



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 19 października 2011 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	20. 10. 2011
L.dz.	L. zał.

PG VIII TK 7/11

(P 3/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi pytaniami prawnymi:

1) Sądu Okręgowego w Gliwicach XII Wydział Cywilny, 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.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) Sądu Okręgowego w Gliwicach Wydział I Cywilny, czy art. 48 ust. 1 ustawy z ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) Sądu Rejonowego w Zabrzu Wydział VIII Cywilny, czy art. 48 ust. 1 ustawy z ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

4) Sądu Okręgowego w Gliwicach Wydział XII Cywilny, czy art. 48 ust. 1 ustawy z ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową, która nieodpłatnie przejęła lokale mieszkalne przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez najemcę tego lokalu jedynie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) postępowanie, w zakresie badania art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;
- 3) postępowanie, w zakresie badania zgodności art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

1. Postanowieniem z października 2010 r., sygn. akt (obecnie sygn. akt), Sąd Okręgowy w Gliwicach XII Wydział Cywilny, dalej jako Sąd Okręgowy lub Sąd pytający, zwrócił się z pytaniem prawnym, 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 jako „ustawa

o spółdzielniach mieszkaniowych”, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości co do zaskarżonego przepisu powstały na gruncie zawisłej przed tym Sądem sprawy z powództwa J J i innych przeciwko M G S M „P ” w R Ś , o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu na rzecz powodów odrębnej własności lokali mieszkalnych, które zostały szczegółowo opisane w pozwie.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są najemcami lokali mieszkalnych, które w przeszłości stanowiły mieszkania zakładowe, a następnie zostały nieodpłatnie przekazane pozwanej S M . Powodowie złożyli wnioski o przeniesienie przez tę Spółdzielnię własności lokali mieszkalnych. Do uwzględnienia tych wniosków jednak do nie doszło. S M poinformowała natomiast powodów, że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110) utracił moc ust. 3 w art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz, że wnioski o przekształcenie prawa do lokali mieszkalnych zajmowanych na zasadach najmu pozostają bez rozpoznania do czasu wejścia w życie zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. W tych okolicznościach powodowie wystąpili na drogę sądową.

Zdaniem Sądu Okręgowego, roszczenia powodów należy uznać za uzasadnione, jednakże przepis art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, będący podstawą tego roszczenia, budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w sytuacji, gdy w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nabycie prawa własności przez najemcę tylko w zamian za pokrycie kosztów, dokonanych przez spółdzielnię mieszkaniową, nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku,

w którym znajduje się lokal (art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) stanowi niezasadnioną ingerencję w przysługujące właścicielowi prawo do rozporządzania rzeczą, to tym bardziej rażąco godzi w ochronę prawa własności, przewidziane w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nałożenie na spółdzielnię obowiązku zawarcia umowy przeniesienia własności jedynie po spłacie zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. W konsekwencji Sąd Okręgowy uważa, że zasady przewidziane w zakwestionowanym przepisie niweczą prawo własności spółdzielni oraz spółdzielców (art. 64 Konstytucji).

W ocenie Sądu, zakwestionowany przepis, dając uprzywilejowanie najemcom lokali poprzez możliwość uzyskiwania prawa własności tych lokali za kwotę rażąco odbiegającą od wartości rynkowej lokalu kosztem członków spółdzielni oraz samej spółdzielni, zakłóca poczucie sprawiedliwości społecznej, a przez to jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), Sąd Okręgowy argumentuje, że zasada ta wymaga równego traktowania przez władze publiczne, co oznacza prawo do oczekiwania, by stwarzane warunki uwłaszczenia były porównywalne. Tymczasem art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dyskryminuje część spółdzielców domagających się przeniesienia własności lokalu przez to, że nakłada na nich większe obowiązki wobec spółdzielni niż w sytuacji uwłaszczenia najemców.

2. W trzech połączonych pytaniach prawnych, wątpliwości konstytucyjnoprawne, również odnoszące się do art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przedstawił: Sąd Okręgowy w Gliwicach Wydział I Cywilny w postanowieniu z _____ grudnia 2010 r., sygn. akt _____ (uzupełnionym postanowieniem z _____ lutego 2011 r.) oraz inny skład orzekający Sądu Okręgowego w Gliwicach XII Wydział Cywilny, w postanowieniu z _____ czerwca 2011 r., sygn. akt _____, a także Sąd Rejonowy w Zabrze Wydział VIII Cywilny, w postanowieniu z _____ lutego _____

2011 r., sygn. akt (uzupełnionym postanowieniem z dnia 23 maja 2011 r.).

Pytania prawne sformułowano w związku z postępowaniami toczącymi się przed Sądami pytającymi, które - tak samo jak w przypadku przedstawionego wyżej pierwszego pytania - zainicjowały pozwy najemców przeciwko spółdzielniom mieszkaniowym o przeniesienie prawa własności lokali mieszkalnych, będących w przeszłości mieszkaniem zakładowymi, następnie nieodpłatnie przejętymi przez te spółdzielnie.

W pytaniach prawnych zarzucono niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ponieważ zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do przeniesienia własności lokalu na rzecz najemcy, bez możliwości uzyskania przez tę spółdzielnię jakichkolwiek należności poza spłatą zaległych świadczeń wynikających z umowy najmu.

Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniach pytań prawnych na poparcie kolizji zaskarżonej regulacji z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji jest - w zasadzie - tożsama z tą, którą zaprezentowano w uzasadnieniu pytania prawnego zawartego w postanowieniu Sądu Okręgowego z października 2010 r., sygn. akt (obecnie sygn. akt).

Zdaniem Sądu Okręgowego w Gliwicach Wydział I Cywilny i Sądu Okręgowego w Gliwicach XII Wydział Cywilny oraz Sądu Rejonowego, kwestionowany przepis jest dodatkowo niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek sprzyjania zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. W ocenie Sądu pytającego, zasada ta nie stanowi jednak gwarancji zapewnienia każdemu obywatelowi prawa własności mieszkania, zwłaszcza, jeżeli miałoby to się wiązać

z pokrzywdzeniem innych obywateli. Rolę tej zasady należy odczytywać w kategoriach uprawnień socjalnych, a najemca ma już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe.

Zakwestionowany w pytaniach prawnych art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma 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.*

Przytoczone przepisy nakładają na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek rozporządzenia częścią jej majątku w drodze przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, który przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Następuje to na żądanie uprawnionego, którym ustawodawca uczynił najemcę tego lokalu bądź osobę bliską w stosunku do najemcy, w każdym wypadku wypełnienia przez te osoby określonych ustawowo warunków finansowych (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz pkt 2 ust. 1, z uwzględnieniem ust. 4 art. 48 tej ustawy).

Jak już wspomniano, Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyżej wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07 orzekł, że art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Poddany kontroli w tamtej sprawie przepis stanowił, że w przypadku, gdy

spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie mieszkanie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, najemca żądający przeniesienia własności lokalu powinien pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal.

Nadmienić należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, iż przed utratą mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przepis art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odnosił się zarówno do odpłatnego, jak i nieodpłatnego nabycia przez spółdzielnię budynku, w którym znajdowały się dawne mieszkania zakładowe. Odmienne były jednakże przesłanki nabycia własności lokalu przez najemcę. W przypadku odpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię, najemca spłacał zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz wносił wkład budowlany. Z kolei, w razie gdy spółdzielnia nabyła budynek nieodpłatnie, najemca spłacał zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz pokrywał koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych, przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia z dnia 8 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CSK 292/09 (OSNC 2010, nr 6, poz. 93) oraz z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt V CSK 49/10 (OSNC 2011, nr 4, poz. 47).

Jednocześnie, w pierwszym z wymienionych wyroków, Sąd Najwyższy sformułował tezę odnoszącą się do aktualnego stanu prawnego, że *[w] wypadku nieodpłatnego nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową budynku, w którym znajdują się dawne mieszkania zakładowe, najemca ubiegający się o przeniesienie własności lokalu jest obowiązany spłacić spółdzielni zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.)*.

Stanowisko to zostało podtrzymane w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, w tym w powołanym wyroku tego Sądu z dnia 29 września 2010 r. oraz w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 r. (sygn. akt IV CSK 251/10, LEX nr 898267).

Należy podkreślić, że w tym ostatnim wyroku Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że *[p]o wyroku TK z dnia 15 lipca 2009 r., K 64/07, w sytuacji gdy spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie budynek, w którym znajdują się dawne mieszkania zakładowe, najemcy tych mieszkań ubiegający się o przeniesienie własności lokalu obowiązani są jedynie do spłaty zadłużenia lokalu z tytułu świadczeń wynikających z tytułu umowy najmu, a podstawą ich roszczenia jest art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.*

Uprawniony jest pogląd, że przedstawione rozumienie zakwestionowanego przepisu ustabilizowało się w orzecznictwie sądowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie może być treść przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w takim kształcie, w jakim ustaliło ją orzecznictwo sądowe.

Na wstępie należy odnieść się do kwestii formalnej dotyczącej zakresu zaskarżenia.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Należy podkreślić, że w przypadku pytań prawnych, kognicja Trybunału Konstytucyjnego jest ograniczona. Ze względu na konkretny, nie zaś abstrakcyjny charakter kontroli inicjowanej pytaniem prawnym, Trybunał Konstytucyjny może zaskarżone przepisy badać tylko w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla pytających sądów i odnosi się do konkretnych zawisłych przed

nimi spraw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155).

Jak wynika z sentencji przedstawionych pytań prawnych, wątpliwości Sądów pytających budzi cały art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach. Jednakże, mając na względzie stan faktyczny spraw, na tle których skierowano do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne, oraz argumentację przedstawioną w uzasadnieniach tych pytań, należy uznać, że Sądy pytające koncentrują się na kwestii warunków finansowych zbywania na rzecz najemcy przez spółdzielnię mieszkaniową własności lokalu mieszkalnego, będącego przed jego nieodpłatnym przejęciem przez tę spółdzielnię, mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Istnienie natomiast samego uprawnienia najemcy do żądania przeniesienia własności lokalu mieszkalnego i odpowiadającego mu w tym zakresie obowiązku spółdzielni mieszkaniowej, nie jest kwestionowane.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego może być tylko pkt 1 w ust. 1 art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową, która nieodpłatnie przejęła lokale mieszkalne przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez najemcę tego lokalu jedynie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu.

Należy zauważyć, że badaniu przez Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast być poddany art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ponieważ przepis ten odnosi się do lokali mieszkalnych, które były przez spółdzielnię nabyte odpłatnie.

W konsekwencji, uprawniony jest wniosek, że postępowanie dotyczące kontroli art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych należy

umorzyć, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W świetle zarzutów stawianych w pytaniach prawnych, ocenę zaskarżonego przepisu warto poprzedzić przedstawieniem konstytucyjnoprawnego statusu spółdzielni mieszkaniowych.

Na wstępie należy podkreślić, że kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i doczekała się bogatego orzecznictwa. W wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181) przedstawiono syntezę poglądów Trybunału na ten temat, wskazując, że:

- 1) *Spółdzielnie mieszkaniowe stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, będące realizacją konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się, przewidzianej w art. 58 Konstytucji. Toteż ingerencje ustawodawcze uszczuplające prawa lub nakładające obowiązki na spółdzielnię, a dotyczące sfery, w której decyzja należy do organów spółdzielni i jej statutów, muszą uwzględniać zrzeszeniowy charakter osoby prawnej (co dotyczy prawnych form, w jakich następują decyzje dotyczące majątku spółdzielczego) i wynikające stąd konsekwencje co do formy, przedmiotu władczego wkroczenia, a także kryteriów uznania ingerencji ustawodawczej za proporcjonalną.*
- 2) *Spółdzielnie mieszkaniowe posiadają szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Stanowią bowiem jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie przewidując sam w sobie preferencji na rzecz jakiegokolwiek z prawnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest m. in. źródłem obowiązku władz publicznych tworzenia instytucji prawnych umożliwiających*

osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu.

3) Spółdzielnia, jako osoba prawna, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej. Ta kwestia nie budzi wątpliwości ani w piśmiennictwie konstytucyjnym, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Także EKPC uznaje zasadę ochrony własności osób prawnych na równi z ochroną własności jednostki (osoba fizyczna). Błędem publicystycznej natury jest utożsamianie podmiotowości spółdzielni z jej - nierzadko biurokratycznym - zarządem.

4) Ochrona własności spółdzielczej "na zewnątrz", a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, jest taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej. Na tle Konstytucji z 1997 r. brak jest bowiem podstaw do różnicowania konstytucyjnego statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność (art. 64 Konstytucji) należy do osoby fizycznej, czy osoby prawnej. Kwestię tę szeroko przedstawiono w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 25).

Ponadto, w powołanym już wyroku z dnia 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07), Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych, dodatkowo podkreślił, iż wszelka ingerencja ustawodawcza w prawa i wolności przysługujące spółdzielniom i ich członkom musi spełniać kryteria proporcjonalności, wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w rozpatrywanym zakresie, stwierdzić należy, co następuje.

Zasadniczy i najdalej idący zarzut został sformułowany w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach XII Wydział Cywilny, zawartym w postanowieniu z października 2010 r. Dotyczy on niezgodności zakwestionowanej regulacji z całym art. 64 Konstytucji, zgodnie z którym *[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*" (ust. 1), *[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej* (ust. 2) oraz *[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności* (ust. 3).

Podstawową treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji jest wyrażenie prawa „każdego” do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że w przepisie art. 64 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca wyraził publiczne prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, jego zachowania, dysponowania nim (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Z kolei art. 64 ust. 2 formułuje zasadę, że powyższe prawa *podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej*, a art. 64 ust. 3 określa przesłanki i granice ograniczenia prawa własności.

Zaznaczyć należy, że *[n]a ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym 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* (wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 240).

Istota wątpliwości, przedstawionych przez Sądy pytające sprowadza się do kwestii zgodności z Konstytucją regulacji dotyczącej warunków finansowych, na jakich spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana do realizacji żądania najemcy dotyczącego ustanowienia na jego rzecz własności lokalu mieszkalnego, będącego przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Ściślej ujmując, Sądy pytające mają zastrzeżenia pod adresem art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dlatego, że przepis ten zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową, która nieodpłatnie przejęła dawne mieszkania zakładowe, do przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez najemcę tego lokalu jedynie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu.

Wątpliwości Sądów pytających są zasadne.

Jest bezsporne, że na skutek utraty mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który odnosił się do mieszkań zakładowych nabytych przez spółdzielnię nieodpłatnie, powstał stan prawny, w którym warunki nabywania przez najemców tego rodzaju mieszkań stały się korzystniejsze, aniżeli przed utratą jego mocy.

Skoro Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) uznał, że nabycie własności lokalu od spółdzielni, która nabyła mieszkanie zakładowe nieodpłatnie, wyłącznie po spłacie przez najemcę zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) i po pokryciu kosztów dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym lokal ten się znajduje (art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), prowadzi do naruszenia istoty praw

właścicielskich spółdzielni (art. 64 ust. 1 Konstytucji), to oczywistym jest, że nabycie lokalu mieszkalnego jedynie po spłacie przez najemcę zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu, orzeczoną niekonstytucyjność dodatkowo potęguje.

Oznacza to, że ocena i motywy wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt K 64/07 zachowują aktualność.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku w sprawie o sygn. akt K 64/07, wskazał, że przepis art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi ingerencję w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, polegającą na takim jego ograniczeniu, które nie znajduje dostatecznego uzasadnienia i nie spełnia konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczeń o tak daleko idącym zakresie. Założenie, w myśl którego, najemca spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego - przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię - mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest uprawniony do nabycia własności tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła odzwierciedlenia wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni należącego do ogółu jej członków.

W rezultacie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowany przepis stanowi nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące właścicielowi prawo rozporządzania rzeczą i wyjaśnił, iż *art. 48 ust. 3 u.s.m. w trojaki sposób ogranicza swobodę rozporządzania przez właściciela lokalem mieszkalnym. Po pierwsze, zobowiązuje go w sposób bezwzględny do przeniesienia przysługującego mu prawa, jeżeli najemca złoży odpowiedni „wniosek”. Po drugie, w kwestionowanym przepisie określona została osoba, na której rzecz spółdzielnia mieszkaniowa ma dokonać przeniesienia własności. Po trzecie, ustawodawca wyznaczył wartość świadczenia przypadającego właścicielowi*

w zamian za utracony lokal, która rażąco odbiega od jego wartości rynkowej (por. sygn. K 33/00). Powyższe oznacza, że spółdzielnia mieszkaniowa pozbawiona została nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej w swoim ręku, ale także odebrano jej wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu, a ponadto - co jeszcze istotniejsze - ograniczono możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność (por. sygn. K 33/00). Tym samym zdaniem Trybunału Konstytucyjnego doszło do naruszenia istoty prawa własności poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia składającego się na treść prawa własności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wynikająca z art. 48 ust. 3 u.s.m. ingerencja we własność prywatną idzie tak daleko, że nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Nieodpłatne nabycie mieszkań należących do państwowych jednostek organizacyjnych nie daje dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym.

Warto zaznaczyć, że w doktrynie podkreśla się, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego już ukształtowało granice swobody ustawodawcy regulującego zasady uwłaszczania się osób zajmujących lokale spółdzielcze. Zgodnie z tym orzecznictwem, po pierwsze, własność spółdzielcza korzysta z gwarancji właściwych dla własności prywatnej (K 5/01), po drugie, przejście własności między podmiotami prywatnoprawnymi wbrew woli właściciela wymaga świadczenia wzajemnego ze strony uzyskującej własność. Preferencje w nabyciu własności przez osoby prywatne nie są konstytucyjnie wykluczone, ale ich dopuszczalność zależy od proporcjonalnej ochrony interesu spółdzielni (ograniczenie odpłatności do 3 % wartości rynkowej ekwiwalentu uznano za niekonstytucyjne (K 5/01), a tym bardziej brak odpłatności w ogóle (P 16/08), po trzecie, argument o konieczności uwłaszczenia kosztem spółdzielni jako wyraz sprawiedliwości dziejowej nie może być użyty w warunkach powszechności uwłaszczenia, nieograniczonego do spółdzielni z ancien regime u

- P 16/06 (E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2009, z. 4, s. 917).

W tej sytuacji zgodzić się należy z argumentami Sądów pytających, że wynikająca z art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ingerencja we własność prywatną spółdzielni mieszkaniowej idzie tak daleko, że nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Spółdzielnia pozbawiona została bowiem nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej w swoim ręku, ale także odebrano jej wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu, a ponadto - co jeszcze istotniejsze - ograniczono możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność. Tym samym doszło do naruszenia istoty prawa własności, poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia składającego się na treść tego prawa.

Wymaga zaakcentowania, że takie wkraczanie w stosunki własnościowe spółdzielni mieszkaniowej nie może być uznane za proporcjonalne. Wprawdzie ograniczenia w zakresie przysługującego spółdzielni prawa własności zostały ustanowione w drodze ustawy, jednak w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej nie sposób doszukać się dopuszczalnej konstytucyjnie przyczyny ich funkcjonowania w porządku prawnym. Nie można przyjąć, że kwestionowane regulacje są konieczne ze względu na ochronę najemców, gdyż mają oni już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. W szczególności również przyczyny ograniczenia nie stanowi wzgląd na konieczność zachowania bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

Reasumując, uznać należy, że art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed jego nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej

osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, po dokonaniu przez najemcę tego lokalu jedynie spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, jest niezgodny art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji przez art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (w rozpatrywanym zakresie) należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał stanowisko, iż w sytuacji, gdy wystąpi niezgodność kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji, można zaniechać dalszej jej oceny merytorycznej. Postępowanie w pozostałym zakresie podlega wówczas umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wyrokowania. Cel postępowania, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy, zostaje osiągnięty (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12).

Uprawniony jest pogląd, że w niniejszej sprawie ziściła się taka właśnie ujemna przesłanka procesowa.

Biorąc pod uwagę powyższe, za uzasadniony należy uznać wniosek, że postępowanie, w zakresie kontroli zgodności art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych 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 orzekania.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 75 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że w tym przepisie ustrojodawca mówi o *popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania*. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przepis ustawy zasadniczej nie daje samoistnego prawa ani do żądania

mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani nie przesądza o tym, że „własne mieszkanie” oznacza posiadanie mieszkania „na własność”.

Przepis, budzący wątpliwości konstytucyjnoprawne Sądów pytających powołujących ten wzorzec kontroli, dotyczy uprawnień najemców lokali mieszkalnych - a więc osób mających już zaspokojoną potrzebę mieszkaniową - do umocnienia tytułu do zajmowanego mieszkania przez nabycie własności.

Wzorzec kontroli, zawarty w art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie jest więc wzorcem adekwatnym dla kontroli art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ze względu na brak jego relacji z zakwestionowanym przepisem.

Należy zatem posłużyć się formułą, że art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w rozpatrywanym zakresie, nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego