



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 listopada 2013 r.

Sygn. akt SK 3/13

BAS-WPTK-156/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	21. 11. 2013
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej W w W z 1 września 2011 r. (sygn. akt SK 3/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1779), w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie wniosków złożonych od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. i po spełnieniu warunków określonych w art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny

1. Jako przedmiot kontroli skarżąca – Spółdzielnia Mieszkaniowa W wskazała art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej; u. zm. u.s.m. 2009 albo ustawa zmieniająca z 2009 r.), w brzmieniu następującym:

„W przypadku wniosków [*scil.* żądań przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, bądź zawarcia przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu – uwaga własna] złożonych:

- 1) przed dniem 31 lipca 2007 r., o których mowa w art. 11¹, art. 12, art. 17¹⁴, art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 i art. 48¹ ustawy, o której mowa w art. 1 [tj. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych; t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej: u.s.m. albo ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych – uwaga własna], w brzmieniu obowiązującym przed tym dniem, oraz
 - 2) od dnia 31 lipca 2007 r. do dnia 29 grudnia 2009 r., o których mowa w art. 12, art. 17¹⁴ i art. 17¹⁵ ustawy, o której mowa w art. 1
- spółdzielnia jest obowiązana, po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 i art. 17¹⁵ ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie do dnia 30 czerwca 2010 r.”

2. Skarga konstytucyjna Spółdzielni Mieszkaniowej W została wniesiona w związku z dwoma postępowaniami sądowymi, w których została ona pozwana i zobowiązana do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności lokalu. Pierwsze z nich zakończyło się wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W z sierpnia 2010 r. (sygn. akt), wydanym na skutek apelacji pozwanej Spółdzielni od wyroku Sądu Okręgowego w W z listopada 2009 r. (sygn. akt). Wniesiona przez skarżącą skarga kasacyjna nie została

II. Analiza formalnoprawna

1. Problem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej W w W był już, przynajmniej w pewnym zakresie, przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze – zarządzeniem z 4 lipca 2012 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyłączył ze skargi konstytucyjnej wpisanej do repertorium pod sygn. akt Ts 271/11 skargę konstytucyjną w sprawie zbadania zgodności art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 2, art. 21 oraz art. 64 Konstytucji, w zakresie, w jakim wskazanym przez skarżącą ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK) było postanowienie Sądu Najwyższego z czerwca 2011 r. (sygn. akt). Wyłączona skarga konstytucyjna, wpisana do repertorium pod sygn. akt Ts 157/12, podlegała odrębnemu rozpoznaniu w ramach wstępnej kontroli, która zakończyła się odmową nadania jej dalszego biegu.

Po drugie – postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2012 r. wydanym w toku wstępnego rozpoznania sprawy o sygn. akt Ts 271/11 odmówiono nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej W w W w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2009 r. z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji.

W rezultacie, skarga konstytucyjna Spółdzielni Mieszkaniowej W w W może zostać merytorycznie rozpoznana jedynie w odniesieniu do sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W z czerwca 2011 r. (sygn. akt). Z kolei przedmiotem tego postępowania może być wyłącznie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r.

2. W opinii Sejmu, zgodnej w tej mierze ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego (stanowisko z 21 października 2013 r., znak PG VIII TK 6/13), przedmiot kontroli wskazany w skardze konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej W w W w tej części, w której nadano jej dalszy bieg, wymaga doprecyzowania.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub

innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Akcentowana w przywołanym przepisie zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. 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, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć przy tym 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. Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowić winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Jeżeli skarga konstytucyjna dotyczy przepisu, którego hipoteza obejmuje różnicowane stany faktyczne,

ww. wymogi przemawiają za poddaniem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jedynie tego fragmentu normy, który aktualizuje się i znajduje zastosowanie w konkretnym wypadku. Identyczne stanowisko należy zająć wówczas, gdy w jednym przepisie pomieszczonych jest kilka norm, odnoszących się do różnych klas sytuacji (technikę taką TK stosuje we wszystkich wypadkach konkretnej kontroli konstytucyjności, w tym także w odniesieniu do pytań prawnych; zob. przykładowo wyroki TK z: 10 listopada 2009 r., sygn. akt P 88/08; 15 maja 2012 r., sygn. akt P 11/10).

W rezultacie, należy uznać, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną Spółdzielni Mieszkaniowej W w W może być wyłącznie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. i to wyłącznie w zakresie odnoszącym się do stosowania – we wskazanym w tym przepisie okresie przejściowym – art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. W odniesieniu do pozostałej części art. 4 ust. 1 pkt 2 u. zm. u.s.m. 2009, tj. w zakresie, w jakim przepis ten określa konsekwencje złożonych w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. wniosków o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, bądź zawarcia przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu, o których mowa w art. 12 i art. 17¹⁵ u.s.m., nie została spełniona przesłanka zastosowania w sprawie i – w konsekwencji – wyznaczenia sytuacji prawnej skarżącej. W tej zatem części art. 4 ust. 1 pkt 2 u. zm. u.s.m. 2009 nie może być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu.

3. W okolicznościach niniejszej sprawy odrębnego rozważenia wymaga sposób ujęcia wzorców kontroli. W *petitum* skargi skarżąca przywołuje w tym charakterze przepisy art. 2, art. 21 (ust. 1 i 2) oraz art. 64 (ust. 1, 2 i 3) Konstytucji, traktując je – przynajmniej *prima facie* – jako wzorce samodzielne i równorzędne. Z kolei analiza uzasadnienia skargi wskazuje na to, że pierwszoplanową rolę przypisuje ona art. 2 Konstytucji; sprzeczność wyrażonej w zakwestionowanym przepisie normy z art. 21 i art. 64 Konstytucji uznaje bowiem za przesądzoną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), a istotę problemu sprowadza do tego, że: „Skarżony przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej powołuje do życia normę literalnie tożsamą z normą, której niekonstytucyjność została stwierdzona przez Trybunał”. Teza, iż podstawowym, samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie miałby być art. 2 Konstytucji, wydaje się nie do przyjęcia już z tego względu, że przepis ten nie ustanawia

konkretnej wolności lub prawa podmiotowego chronionego za pomocą skargi konstytucyjnej, ale wyznacza określone standardy kreowania tychże. Zasada demokratycznego państwa prawnego – podobnie, jak jej elementy składowe, w tym zasada prawidłowej legislacji – jest jedynie zasadą przedmiotową, wyznaczającą granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 28; zob. także przykładowo wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06; postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; postanowienia TK z: 16 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 180/00; 4 lipca 2011 r., sygn. akt Ts 93/11). W opinii Sejmu, przemawia to za przyjęciem, że właściwy (rzeczywisty) przedmiot kontroli powinien stanowić art. 2 w powiązaniu z zasadami ochrony własności unormowanymi w art. 21 i art. 64 Konstytucji.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżące

W opinii skarżącej, art. 4 ust. 1 u. zm. u.s.m. 2009 narusza wynikające z art. 21 i art. 64 Konstytucji prawo do własności i innych praw majątkowych oraz konstytucyjnie dopuszczalne ramy wywłaszczenia, w tym prawo do słusznego odszkodowania w wypadku odebrania prawa własności czy też innych praw rzeczowych. W tym zakresie jej argumentacja jest wzorowana, czy też wręcz stanowi powtórzenie racji podniesionych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08). Skarżąca podnosi też, że zakwestionowany przepis narusza „prawo do starannego i zgodnego z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego ustawodawstwa”, powołuje bowiem do życia, za wyjątkiem terminu do przeniesienia własności lokalu, „normę literalnie tożsamą” z normą, której niekonstytucyjność została stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej orzeczeniu (skarga, s. 1 i 3). Artykuł 4 ust. 1 u. zm. u.s.m. 2009 odsyła bowiem wprost do art. 17¹⁴ u.s.m. w brzmieniu obowiązującym przed 30 grudnia 2009 r. (kontrolowanym przez Trybunał i uznanym za niezgodny m.in. z art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji). Zakwestionowany przepis, powielając wady, jakie wykazywała ustawa nowelizowana, doprowadził do

pozbawienia skarżącej, bez żadnego ekwiwalentu, prawa własności lokali i prawa wieczystego użytkowania części gruntu. Wskazane przesunięcie majątkowe – wbrew wskazaniom poczynionym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08 – nie nastąpiło na zasadzie zgodnej woli spółdzielni mieszkaniowej i osoby uprawnionej do lokalu, ale na podstawie przymusu państwowego, bez żadnej rekompensaty ze strony państwa. Oznacza to, że własność i inne prawa majątkowe przysługujące spółdzielniom mieszkaniowym są „nie tyle chronione słabiej, niż prawa przysługujące innym podmiotom, lecz wręcz dyskryminowane i odbierane” (pismo procesowe skarżącej z 12 marca 2012 r., s. 1-2).

2. Wzorce konstytucyjne

a) Zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywiedziono szereg zasad szczegółowych, precyzujących określony w ten sposób model państwa. Należą do nich m.in. przywołane przez skarżącą zasady: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji.

2. Treść zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in.: uchwałę TK z 8 marca 1995 r., sygn. akt W 13/94; wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05; postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasady (zasad) przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Według dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, do podstawowych

konsekwencji obowiązywania zasady przyzwoitej legislacji należą wymagania: jasności, precyzyjności oraz racjonalności przepisu. W tym ostatnim przypadku chodzi o takie ujęcie redakcyjne przepisu, „aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których racjonalnie działający ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; zob. także wyroki TK z: 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02).

Istotny w niniejszej sprawie wydaje się także związek zasady przyzwoitej legislacji z założeniem (fikcją) racjonalności ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: „Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. [...] Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia). [...] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności», uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych” (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Z kolei w wyroku z 23 października 2007 r. (sygn. akt P 28/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Poprawność legislacyjna to [...] stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy”.

b) Ochrona własności i innych praw majątkowych oraz konstytucyjne przesłanki wywłaszczenia

1. Artykuł 21 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowią odpowiednio: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia” oraz „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

2. Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby (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).

W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia bardziej szczegółowe normy zawierają przepisy art. 64 Konstytucji, które – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – w pewnych kierunkach powtarzają, a w innych uzupełniają unormowanie zawarte w art. 21 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98; szerzej poniżej, pkt III.2.c stanowiska).

3. Postanowienie art. 21 ust. 2 Konstytucji było przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07, a także orzeczenia zapadłe przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92). Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną z uwagi na cel publiczny, rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. W znaczeniu ścisłym – tj. w nawiązaniu do treści tego pojęcia ukształtowanej w prawie administracyjnym

– łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z wypłatą odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. m.in. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98 i 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02).

Zgodnie z koncepcją autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa dominuje jednak stanowisko, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym obejmuje zarówno pozbawienie lub ograniczenie praw innych niż prawo własności, jak również pozbawienie własności w innym trybie niż w drodze postępowania prawnego zwieńczonego wydaniem aktu indywidualnego. Podkreśla się bowiem, że ustawowa definicja wywłaszczenia nie może przesądzać o treści pojęcia wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko [...] jako «wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, stwierdzenie to powtórzono w wyroku TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; zob. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05) oraz że „Wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych” (wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02), o ile następuje ono na rzecz podmiotu prawa publicznego (zob. w tej kwestii obszerny wywód zawarty w uzasadnieniu wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 21, s. 12-14).

Wywłaszczeniu, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ma towarzyszyć „słuszne odszkodowanie”. Znaczenie tego pojęcia ugruntowało się pod rządami poprzedniej Konstytucji i nie ma powodów do zmian sposobu jego rozumienia (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do

art. 21). Także w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały liczne postulaty w tym aspekcie. Trybunał uznaje, że odszkodowanie to powinno być, przynajmniej co do zasady, ekwiwalentne do wartości dobra wyłączonego, co oznacza, że powinno ono dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił. Odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez określoną metodę obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania (np. przez wypłacanie odszkodowania na raty, co na skutek działania inflacji powoduje jego realne obniżenie; zob. orzeczenia TK z: 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90; 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90; wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Należyte odszkodowanie stanowi bowiem element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (tak TK w sprawie o sygn. akt P 5/99). Bardziej liberalny sposób rozumienia przesłanki „słusznego odszkodowania” jest natomiast przyjmowany w doktrynie, która dopuszcza także odszkodowanie częściowe, o ile zostałyby przedstawione przekonujące argumenty na rzecz odejścia od zasady pełnej ekwiwalentności (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 21, s. 17).

c) Konstytucyjne gwarancje ochrony własności i innych praw majątkowych

1. Przepisy art. 64 ust. 1-3 Konstytucji stanowią odpowiednio: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”; „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” oraz „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji koresponduje także z – niepowołaną w niniejszej sprawie – ogólną formułą zasady proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawia 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 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).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji stanowi dopełnienie zarówno deklaracji ochrony własności i innych praw majątkowych, jak i ogólnej regulacji zasady równości. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji [...]”. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 [...]) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa [...]. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem regulacji analizowanego postanowienia znajdują się natomiast inne niż „ochrona” aspekty kształtowania treści i sposobu korzystania z własności i innych praw majątkowych (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64, s. 16).

W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Z kolei w wyroku z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99, Trybunał stwierdził m.in.: „[...] 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 [...]. W przypadku prawa własności «przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności» [...]”. Zob. także stanowisko Trybunału wyrażone w wyrokach 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 i powołane tam orzecznictwo wcześniejsze.

3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Jak bowiem wielokrotnie stwierdzał w swoich wyrokach Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 i szereg późniejszych orzeczeń), art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji

co do oceny dopuszczalnych ograniczeń (dopuszczalnej ingerencji) w zakresie korzystania z prawa własności. Dlatego każdy przepis prawa, przewidujący ograniczenie własności, a zwłaszcza taki, który prowadzi do jej utraty, winien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia prawa własności lub innych praw majątkowych muszą także spełniać przewidzianą w art. 31 ust. 3 przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie” (zob. przykładowo orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 i wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, a także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 153 i n. oraz wskazane tam orzecznictwo TK).

Zgodnie z ustabilizowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg „konieczności” jest spełniony, jeżeli: 1) środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) są one niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. przykładowo wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98). Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

3. Analiza zgodności

1. Dla ustosunkowania się do skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej W w W , w tym dla oceny dopuszczalności i celowości jej rozpoznania, punktem wyjścia powinna być krótka analiza ewolucji rozwiązań dotyczących żądania przeniesienia własności lokalu (czyli tzw. przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu albo – potocznie – „uwłaszczenia” spółdzielców oraz innych uprawnionych osób) oraz naszkicowanie kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zakwestionowany art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.m.

2. Pierwotny tekst ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie zawierał przepisów dotyczących spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a co za tym idzie – nie umożliwiał również przekształcania tego typu prawa w prawo odrębnej własności lokalu. Możliwość taką – w związku z dopuszczeniem ustanawiania

nowych własnościowych praw do lokalu oraz przekształcania praw lokatorskich w prawa własnościowe – wprowadziła dopiero ustawa z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058; dalej: ustawa zmieniająca z 2002 r.), która weszła w życie 15 stycznia 2003 r.

Na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej z 2002 r. dodano w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych rozdział 2¹, zatytułowany „Spółdzielcze własnościowe do lokalu”, obejmujący m.in. art. 17¹⁴ u.s.m. w brzmieniu następującym:

„1. Na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty przypadającej na jego lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 17³, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami,
- 2) spłaty przypadającego na jego lokal uzupełnienia wkładu budowlanego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6¹ ust. 5,
- 3) spłaty przypadających na jego lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal,
- 4) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1.

2. Koszty zawarcia umowy, o której mowa w ust. 1, oraz koszty założenia księgi wieczystej dla lokalu i wpisu do księgi wieczystej obciążają członka spółdzielni, na rzecz którego spółdzielnia dokonuje przeniesienia własności lokalu.

3. Ustala się opłatę w wysokości 1/3 najniższego wynagrodzenia ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie Kodeksu pracy jako koszt zawarcia umowy notarialnej oraz opłatę w wysokości 1/3 najniższego wynagrodzenia jako koszt założenia i wpisu do księgi wieczystej, o których mowa w ust. 2”.

Ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024; dalej: ustawa zmieniająca z 2005 r.) możliwość żądania przekształcenia własnościowego prawa do lokalu w prawo własności przyznano – w związku z zerwaniem z koncepcją obligatoryjnego członkostwa w spółdzielni przez beneficjenta tego prawa – także uprawnionemu niebędącemu członkiem spółdzielni. Reguły przekształcenia

pozostały, co do zasady, bez mian. Istotnych modyfikacji w tym zakresie nie wprowadziły również późniejsze nowelizacje u.s.m.

3. Relewantne dla niniejszej sprawy zmiany zasad przekształceń spółdzielczych praw do lokali były wynikiem wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 5 września 2006 r. (sygn. akt K 51/05), w którym Trybunał orzekł m.in. że art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 u.s.m., zakresie, w jakim przewiduje obowiązek jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6¹ ust. 5 u.s.m., jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji, zaś art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 3 u.s.m., w zakresie, w jakim obciąża członków spółdzielni spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w których znajdują się ich lokale, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji.

4. Kolejna zmiana stanu prawnego, motywowana m.in. koniecznością dostosowania u.s.m. do przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 51/05, była efektem ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 ze zm.; dalej: u. zm. u.s.m. 2007 albo ustawa zmieniająca z 2007 r.). Artykuł 17¹⁴ u.s.m. uzyskał wówczas brzmienie następujące:

„1. Na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu:

- 1) spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami;
- 2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 1¹.

1¹. Spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, chyba że nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielnia nie

przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni.

2. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy, o której mowa w ust. 1, oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym obciążają osobę, na rzecz której spółdzielnia dokonuje przeniesienia własności lokalu.

3. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy, o której mowa w ust. 1, wynosi 1/4 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”.

5. W 2008 r. problematyka przekształcania spółdzielczych praw do lokali w prawo własności lokalu ponownie znalazła się na wokandzie Trybunału Konstytucyjnego. W przywoływanym już wielokrotnie wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) orzekł on m.in. (choć do rozstrzygnięcia zgłoszono, w różnym zakresie, 9 zdań odrębnych), że art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zaś art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Orzeczenie to jest znane stronom postępowania, było także przywoływane w stanowisku Prokuratora Generalnego, stąd też obszernie referowanie motywów, które legły u podstaw stwierdzenia niekonstytucyjności art. 17¹⁴ u.s.m. nie wydaje się konieczne.

6. W rozpatrywanej sprawie nie mniej istotny niż samo merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 16/08 jest fakt odroczenia daty utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych wówczas przepisów (m.in. art. 17¹⁴ u.s.m.) na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, tj. do 30 grudnia 2009 r. (zob. pkt II wyroku TK, który został opublikowany w Dz. U. Nr 235, poz. 1617 z 30 grudnia 2008 r.), a także powody takiego rozstrzygnięcia. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Trybunał ustosunkował się w sposób następujący: „Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne oznacza, że do momentu wskazanego w sentencji wyroku

Trybunału Konstytucyjnego przepisy te obowiązują, o ile wcześniej nie zostaną uchylone przez ustawodawcę. Ich obowiązywanie jest równoznaczne z koniecznością ich przestrzegania i stosowania przez wszystkich ich adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału jest nie tylko ostateczne, ale i ma moc powszechnie obowiązującą. Zakresem tej mocy objęte są również wszystkie sądy, Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnego wyjątku w stosunku do zasady wyrażonej w jej art. 190 ust. 1 (zob. wyroki TK: sygn. K 25/01, sygn. P 1/05). Należy jednocześnie podkreślić, że w polskim systemie prawnym samo pozbawienie przepisu domniemania konstytucyjności nie jest wystarczającą przesłanką do odmowy jego zastosowania. Dopiero gdy przepis ten zostanie usunięty z systemu prawnego w następstwie wejścia w życie orzeczenia Trybunału o jego niekonstytucyjności lub w następstwie jego uchylecia bądź zmiany przez prawodawcę, organy państwowe, w tym sądy, będą zwolnione z obowiązku jego stosowania. Pogląd o konieczności stosowania w okresie odroczenia przepisów, które utraciły domniemanie konstytucyjności, jest utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK: sygn. SK 1/04, sygn. K 14/03, sygn. P 1/05, sygn. K 30/06, sygn. P 10/07, sygn. SK 49/05, sygn. U 5/06 oraz wyrok z 1 lipca 2008 r., sygn. K 23/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 100).

Obowiązywanie w okresie odroczenia przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 sentencji wyroku [m.in. art. 12 oraz art. 17¹⁴ u.s.m.] oznacza, że przewidziane w nich postępowania zmierzające do zawarcia przez osobę uprawnioną ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności lokalu powinny być kontynuowane.

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wadliwego aktu normatywnego oznacza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego określa w odniesieniu do badanego stanu normatywnego skutki na przyszłość (zob. wyroki TK: z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; sygn. SK 1/04; sygn. P 1/05, 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97). Przesądza to dwie kwestie istotne z punktu widzenia stosowania prawa. Po pierwsze, czynności dokonane na mocy zakwestionowanych przepisów nie mogą być w żaden sposób z tej przyczyny skutecznie wzruszone. Po drugie, dokonanie czynności prawnych na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne powoduje konieczność ochrony zaufania tych, którzy tych czynności dokonali. Zasada ta była zawsze honorowana

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a troska o te wartości powinna cechować także ustawodawcę.

Zastosowanie odroczenia w odniesieniu do przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 niniejszego wyroku oznacza więc, że umowy przeniesienia własności lokalu zawarte pomiędzy spółdzielnią a osobą, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie mogą być unieważnione, orzeczenia sądowe zastępujące oświadczenia woli spółdzielni mieszkaniowych (z powodu opieszałości spółdzielni), wydane na podstawie art. 49¹ u.s.m., nie mogą być wzruszone w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji”.

7. W nawiązaniu do przywołanego wyżej wyводу Trybunału Konstytucyjnego można więc bronić stanowiska, że ustawodawca skorzystał z zakresu swobody potwierdzonego w uzasadnieniu rozstrzygnięcia odraczającego moment utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów (jakkolwiek trzeba też zaznaczyć, że tego punktu sentencji dotyczyły 4 zdania odrębne). Motywację taką potwierdza również lektura uzasadnienia projektu, w części dotyczącej art. 4 u. zm. u.s.m. 2009 (druk sejmowy nr 2348/VI kad.), w którym wskazano m.in. że: „Brak proponowanej regulacji stanowiłby naruszenie zasad solidaryzmu społecznego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pozbawienie możliwości nabycia własności lokalu na zasadach «preferencyjnych», w przypadku których utratę mocy obowiązującej Trybunał Konstytucyjny odroczył do dnia 30 grudnia 2009 r., w zdecydowany sposób pogorszyłoby bowiem sytuację osób ubiegających się o przekształcenie posiadanych praw, które często z przyczyn niezawinionych nie mogły dokonać przeniesienia własności lokalu.

Uznaje się, że projektowana regulacja, zabezpieczając prawa nabyte tych osób, hołduje jednocześnie potrzebie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Kilkaset tysięcy osób uprawnionych, które wystąpiły do spółdzielni z żądaniem zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu – na zasadach korzystniejszych – nadal oczekuje na definitywne zakończenie procesów uwłaszczeniowych. Proponowane przepisy mają gwarantować wykonanie nabytych już przez podmioty uprawnione praw.

Przy opracowywaniu brzmienia art. 4 wzięto pod uwagę orzecznictwo Sądu Najwyższego, które dopuszcza w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niezgodność aktu prawnego z Konstytucją

z jednoczesnym odroczeniem utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją stosowanie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją do oceny zdarzeń, które nastąpiły przed tym terminem, także wówczas, gdy orzekanie następuje po utracie mocy obowiązującej tego przepisu. Taki wniosek wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV CSK 28/08). Także w innym wyroku Sądu Najwyższego z tej daty (sygn. akt IV CSK 38/08) czytamy, że odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu przez Trybunał Konstytucyjny wyraża jednocześnie jego stanowisko o perspektywnym działaniu takiego orzeczenia. Przeciwny pogląd podważa sens odroczenia. Oznacza to, że do czasu upływu okresu utraty mocy obowiązującej przepisu, sądy i inne organy państwowe powinny stosować ten przepis. W konsekwencji jest także wyeliminowana możliwość wznowienia postępowania w takich przypadkach. Oznacza to także, że w toku postępowania sądy powinny uwzględniać wadliwe normy prawne do oceny zdarzeń, które wystąpiły przed utratą przez tę normę mocy obowiązującej. Podobnie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r. (sygn. akt III CZP 45/03), w której uznano, że przepis ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją stanowi podstawę prawną rozstrzygnięcia sporu o ustalenie czynszu należnego do dnia 10 lipca 2001 r. z tytułu najmu lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych nawiązanego w sposób określony w ustawie. Także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2004 r. (sygn. akt III CZP 112/03) oraz z dnia 7 grudnia 2007 r. (sygn. akt III CZP 125/07) wpisuje się w tę linię orzeczniczą". Można w tym miejscu dodać, że przywołana linia orzecznicza Sądu Najwyższego ukształtowała w tej mierze także orzecznictwo sądów niższej instancji (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 lutego 2012 r., sygn. akt I ACa 759/11; wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 16 października 2009 r., sygn. akt II Ca 656/09).

8. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że co do zasady, ustawodawca dysponuje szerokim marginesem swobody regulacyjnej, jeżeli idzie o metodę (sposób) rozwiązania tzw. kwestii intertemporalnej, także związanej z koniecznością dostosowania systemu prawa do skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (na temat problematyki prawa intertemporalnego w orzecznictwie konstytucyjnym zob. przykładowo wyroki TK z: 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 19 maja 2003

r., sygn. akt K 39/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 17 czerwca 2003 r., sygn. akt P 24/02; 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03; 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03; 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03; 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05). Rozstrzygnięcie to może polegać na przyjęciu jednej z następujących zasad: (a) zasady dalszego obowiązywania ustawy dawnej, zgodnie z którą, mimo wejścia w życie nowej regulacji, dawną ustawę (prawo, przepis) stosuje się nadal do zdarzeń, które wystąpiły (rozpoczęły się) w przeszłości; (b) zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, określanej również mianem retrospektywności albo retroaktywności niewłaściwej, zgodnie z którą nowa ustawa (prawo, przepis) od momentu wejścia w życie reguluje także konsekwencje wszelkich zdarzeń z przeszłości – o ile nie zostały one definitywnie wyznaczone („zamknięte”) pod rządami przepisów dotychczasowych; (c) zasady wstecznego działania ustawy nowej, określanej również mianem retroaktywności (właściwej), zgodnie z którą nową ustawę (prawo, przepis) stosuje się także do zdarzeń prawnych z przeszłości, które zostały wyznaczone („zamknięte”) pod rządami poprzednio obowiązującej regulacji (w niektórych opracowaniach wskazuje się ponadto na nieistotną w rozpatrywanym kontekście zasadę wyboru prawa; zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62). Nie jest przy tym trafne stanowisko, iż w wypadku zmian prawa mających na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego prawnie nakazane jest posługiwanie się w każdym wypadku techniką retroaktywnego stosowania ustawy nowej (zob. przykładowo wyrok TK z 22 stycznia 2013 r., sygn. akt P 46/09).

Także w kontekście dokonanych wyżej ustaleń przywołana wyżej (w pkt III.3.6 stanowiska) argumentacja nie nasuwa zasadniczych zastrzeżeń, jeżeli idzie o ocenę skutków stosowania art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym w dacie wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny, w okresie do wskazanego przezeń dnia utraty mocy obowiązującej tego przepisu (tj. do 30 grudnia 2009 r.). Wątpliwości budzi natomiast wprowadzenie i obowiązywanie reguły intertemporalnej, która nakazuje dalsze stosowanie przepisu uznanego za niekonstytucyjny także po tej dacie. Na ryzyka związane z tego typu zabiegiem wskazywano w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej z 2009 r. (zob. wypowiedź

M. Iwaszkiewicz, Biuletyn z 245 posiedzenia sejmowej Komisji Infrastruktury z dnia 19 listopada 2009 r., nr 3033/VI kad.). Cytowana także w stanowisku Prokuratora Generalnego odpowiedź, przedstawiona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, akcentowała, iż: „rząd postanowił członkom spółdzielni przyznać uprawnienie do przekształcenia na warunkach niezwykle korzystnych w związku z przyjęciem tezy, że zasada nabycia uprawnień przez przyzwolenie TK na składanie wniosków jest wiążąca również dla rządu przy konstruowaniu przedłożenia w interesie tychże członków”. Trzeba pamiętać, że inaczej niż w innych przypadkach konfliktów międzyczasowych związanych z aktywnością Trybunału Konstytucyjnego i potrzebą rozgraniczenia czasowego zakresu stosowania ustawy dawnej (uznanej za niekonstytucyjną) i nowej (mającej czynić zadość wymogom ustawy zasadniczej) w analizowanym wypadku ustawodawca nie posłużył się techniką retrospektywnego „przechwytywania” sytuacji w toku przez nowe przepisy, ale zdecydował się na posłużenie się techniką dalszego działania ustawy dawnej (zdyskwalifikowanej przez sąd konstytucyjny; por. przykładowo wywód TK w wyroku z 22 stycznia 2013 r., sygn. akt P 46/09). Rozstrzygnięcie to musi być jednak postrzegane w kontekście specyfiki owej „sytuacji w toku”, z jaką mamy do czynienia w wypadku osoby uprawnionej z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, która składa skutecznie wniosek o ustanowienie i przeniesienie na nią prawa własności tego lokalu. Najpóźniej w tym momencie powstaje (a w maksymalnym terminie określonym przez przepisy staje się wymagalne) roszczenie o przeniesienie własności lokalu. Problem realizacji tego roszczenia (a zwłaszcza jej terminu) ma już znaczenie wtórne.

Tym niemniej, w przeciwieństwie do Prokuratora Generalnego trzeba wskazać, że przywołana argumentacja, podnoszona w toku prac legislacyjnych – w zakresie, w jakim dotyczy stosowania art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. po 30 grudnia 2009 r. – może być uznana za niewystarczającą. Sam Trybunał wskazał bowiem w wyroku wydanym w sprawie P 16/08, że odroczenie daty utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów „Nie znaczy [...] jednak, że do momentu nadejścia wskazanego przez Trybunał terminu ustawodawca powinien utrzymywać w mocy niekonstytucyjne przepisy. Wręcz przeciwnie, stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to możliwe. Stąd też należy wyraźnie podkreślić, że błędem ustawodawcy byłoby założenie, iż w czasie biegu terminu odroczenia przysługuje mu «immunitet» usprawiedliwiający bezczynność (wyrok TK o sygn. U 5/06)”. W tym kontekście należy zatem odwołać się pomocniczo do sposobu

unormowania problemu przekształcania własnościowych spółdzielczych praw do lokali w odrębną własność po rządami przepisów u.s.m. znowelizowanymi ustawą zmieniającą z 2009 r.

9. Dodatkowo można wskazać, że treść art. 4 ust. 1 pkt 2 u. zm. u.s.m. 2009 jest związana nie tylko z dotychczasowym brzmieniem art. 17¹⁴ u.s.m., ale także z zasadami ustanawiania i przenoszenia własności lokali na rzecz osób uprawnionych z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu przyjętymi *pro futuro*. Innymi słowy, mamy tutaj do czynienia nie tylko z „czystą” kwestią intertemporalną. Regulacja międzyczasowa jest bowiem związana z wyraźnym dążeniem ustawodawcy do utrzymania korzystnych zasad przekształcania własnościowych praw do lokali w odrębną własność tychże.

Artykuł 17¹⁴ u.s.m., w brzmieniu nadanym przez u. zm. u.s.m. 2009 i obowiązującym od 30 grudnia 2009 r., stanowi:

„1. Na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami;
- 2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1.

1¹. Spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, chyba że nieruchomości posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni.

2. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy, o której mowa w ust. 1, oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym obciążają osobę, na rzecz której spółdzielnia dokonuje przeniesienia własności lokalu.

3. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy, o której mowa w ust. 1, wynosi 1/4 minimalnego wynagrodzenia

za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”.

Formalna zmiana art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. nie oznacza zatem nowych finansowych zasad nabywania własności. Zapobiegając utracie mocy obowiązującej tego przepisu w wyniku wyroku TK z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), ustawa zmieniająca z 2009 r. nadała mu bowiem prawie identyczne jak poprzednio brzmienie (dokonano jedynie niewielkich zmian: usunięto odwołanie do art. 4 ust. 1¹ u.s.m. i dodano wyrazy „przez niego”, przez co wskazano, że wymienione w tym przepisie spłaty obciążają osoby, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu, a nie spółdzielnię). Osoba, która zamierza przekształcić swoje własnościowe prawo do lokalu we własność (członek lub osoba niebędąca członkiem), jest nadal zobowiązana spłacić przypadającą na ten lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiednią część zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami (tj. niespłaconą część kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na pokrycie tej części wkładu budowlanego, która nie została uiszczona przez członka). Poza tym, tak samo jak dotychczas, jest ona zobowiązana uregulować należności wobec spółdzielni z tytułu bieżących opłat związanych z użytkowaniem lokalu, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. Także w tym wypadku przed nabyciem własności nabywca nie ma obowiązku uregulować zaległości we wnoszeniu opłat przeznaczonych na pokrycie kosztów prowadzonej przez spółdzielnię działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej, do których wnoszenia mógł być zobowiązany na mocy art. 4 ust. 5 u.s.m. Nabycie własności lokalu następuje na wniosek osoby uprawnionej, ale spółdzielnia nie może odmówić przeniesienia własności, jeżeli osoba ta spełni postawione w ustawie warunki (zob. wyrok SN z 15 listopada 2012 r., sygn. akt V CSK 530/11). Wnioskodawca uprawniony z tytułu własnościowego prawa do lokalu pokrywa, rzecz jasna, koszty przeniesienia własności: wynagrodzenie notariusza oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym (art. 17¹⁴ ust. 2 u.s.m.; ostatecznie nie przyjęto więc pierwotnej propozycji dodania w art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. pkt 3, który miał poszerzyć dotychczasowy zakres obowiązków finansowych osoby ubiegającej się o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu, do którego przysługuje jej własnościowe spółdzielcze prawo, o obowiązek spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na lokal – w sytuacji, w której przekształceniu podlegałyby spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu

ustanowione przed upływem 15 lat, przy których budowie spółdzielnia korzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa a uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków).

Podobnie, jak dotychczas, art. 17¹⁴ u.s.m. ma zatem realizować zasadę, że każdemu, kto w spółdzielni mieszkaniowej pokrył pełne koszty wybudowania używanego przez siebie domu lub lokalu, należy się własność lokalu bez dodatkowych dopłat. Wpłaty, o których mowa w art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 u.s.m., związane są bowiem z niezapłaceniem spółdzielni części kosztów budowy lokalu (nieuiszczeniem części wkładu budowlanego albo niespłaceniem kredytu, którym została pokryta część wkładu budowlanego). Po zmianach dokonanych nowelizacją z 18 grudnia 2009 r., analogicznie jak pod rządem nowelizacji z 14 czerwca 2007 r., osoba nabywająca własność lokalu, do którego przysługuje jej prawo własnościowe, nie jest już obowiązana dokonać uzupełnienia wkładu budowlanego z tytułu modernizacji budynku (w rozumieniu uchylonego tą nowelizacją z 14 czerwca 2007 r. art. 6¹ ust. 5 u.s.m.) ani dokonać spłaty przypadających na ten lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal.

Równocześnie, bezpośrednio po art. 1 ust. 1 u.s.m., określającym cel spółdzielni mieszkaniowej (którym jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu), dodano nowy ust. 1¹, według którego: „Spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali”. W opinii parlamentarzystów i części ekspertów biorących udział w pracach nad ustawą zmieniającą z 2009 r. reguła ta zmienia kontekst normatywny przekształceń praw do lokali na tyle, że dezaktualizuje większość krytycznych uwag Trybunału Konstytucyjnego, podniesionych w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08. Z drugiej strony, w czytelny sposób wyraża ona fundamentalną dla prawa spółdzielczego zasadę „członek - klient”, której czytelnym wyrazem jest budowanie lokali oraz dokonywanie przekształceń „słabszych” praw spółdzielczych w prawa „silniejsze” nie w oparciu o formułę rynkową (uwzględniającą wzrost wartości nieruchomości czy też „marżę” spółdzielni), ale formułę kosztową (tj. partycypacji członka w części lub całości kosztów budowy przypadających na dany lokal). Przy takiej optyce nie może

być mowy o naruszeniu praw majątkowych przysługujących spółdzielni mieszkaniowej z jednoczesnym „niesłusznym” wzbogaceniem się niektórych spółdzielców (co akcentowało wcześniejsze orzecznictwo TK, m.in. wyroki z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 oraz 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, i na co zwracano uwagę w zdaniach odrębnych do wyroku w sprawie P 16/08; zob. m.in. zdania odrębne Sędziów: Z Cieślaka; M. Gintowt-Jankowicz; M. Kotlinowskiego i T. Liszcz).

10. Reasumując, należy uznać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r., w zakresie wskazanym na wstępie, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kópacz