

Trybunał Konstytucyjny
al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący: G

Sp. z o.o.

reprezentowana przez:
r. pr. Iwonę Strzyżewską

sygn. akt Ts 204/15

W wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2016r. wyjaśniam, co następuje:

Ad. 2. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Przepis ten wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, dysponowania nim i zachowania go. Wprowadza on gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną wybraną przez siebie osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach. Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 13 kwietnia 1999r., sygn. K 36/98). Przepis ten należy łączyć z art. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2015r., poz. 2071 z późn.zm.) określający, że towarzystwo może również (oprócz przedmiotu jego działania określonego w ust. 1 (w brzmieniu aktualnie obowiązującym, przy czym dokonane zmiany nie mają wpływu, w ocenie skarżącej, na zarzut niekonstytucyjności przepisu):

- 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, a nieprzewidujący żadnej możliwości zbywania nieruchomości, w szczególności tych, które nie zostały przez towarzystwa wybudowane ze środków preferencyjnych pochodzących z budżetu państwa, powoduje **ograniczenie prawa własności poprzez brak możliwości swobodnego rozporządzania własnością, które nie jest usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wskazanych w Konstytucji dóbr.**

W wyniku stosowania 27 u.n.f.p.b.m. ma miejsce pozbawienie właściciela jego uprawnień do rozporządzania przedmiotem swojej własności, co pozbawia właściciela jednego z podstawowych uprawnień właścicielskich. Poprzez zastosowanie tego przepisu skarżąca została pozbawiona możliwości swobodnego rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności, która jest jednym z najważniejszych elementów tego prawa.

Stąd też charakter zarzutu skarżącej wiąże się bezpośrednio z treścią art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, które określają podstawowe kryteria dopuszczalności ingerencji w prawa lub wolności konstytucyjne: formalne (wymóg ustawy) i materialne (wskazanie maksymalnej granicy ingerencji w postaci zakazu naruszania istoty prawa własności). Skarżąca przyznaje, że nie każde pozbawienie prawa własności stanowi ingerencję w istotę prawa własności i świadczy o przekroczeniu maksymalnych granic zakreślonych przez art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wniosek o wkroczeniu w istotę własności można wysunąć dopiero po dokonaniu oceny wagi i sposobu pozbawienia tego prawa.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie do naruszenia istoty prawa własności może dojść w sytuacji nieproporcjonalnego wkroczenia w konstytucyjne wolności i prawa, ale również wówczas, gdy o naruszeniu tej istoty świadczy szczególna kumulacja ograniczeń, z których każde brane oddzielnie pod uwagę nie prowadziłyby do wniosku o niekonstytucyjność regulacji. W szczególności do niekonstytucyjnej kumulacji ograniczeń dochodzi wówczas, gdy ustawodawca ukształtował poszczególne obowiązki właściciela w sposób zmuszający go do stałego ponoszenia strat, co narusza istotę prawa własności (por. wyrok TK z 17 maja 2006r., sygn. K 33/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się również, że określenie istoty danego prawa lub wolności powinno uwzględniać kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia (pozbawienia) danego uprawnienia. Jak wskazała skarżąca w skardze konstytucyjnej, w wyniku zastosowania art. 27 u.n.f.p.b.m. została ona zmuszona do pozostawiania właścicielem nieruchomości, na których utrzymanie nie ma środków, konieczność utrzymywania zaś pewnego minimum stanu technicznego tychże nieruchomości wynika chociażby z prawa budowlanego. Niedotrzymanie wymagań określonych w prawie budowlanym grozi nawet odpowiedzialnością karną.

Przepisy prawne, które ograniczają lub uniemożliwiają korzystanie przez właściciela „z uprawnień do rozporządzania rzeczą, pobierania z niej pożytków i korzystania z niej są przepisami ingerującymi w prawo własności” i z tego względu podlegają ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jako wzorce kontroli art. 27 u.n.f.p.b.m. skarżąca wskazuje art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji z uwagi na **nieproporcjonalne ograniczenie prawa**

własności wprowadzone przez ustawodawcę art. 27 u.n.f.p.b.m. oraz naruszenie istoty prawa własności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były "ustanawiane tylko w ustawie", zaś w aspekcie materialnym dopuszcza on ustanawianie ograniczeń "tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób". Dodatkowym ograniczeniem dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania "istoty" wolności i praw.

W tym kontekście należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału sformułowana została teza, iż jeżeli ustawodawca postawi właściciela w sytuacji, gdy jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nałoży na właściciela obowiązek finansowania kosztów utrzymania przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można mówić o ograniczeniu, które narusza istotę prawa własności (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000r., sygn. P 11/98). W stanie faktycznym niniejszej sprawy zastosowanie art. 27 u.n.f.p.b.m. doprowadziło do wydania orzeczeń, w których sądy uznały, iż zbycie nieruchomości zabudowanej przynoszącej skarżącej straty, nawet w sytuacji, gdy całość środków uzyskanych ze sprzedaży zostaje przeznaczona na rozwijanie działalności w zakresie budownictwa mieszkaniowego poprzez budowę nowych budynków w odniesieniu, do których mają pełne zastosowanie przepisy ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 27 ust. 2 pkt 5 u.n.f.p.b.m.) nie stanowi realizacji celu głównego spółki, czyli wyjątku dopuszczonego przez Sąd Najwyższy w uchwale 6.06.2014r. W konsekwencji sądy orzekające uznały za nieważną umowę sprzedaży składnika majątku skarżącej o stosunkowo niewielkiej wartości, fatalnym stanie technicznym, na remonty którego skarżąca nie posiadała (i nie posiada) środków i zajmowanego przez kilku najemców, chociaż krok taki umożliwił budowę nowych budynków o wartości kilkunastu milionów złotych i powstanie 94 nowych mieszkań.

W płaszczyźnie materialnej sformułowania art. 31 ust. 3 zd. 1 nawiązują przede wszystkim do zasady proporcjonalności, określanej też jako zakaz nadmiernej ingerencji. Zasada ta to nieodłączny element koncepcji państwa prawnego. Art. 31 ust. 3 Konstytucji szczególny nacisk położył na kryterium "konieczności w demokratycznym państwie". Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono "konieczne", czyli - innymi słowy, czy tego samego celu nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych, bo słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności.

Trybunał Konstytucyjny wyprowadził dotychczas z pojęcia "konieczności" ograniczenia prawa własności reguły stanowiące części składowe konstytucyjnego zakazu: regułę przydatności, regułę niezbędności i regułę adekwatności. Zgodnie z pierwszą regułą, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia wolności i praw, które są uzasadnione racjonalną potrzebą w danym stanie faktycznym i prawnym i które służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Prowadzi to do konieczności ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunkiem tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (p. wyrok TK z 23 listopada 2009r., sygn. P 61/08).

W ocenie skarżącej **ograniczenie prawa własności, o którym mowa w art. 27 u.n.f.p.b.m. nie dość, że nie było konieczne, to nie jest w stanie spełnić swojej roli.** Sąd Najwyższy w wyroku z dnia lutego 2016r. () oddalającym skargę kasacyjną skarżącej stwierdził, że skarżąca winna ustalić czynsze w starym zasobie mieszkaniowym w takiej wysokości, aby pokryły one wszystkie koszty utrzymania i remontów nieruchomości. Jeśli więc uzasadnieniem ograniczenia istoty prawa własności miała być ochrona najemcy, to SN wskazuje rozwiązanie, które w bardzo krótkim czasie doprowadzi do tego, iż najemcy tak ustalonego czynszu nie udźwigną, zwłaszcza, że w zasobach TBS ograniczeniem podwyżki jest 4% wartości odtworzeniowej, a przecież, gdy właściciel wykaże konieczność wyższej podwyżki to i takiej może dokonać.

Trybunał Konstytucyjny uznawał w swoim orzecznictwie za dopuszczalne wskazanie jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz innych norm prawa przedmiotowego zapewniających ochronę praw i interesów jednostki, jeżeli skarżący jednoznacznie wskazał prawo podmiotowe, którego dotyczą zakwestionowane regulacje. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji zakwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej także wtedy, gdy nie stwierdza naruszenia praw lub wolności zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji.

Każde nałożenie obowiązków lub ograniczenie praw powinno następować w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji, stanowiącej element demokratycznego państwa prawa, statutowanej w art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że "z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów".

Prawo winno być tak stanowione i stosowane, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań. W stanie faktycznym niniejszej sprawy norma art. 27 u.n.f.p.b.m. nie spełnia tego warunku. Świadczy o tym bowiem 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. Przepis ten wzbudził z kolei tak duże wątpliwości Sądu Apelacyjnego w G , orzekającego jako sąd II instancji, iż skierował on w tej sprawie pytanie prawne do Sądu Najwyższego. **Tym samym 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.

Powszechnie przyjmowana w orzecznictwie Trybunału koncepcja istoty konstytucyjnego prawa lub wolności, mająca swe podstawy w językowej wykładni przepisów art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, opiera się na założeniu, że każde konstytucyjne prawo lub każda wolność (a zatem również prawo własności) zawierają w sobie pewien "rdzeń", bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2000r. (sygn. P 11/98) "rdzeń" ten musi pozostawać wolny do ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 lub w innym przepisie Konstytucji. Należy zaś stwierdzić, iż art. 27 u.n.f.p.b.m ów „rdzeń” został bezprawnie naruszony.

Ad. 1 W niniejszej skardze konstytucyjnej zarzucam sprzeczność z Konstytucją art. 27 ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Wolności i prawa, szczegółowo określone przez skarżącą wyżej, zostały naruszone przez ustawodawcę artykułem 27 u.n.f.p.b.m. zarówno przez pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako brak uregulowania kwestii zbywania nieruchomości, jak i wykładnię przyjętą przez Sąd Najwyższy nie tylko w uchwale z dnia czerwca 2016r., ale i w wyroku z dnia lutego 2016r. Jeśli 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. Pominięcie ustawodawcze doprowadziło zaś do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały, z której treścią nie sposób się w pełni zgodzić. Co więcej sformułowanie uchwały SN doprowadziło do różnego jej rozumienia, a w konsekwencji wydania sprzecznych wyroków przez sądy orzekające w I i II instancji. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko" w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Tego zaś zabrakło w przypadku art. 27 u.n.f.p.b.m., a ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwalała to na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa. Nie powinien w demokratycznym państwie prawa funkcjonować przepis, który daje towarzystwom budownictwa społecznego pewność co do ważności umowy zbycia nieruchomości (wobec dopuszczenia takiej sytuacji jako wyjątku od reguły) dopiero po rozpatrzeniu konkretnego przypadku zbycia na drodze sądowej.

Wobec powyższego wnoszę, jak w skardze z dnia 27 maja 2015r.

W załączeniu:

- 1) pełnomocnictwo szczególne
- 2) 5 odpisów pisma

RADCA PRAWNY
Iwona Strzyżewska