tak rozumianego nakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

6. Pogląd na relację między art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał wyraził m.in. w wyrokach z: 11 maja 1999 r. (sygn. akt K 13/98) oraz 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98). W pierwszym z nich sąd konstytucyjny wskazał, że art. 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią mogą zarówno formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Nie są to jednakże wszystkie konstytucyjne obwarowania zawężające jego swobodę w tym zakresie”. Istotne znaczenie ma w tym zakresie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (tzw. zasada proporcjonalności) statuowana w sposób w pełni samodzielny i całościowy w art. 31

ust. 3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał zaznaczył, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji sprowadza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania prawa własności). „Tym samym potraktowanie art. 63 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłyby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa” (tamże).

7. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

8. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł, które wprowadzanie nie zostały *expressis verbis* wysłowione w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Z ugruntowanego orzecznictwa TK wynika, że z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyprowadzić szereg zasad szczegółowych, takich jak: zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada dobra ogółu (interesu ogólnego) czy zasada niedziałania prawa wstecz. Niezależnie od powyższego, art. 2 Konstytucji stanowi także źródło szeregu praw szczegółowych, w tym wolności zrzeszania się, które znajdują swoją

podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę albo skarżącego zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględniać całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero jej art. 2. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad

wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Podobnie w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołanie przez skarżącą zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2), równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz powszechności korzystania z konstytucyjnych praw (art. 37) miało na celu wzmocnienie wymowy zarzutów naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), lecz nie są to samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności. W konsekwencji ocena kwestionowanego przepisu z punktu widzenia tych wzorców (art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 37 Konstytucji) miałyby sens tylko o tyle, o ile uzasadniony okazałby się przynajmniej jeden z dwóch podstawowych zarzutów.

9. Jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest zasada poprawnej legislacji. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg (nakaz) dostatecznej określoności przepisów, będący jedną z dyrektyw składającą się na zasadę przyzwoitej legislacji. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków

i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jak stwierdził Trybunał, z zasady określoności „[...] wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09, a także wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Nie narusza zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie następuje we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, uwagi do art. 2, s. 147; zob. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może natomiast uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, „jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego

i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (co do konieczności zachowania przez ustawodawcę szczególnych reguł techniki legislacyjnej przy zmianach obowiązującego stanu prawnego w celu ochrony praw słuszenie nabytych i ochrony interesów będących w toku zob. także m.in. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

2. Analiza zgodności

1. Normowane przez art. 23 i n. u.n.f.p.b.m. towarzystwo budownictwa społecznego jest definiowane w piśmiennictwie jako podmiot prowadzący działalność w zakresie wynikającym z art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.n.f.p.b.m., tj. przede wszystkim budownictwa domów mieszkalnych i ich eksploatacji na zasadach najmu. Instytucja ta miała stanowić remedium na brak tanich mieszkań na wynajem i pozwalać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnych warstw społeczeństwa (zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, pkt 6.3.6.2). Jakkolwiek nie spełniła ona pokładanych w niej nadziei, a akcentowany pierwotnie element socjalny uległ z biegiem czasu pewnemu osłabieniu, jest utrzymywana przez ustawodawcę w zmienionej, ewoluującej z czasem formie (zob. krytykę aktualnego modelu TBS oraz kierunku zmian u M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, pkt 6.3.6.3).

2. Towarzystwo może powstać i funkcjonować wyłącznie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej albo spółdzielni osób prawnych. Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego ma przy tym zastosowanie do TBS utworzonego w jednej z ww. form prawnych, stanowiąc *lex specialis* wobec ogólnych regulacji ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1578; dalej: k.s.h.) albo ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 21; dalej: p.s.; jakkolwiek równocześnie art. 23 ust. 2 u.n.f.p.b.m. stanowi, że przepisy k.s.h. lub p.s. stosuje się „odpowiednio”). Przepisy analizowanej ustawy w szeregu punktach modyfikują reguły ogólne, bądź też nakładają na TBS-y dodatkowe obowiązki,

związane ze specyfiką ich działalności. Wśród podstawowych należy wymienić następujące:

- 1) konieczność określenia w umowie lub statucie towarzystwa obszaru terytorialnego jego działania (art. 24 ust. 1 u.n.f.p.b.m.); w piśmiennictwie wskazuje się, że obszar ten może obejmować jedną lub kilka miejscowości, gmin, powiatów czy województw (zob. K. Zdun-Zaleska, *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, LEX/el. 2014, art. 24, uw. 1);
- 2) zakaz przeznaczania dochodów towarzystwa do podziału między wspólników, akcjonariuszy lub członków i obowiązek przeznaczania ich w całości na działalność statutową (art. 24 ust. 2 u.n.f.p.b.m.); TBS-y są zatem instytucjami działającymi *not for profit*; ustawodawca nie ustanawia proporcji, według której dochody TBS-u miałyby być przeznaczane na poszczególne działania statutowe, co oznacza dopuszczalność wykorzystania środków w całości lub w innych proporcjach na każdy rodzaj działalności danego TBS-u, w tym także na działania jeszcze przez towarzystwo niepodjęte (tak E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 511);
- 3) konieczność powołania rady nadzorczej i szczególne kompetencje desygnacyjne przysługujące odnośnie do członków rady gminie lub gminom, na których obszarze towarzystwo prowadzi działalność (art. 25 ust. 1 i ust. 2 u.n.f.p.b.m.);
- 4) szczególne rozwiązania kompetencyjne i materialnoprawne dotyczące podejmowania decyzji w sprawie określenia stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystwa; stawki te ustala zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę;
- 5) konieczność określenia kryteriów i trybu przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców w umowie lub statucie towarzystwa (art. 31 ust. 1 u.n.f.p.b.m.).

3. Należy podkreślić, że jeszcze dalej idące obowiązki ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nakładała na TBS-y w brzmieniu pierwotnym oraz w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia

10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkalnego (Dz. U. poz. 1582; na marginesie należy zastrzec, że to w kontekście normatywnym sprzed wskazanej nowelizacji wydane zostały rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej). Tytułem przykładu, kolejnymi nowelizacjami – w tym nowelizacją z 10 września 2015 r. – dokonano następujących zmian:

- 1) zniesiono konieczność uzyskania zatwierdzenia umowy albo statutu towarzystwa, jak również wszelkich ich zmian, w drodze decyzji ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 24 ust. 3 u.n.f.p.b.m.);
- 2) zniesiono obowiązek poinformowania, w terminie 14 dni po upływie 4 lat od dnia pierwszego zatwierdzenia statutu lub umowy spółki, ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o tym, czy rozpoczęto wynajem stanowiących własność TBS lokali mieszkalnych na zasadach określonych w u.n.f.p.b.m. (zob. dawny art. 24 ust. 3a u.n.f.p.b.m.; co do sankcji zob. art. 26 ust. 3 u.n.f.p.b.m. w pierwotnym brzmieniu);
- 3) zniesiono uprawnienie gminy, na obszarze której działał TBS, do ustalania wysokości stawek czynszu dla zasobów mieszkaniowych towarzystwa (por. dawny i obecny art. 28 ust. 1 u.n.f.p.b.m.); jak wskazano, obecnie stawki czynszu najmu w budynkach należących do TBS ustalane są przez organy towarzystwa, na przykład zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie w spółdzielniach (art. 28 ust. 1 u.n.f.p.b.m.);
- 4) poszerzono krąg osób, które mogą ubiegać się o najem lokalu w zasobach mieszkaniowych TBS (zob. art. 30 ust. 1 u.n.f.p.b.m. w pierwotnej i obecnej wersji) poprzez podwyższenie uprawniającej do tego maksymalnej wysokości dochodu gospodarstwa domowego; w miejsce formuły „nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o więcej niż” została wprowadzona formuła „nie przekracza 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o więcej niż”, przy równoczesnym utrzymaniu skali procentowej dopuszczalnego przekroczenia przeciętnego wynagrodzenia (o charakterze progresywnym; art. 30 ust. 1 pkt 2 u.n.f.p.b.m.);
- 5) zliberalizowano przesłanki podmiotowe dotyczące tytułu prawnego do innego mieszkania; w pierwotnej wersji ustawy najemcą lokalu w budynku TBS mogła być tylko osoba fizyczna, która nie posiada (podobnie, jak osoby „zgłoszone do

wspólnego zamieszkania” wraz z nią) tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego (art. 30 ust. 1 pkt 1 u.n.f.p.b.m.), obecnie wystarcza, aby osoby takie nie posiadały tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości (art. 30 ust. 1 pkt 1 u.n.f.p.b.m.);

- 6) poszerzono krąg podmiotów, które mogą zawierać „umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy mieszkań”; możliwość ta odnosiła się wcześniej tylko do pracodawców, działających na rzecz swych pracowników (art. 29 u.n.f.p.b.m. w pierwotnej wersji), a w chwili obecnej również do przyszłych najemców lokali oraz jednostek samorządu terytorialnego (powiat, gminę, związek międzygminny), działających „w celu podnajmowania lokali mieszkalnych osobom fizycznym” (art. 29 ust. 2 u.n.f.p.b.m.); innymi słowy, wskutek wykonania umowy „partycypacyjnej” jednostki samorządu terytorialnego stają się najemcami finansowanych przez siebie mieszkań (arg. z art. 30a u.n.f.p.b.m.; krytycznie na temat stopnia lakoniczności tej regulacji M. Bednarek, *ibidem*).

Można postawić tezę, że ewolucja rozwiązań dotyczących TBS-ów zmierza do realizacji publicznoprawnego w swej istocie, nadrzędnego celu istnienia tych jednostek organizacyjnych, przy większym wykorzystaniu mechanizmów wolnorynkowych, w szczególności kontraktowych. Jest to widoczne przede wszystkim na przykładzie zmian stopnia ingerencji administracyjnoprawnej w tworzenie i funkcjonowanie towarzystwa oraz poszerzania możliwości partycypacji w kosztach budowy lokali.

4. Towarzystwa budownictwa spółdzielczego mogą być – i w praktyce z reguły są – tworzone przez gminy w ramach realizowania przez nie zadań własnych z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1610; dalej: u.o.p.l.). Jak można wnosić z akt sprawy, sytuacja taka miała miejsce w wypadku skarżącej i zbywanej przez nią nieruchomości budynkowej. Należy jednak podkreślić, że lokale, którymi dysponuje TBS, nawet utworzony wyłącznie przez gminę, nie wchodzi z tego powodu do mieszkaniowego zasobu gminy (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l.).

Możliwe jest również tworzenie TBS-ów przez Skarb Państwa (co *explicite* potwierdza art. 24 ust. 2a u.n.f.p.b.m.) albo przez państwowe osoby prawne. Tytułem

przykładu można wskazać dawne art. 16 i art. 17 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 207), czy też art. 60, art. 62, art. 63 i art. 64 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1322 ze zm.).

Teoretycznie, ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nie wyklucza udziału w TBS innych podmiotów prawa. Pomijając szczególny przykład spółdzielni, możliwość taka wydaje się jednak czysto hipotetyczna, zważywszy zwłaszcza na zasady dysponowania nadwyżką bilansową towarzystwa (zob. przywoływany wyżej art. 24 ust. 2 u.n.f.p.b.m.).

5. Podstawowym przedmiotem działalności TBS jest budowanie całych domów mieszkalnych i ich eksploatacja w całości na zasadach najmu. Bez znaczenia jest przy tym standard wykończenia i wyposażenia budynku oraz znajdujących się w nim lokali mieszkalnych; standard ten zależy bowiem od treści umów zawartych z najemcami (zob. M. Pawełczyk, P. Sokal, *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 159). Jednocześnie konstrukcja art. 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że prowadzenie tego typu działalności przez TBS jest obligatoryjne. Innymi słowy, nie może powstać ani istnieć TBS, które w ogóle (ani formalnie, ani w rzeczywistości) nie prowadzi działalności w tym obszarze (zob. K. Zdun-Załęska, *Ustawa...*, art. 27, uw. 1). Powyższy przedmiot działalności jest rozszerzany na niektóre czynności z zakresu nabywania i zarządzania nieruchomościami, budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury towarzyszącej, ujęte w spornym art. 27 ust. 2 u.n.f.p.b.m.

Jak już wskazano, w doktrynie przyjmuje się, że przywołany przepis zawiera zamknięty katalog przedmiotów działalności TBS, o czym świadczy „brak jakichkolwiek zwrotów wskazujących na przykładowy lub niepełny charakter zawartego w nim wyliczenia. Zwrotami takimi byłyby chociażby takie sformułowania, jak: «w szczególności», «zwłaszcza», «i inne». Oznacza to zatem zakaz podejmowania i wykonywania przez TBS każdej innej działalności niż wymieniona w art. 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m., co sprowadza się w istocie do zakazu wykonywania działalności niezwiązanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą (art. 27 ust. 2 pkt 5 u.n.f.p.b.m.)” (zob. K. Zdun-Załęska, *Ustawa...*, art. 27, uw. 5). Powyższa dyrektywa wyznacza również kierunek rozwiązania

wątpliwości odnośnie do możliwości obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność TBS. Poza przypadkiem analizowanym w sprawie skarżącej dotyczy to m.in. dopuszczalności wznoszenia przez TBS budynków mieszkalnych przeznaczonych na sprzedaż, w których większość lokali będzie przeznaczona na sprzedaż, bądź budowy realizowanej na zlecenie innych podmiotów (zob. E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne i zarząd*, red. B. Baran, Warszawa 2014, s. 1065). W piśmiennictwie przyjmuje się bowiem, że obrót nieruchomościami należącymi do TBS nie został przewidziany przez ustawodawcę i z tego powodu pozostaje poza dopuszczalnym zakresem jego działania (zob. K. Zdun-Załęska, *ibidem*). W konsekwencji powyższego zbycie nieruchomości przez TBS co do zasady należy zakwalifikować jako czynność prawną sprzeczną z ustawą i – jako taką – nieważną. Odstępstwo od tej zasady dotyczy zbycia nieruchomości w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo egzekucyjnego, a w obowiązującym stanie prawnym również wyodrębnienia na własność i przeniesienia własności lokali w zasobach towarzystwa na podstawie art. 33e i n. u.n.f.p.b.m. Bezsporna wydaje się wreszcie możliwość prowadzenia przez TBS prac poprzedzających rozpoczęcie budowy, takich jak prowadzenie badań, sporządzanie ekspertyz, opracowywanie projektów, występowanie o zgody i pozwolenia itp. (zob. E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Nieruchomości...*, s. 1066).

Analogiczne stanowisko przyjęto w orzecznictwie (zob. wyroki SO w T. z: sierpnia 2013 r., sygn. akt i 23 stycznia 2014 r., sygn. akt I C 112/13). Ostatecznie powyższy kierunek wykładni przypieczętował Sąd Najwyższy w uchwale z czerwca 2014 r. (sygn. akt), w której wskazał, iż: „Zbycie przez towarzystwo budownictwa społecznego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne, jest niedopuszczalne, chyba że nie wykracza poza granice przedmiotu działalności towarzystwa określone w art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”. Równocześnie należy jednak podkreślić, że według SN zbycie nieruchomości przez TBS może być uznane za dopuszczalne w wyjątkowych sytuacjach, gdy jako działanie związane z budownictwem mieszkaniowym zmierza bezpośrednio do realizacji głównego celu TBS-u, jakim jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu (uchwała SN z czerwca 2014 r., sygn. akt).

Stanowisko powyższe potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z lutego 2016 r. (sygn. akt). Kierując się nie tylko rezultatami wykładni językowej, ale również celowościowej i funkcjonalnej, SN uznał, że: „Zbycie przez TBS osobie fizycznej budynku wielomieszkaniowego z lokalami na wynajem, w celu przeznaczenia uzyskanych środków na budowę innego budynku, nie jest dopuszczalne jako pozostające poza zakresem przedmiotu działania określonego w art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy z 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”.

6. Już na wstępie należy stwierdzić, że kierunek wykładni art. 27 u.n.f.p.b.m. przyjmowany w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym (m.in. w przywołanych wyżej uchwałach SN z czerwca 2014 r., sygn. akt i wyroku z lutego 2016 r., sygn. akt), niewątpliwie ogranicza zakres działania tej jednostki organizacyjnej. Efektem przyjęcia, że przywołany przepis określa przedmiot działalności TBS w sposób wyczerpujący (i abstrahując od tego, czy rozwiązanie to oddziałuje na płaszczyźnie przedmiotowej czy też podmiotowej), jest istotnie brak możliwości dokonywania czynności, które nie mieszczą się w ogólnej klauzuli, za pomocą której ustawodawca opisuje podstawowy przedmiot działalności towarzystwa (art. 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m.), a które nie zostały równocześnie wymienione wprost w art. 27 ust. 2 u.n.f.p.b.m.

Nie ulega jednak wątpliwości, że ograniczenie powyższe zostało wprowadzone przez ustawę, co spełnia formalną przesłankę ograniczenia praw i wolności. W ocenie Sejmu, jest ono ponadto uzasadnione ochroną wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie ochroną: (a) interesu publicznego, którego elementem jest polityka mieszkaniowa państwa, (b) praw i wolności innych osób (tj. najemców lokali, a w wypadku TBS tworzonych przez gminę również wspólnoty samorządowej, której zadania w tym zakresie towarzystwo realizuje) oraz (c) porządku publicznego, który konstytuuje m.in. wymóg konsekwencji i wewnętrznej logiki przyjmowanych przez ustawodawcę mechanizmów (tutaj: konstrukcji prawnej towarzystwa oraz usankcjonowania celu, w jakim towarzystwo nabywa nieruchomości). Biorąc pod uwagę, iż mamy do czynienia z podmiotem, którego normatywnym celem jest wspieranie budownictwa mieszkaniowego i popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania można również bronić stanowiska, iż wobec rangi wartości

ograniczanych i podlegających ochronie spełnione zostały pozostałe elementy klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. przesłanki konieczności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia prawa własności TBS.

7. Na wskazane wyżej aspekty wskazywał obszernie Sąd Najwyższy w wyroku z lutego 2016 r. (sygn. akt _____), zauważając m.in.: „Ograniczeniu rozporządzenia nieruchomością przez jej zbycie nie sprzeciwia się art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, bo zważywszy na wskazane wyżej cele omawianej ustawy jest ono dopuszczalne z uwagi na konieczność realizowania interesu publicznego w zakresie budownictwa mieszkaniowego. [...] Pozwane Towarzystwo jest spółką prawa handlowego, do której stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu spółek handlowych (art. 23 ust. 2 n.f.p.b.m.). Odpowiednie stosowanie oznacza, że spółka taka działa na podstawie przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i szczególne zasady działania spółek prawa handlowego określone w tej ustawie wyłączają w tym zakresie przepisy kodeksu spółek handlowych. [...]

Zasadniczym przedmiotem działania TBS jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Towarzystwo może również nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne. Pozostały przedmiot działania związany jest z przeprowadzaniem remontów i modernizacji obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmowaniem lokali użytkowych i sprawowaniu na podstawie umów zlecenia zarządu nieruchomością nie stanowiącymi własności towarzystwa lub nieruchomością wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność (art. 27 ust. 1 i 2 pkt 1-4a). Przedmiot działalności nie obejmuje obrotu nieruchomością polegającego na nabywaniu nieruchomości zabudowanych budynkami z lokalami mieszkalnymi na wynajem i sprzedawaniu ich za korzystniejszą cenę albo na sprzedaży domów mieszkalnych w złym stanie technicznym pozostających w zasobach towarzystwa w celu uzyskania środków na budowę nowych domów mieszkalnych. Takie unormowanie czyni w pełni zrozumiałym niezamieszczenie przez ustawodawcę w ustawie zakazu zbycia lub ograniczenia zbycia nieruchomości przez TBS. Celem ustawodawcy nie było bowiem stworzenie podstawy prawnej do zbywania przez jednostki samorządu terytorialnego i towarzystwa nierentownych domów mieszkalnych stanowiących ich własność, lecz

ich prawidłowe zarządzanie i zapewnienie niezamożnym najemcom stabilnej sytuacji prawnej. O ile bowiem wniesienie aportem takiej nieruchomości przez gminę do TBS nie zmienia sytuacji prawnej najemców, bo zarówno gmina, jak i TBS są zobowiązane do realizowania celów ustawowych z wyłączeniem zasad obowiązujących na wolnym rynku, o tyle jej zbycie podmiotowi nie wymienionemu w art. 23 ust. 1 u.n.f.p.b.m. zmienia pozycję najemcy, skoro w miejsce wynajmującego podmiotu zinstytucjonalizowanego działającego w ramach wyznaczonych ustawą i *non profit*, wchodzi wynajmujący nie zobowiązany do przestrzegania celu ustawowego i działający w warunkach wolnego rynku. Pamiętać trzeba bowiem, że taki najemca musi spełniać warunki określone w art. 30 u.n.f.p.b.m., a więc jest słabszy ekonomicznie i podlega ochronie ustawowej. Odesłanie zawarte w art. 33 u.n.f.p.b.m. do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego i przepisów Kodeksu cywilnego o najmie dotyczy jedynie spraw nie uregulowanych w rozdziale IV ustawy w zakresie stosunku najmu pomiędzy towarzystwem a najemcą.

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia pozostaje, czy dom mieszkalny z lokalami na wynajem został wybudowany z kredytu czy wszedł do zasobu mieszkaniowego towarzystwa w inny sposób; istotne jest, że stanowi własność towarzystwa budownictwa mieszkaniowego i został objęty wskazanymi wyżej celami ustawodawcy. Z tej też przyczyny nie mogą przełamać zasady niedopuszczalności zbycia nieruchomości pozostającej w zasobach TBS przytoczone przez skarżącego argumenty dotyczące kwestii finansowych związanych z zarządzaniem takimi nieruchomościami. Art. 28 ustawy pozwala na ustalenie czynszów w takiej wysokości, by ich suma pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów. Jeżeli towarzystwo nabywa nieruchomość, to jej stan jest jej znany, a jeżeli jak twierdzi skarżący, pozycja najemcy po zbyciu się nie zmieni, to nie jest zrozumiałe nabycie takiej nieruchomości, przynoszącej wyłącznie straty, przez osobę fizyczną, która będzie musiała pokrywać je wobec tego z własnego majątku. Wbrew twierdzeniom skarżących, zmienia się pozycja najemcy, skoro w miejsce wynajmującego podmiotu zinstytucjonalizowanego działającego w ramach wyznaczonych ustawą i *non profit*, wchodzi wynajmujący nie zobowiązany do przestrzegania celu ustawowego i działający w warunkach wolnego rynku”.

8. W ocenie Sejmu, skarżąca nie wykazała również, aby treść art. 27 u.n.f.p.b.m. naruszała istotę prawa własności. Należy w tym miejscu ponownie przypomnieć, że treść prawa własności nieruchomości znajdujących się w zasobach TBS nie ulega ograniczeniu czy też „wydrążeniu” ze swoich istotnych elementów. Odwołując się ponownie do wyroku SN z lutego 2016 r. (sygn. akt .) trzeba wskazać, że: „Wbrew twierdzeniu skarżącej, ograniczenie prawa zbycia nieruchomości nie czyni jednak prawa własności niezbywalnym, bo zbycie jest możliwe w określonych przypadkach”. Pomijając już przywoływane wyżej przykłady zbycia w toku postępowania egzekucyjnego, likwidacyjnego lub upadłościowego, zbycia innemu TBS czy też spółdzielni mieszkaniowej (zob. uchwała SN z czerwca 2014 r., sygn. akt ; wyrok SN z lutego 2016 r., sygn. akt) trzeba uznać, że towarzystwo może zadysponować posiadaną substancją mieszkaniową w drodze sprzedaży poszczególnych lokali, o czym zdaje się przesądzać art. 27 ust. 2 pkt 5 u.n.f.p.b.m.

Nie można uznać – jak to zdaje się czynić skarżąca – że warunkiem koniecznym uzyskania stanu zgodności z Konstytucją miałyby być dopuszczenie zbywania przez TBS nieruchomości budynkowych z lokalami na wynajem na zasadach tak liberalnych, jak w wypadku innych podmiotów funkcjonujących na rynku nieruchomości. Rozwiązanie takie zapoznawałoby bowiem istotne różnice pomiędzy tymi jednostkami organizacyjnymi a innymi uczestnikami rynku, godząc w podstawowe założenia konstrukcji prawnej towarzystwa. Przeciwno niemu przemawia także obawa manipulacji godzących w interesy najemców lokali (zob. uchwałę SN z czerwca 2014 r., sygn. akt). Myśl tę rozwinął Sąd Najwyższy w wyroku z lutego 2016 r. (sygn. akt) wskazując, iż: „[...] w przedmiocie działalności towarzystwa nie mieści się działalność o charakterze obrotu nieruchomościami lokalowymi nabywanymi od gminy w formie wniesienia wkładu do spółki i sprzedawanymi osobom fizycznym. Prowadzenie działalności na podstawie ustawy nie może być środkiem do pozbywania się przez gminy i towarzystwa starego zasobu mieszkaniowego oraz sposobem uzyskiwania środków finansowych na budowę nowych budynków – w sposób oczywisty bardziej opłacalnych, bo z możliwością wyodrębnienia lokali, zwłaszcza że jak wynika z dokumentów dołączonych przez skarżących stało się to stałą praktyką pozyskiwania środków finansowych”.

Wypada wreszcie podkreślić, że TBS nabywa nieruchomości – zwłaszcza nieruchomości budynkowe – w określonym celu. Z reguły celem tym jest ich eksploatacja na zasadach najmu (art. 27 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.n.f.p.b.m.). Także z perspektywy celu nabycia konkretnej nieruchomości wyrażane w uzasadnieniu skargi oczekiwanie inicjatorce postępowania należy zatem uznać za nieuzasadnione.

9. Nie można wreszcie podzielić zarzutów skarżącej co do naruszenia przez art. 27 u.n.f.p.b.m. wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji. Jedynym w zasadzie uzasadnieniem tej tezy ma być brak wyraźnego wystąpienia zakazu zbywania przez TBS nieruchomości, w szczególności nieruchomości budynkowych z lokalami na wynajem, a także fakt, iż wątpliwości prawne w tym zakresie przecięła dopiero uchwała Sądu Najwyższego z czerwca 2014 r. (sygn. akt). Trzeba jednak podkreślić, że konieczność poddawania przepisu prawnego skomplikowanym niejednokrotnie zabiegom interpretacyjnym celem wywiedzenia zeń normy prawnej określonej treści nie jest niczym nadzwyczajnym (a wręcz przeciwnie), podobnie jak konieczność autorytatywnego przesądzenia określonego problemu prawnego przez Sąd Najwyższy, do którego ustawowych zadań należy (m.in.) zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.).

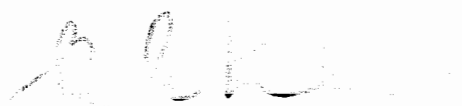
Jak już wskazywano, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją tylko wtedy, „jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09). W świetle dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego, nawet rozbieżność poglądów formułowanych w doktrynie prawa lub orzecznictwie nie przesądza jeszcze o tym, że zakwestionowany lub zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji (zob. wyroki TK z: 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; 25 października 2016 r., sygn. akt SK 71/13). Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio* (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). W orzecznictwie

konstytucyjnym podkreśla się przy tym, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08).

Jak już wskazano, mimo początkowych wątpliwości, stanowisko doktryny i orzecznictwa w odniesieniu do interpretacji art. 27 u.n.f.p.b.m. jest jednolite. Fakt, iż jest to stanowisko odbiegające od oczekiwań skarżącej, nie stanowi dostatecznego argumentu przemawiającego za niezgodnością zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

10. Analiza przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego wskazuje na dużą labilność niektórych elementów konstrukcji prawnej towarzystw budownictwa społecznego, a także ich funkcji. Tym niemniej, podstawowe założenia, w postaci określonego normatywnie celu i przedmiotu działalności TBS pozostają niezmiennie; przemawia też za nimi czytelna aksjologia konstytucyjna. W tej sytuacji zarzuty skarżącej należy uznać za bezzasadne i stwierdzić, że art. 27 ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w zakresie wskazanym na wstępie, **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński