



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

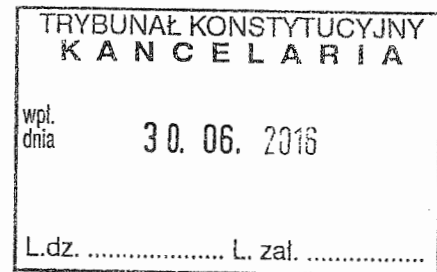
Adam Bodnar

Warszawa, 29/06/2016

IV.7210.15.2016.KD

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**



**Sygn. akt P 7/16**

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma z 31 maja 2016 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gdańsku XV Wydział Cywilny z dnia 18 lutego 2016r. (sygn. akt ) przedstawiam następujące stanowisko Rzecznika:

Art. 49<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 1222) w zakresie, w jakim uniemożliwia realizację roszczenia o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową, przyznanego w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w sytuacji gdy zadośćuczynienie przesłance samodzielności lokalu wymaga wykonania robót adaptacyjnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

### Przedmiot kontroli

W przedmiotowej sprawie sąd powszechny wystąpił z pytaniem prawnym o zgodność art. 49<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 1222, **dalej:** ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych albo usm) z art. 2 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pytanie prawne zostało sformułowane na tle rozpatrywanej przez ten sąd sprawy, w której członek spółdzielni mieszkaniowej (osoba prawna), legitymujący się spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu użytkowego, domagał się na drodze sądowej realizacji roszczenia, przyznanego przez art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, o ustanowienie i następnie przeniesienie na niego przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności tego lokalu.

W toku postępowania, które toczyło się w trybie procesowym, zgodnie z nakazem zawartym w art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, okazało się, że lokal użytkowy będący przedmiotem procesu, nie spełnia wymogu samodzielności. Aby można było uznać go za lokal samodzielny, wymagane jest przeprowadzenie określonych prac adaptacyjnych. Ponieważ jednak w przepisach procedury cywilnej brak było podstawy, aby w ramach powództwa o nakazanie złożenia oświadczenia woli oznaczonej treści nałożyć na strony obowiązek wykonania określonych prac adaptacyjnych, zadośćuczynienie roszczeniu powoda, wynikającemu z art. 17<sup>14</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych okazało się niemożliwe. Sąd pytający zwrócił uwagę na fakt, że w istocie ta niemożliwość rozstrzygnięcia o roszczeniu o ustanowienie i przeniesienie prawa własności lokalu jest konsekwencją przyjęcia w ustawie, że realizacja takiego roszczenia następuje w postępowaniu sądowym w trybie procesu i wyłącznie na drodze powództwa o nakazanie złożenia oświadczenia woli. Istniał wprawdzie w obrocie prawnym przepis (art. 49 ust. 2 usm), który nakazywał rozstrzygnięcie tego typu spraw w postępowaniu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o zniesieniu współwłasności (z wyjątkiem art. 625 k.p.c.), jednak na skutek utrwalenia się jednolitej wykładni w orzecznictwie sądowym, należy uznać, że z dniem wejścia w życie art. 49<sup>1</sup> ustawy, art. 49 ust 2 utracił moc prawną. Tymczasem, w postępowaniu nieprocesowym dopuszczalne byłoby wydanie rozstrzygnięcia wstępnego, opartego na treści odpowiednio zastosowanego art. 11 ust. 2

ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (Dz.U. z 2015r., poz. 1892). Zgodnie z tym unormowaniem, jeżeli w postępowaniu o zniesienie współwłasności uczynienie zadość przesłance samodzielności lokali wymaga wykonania robót adaptacyjnych, sąd może w postanowieniu wstępnym, uznającym żądanie ustanowienia odrębnej własności lokali w zasadzie za usprawiedliwione, upoważnić zainteresowanego uczestnika postępowania do ich wykonania - tymczasowo na jego koszt. W razie przeszkód stawianych przez innych uczestników, sąd - w postanowieniu wstępnym lub w postanowieniu oddzielnym - może wydać stosowne nakazy lub zakazy.

Takiego rozstrzygnięcia, które umożliwiłoby zadośćuczynienie usprawiedliwionemu żądaniu ustanowienia odrębnej własności lokalu osoby uprawnionej na gruncie przepisów usm, nie można natomiast wydać w toku postępowania procesowego. Zdaniem sądu zadającego pytanie, przyjęcie i utrwalenie zaproponowanej przez Sąd Najwyższy wykładni przepisów, która wyklucza możliwość stosowania trybu nieprocesowego w omawianej kategorii spraw, powoduje w praktyce brak możliwości realizacji usprawiedliwionego (bo przyznanego wprost w przepisach prawa) roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię i przeniesienie tego prawa na uprawniony w myśl usm podmiot.

Wątpliwość konstytucyjna sądu została w zadanym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym sformułowana następująco:

„ czy art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozumiany w ten sposób, że:

- użyte w nim sformułowanie „w razie beczynności spółdzielni” obejmuje każdą postać beczynności, czyli niepodjęcia przez organ wykonawczy spółdzielni czynności niezbędnych do wyodrębnienia lokalu i przeniesienia jego własności na uprawnionego, zatem także czynności, o których mowa w art. 41 i 42 ustawy – deroguje art. 49 tej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Uzasadniając sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia, sąd zadający pytanie zwraca uwagę, iż wskutek kolejnych zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, będących wynikiem zarówno uchwalanych przez Parlament nowelizacji, jak i działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, powstała zasadnicza wątpliwość, jaki jest wzajemny stosunek

między art. 49 i art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w szczególności zaś, czy wejście w życie art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spowodowało usunięcie z obrotu prawnego regulacji zawartej w art. 49 tej ustawy, jako że przepisy te regulują w istocie tożsamą materię. U podłoża tych wątpliwości leżał przede wszystkim fakt, iż po pierwsze, ustawą z dnia 19 grudnia 2002r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2058) art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został uchylony. Po drugie, wyrokiem z dnia 20.04.2005r. (sygn. akt K 42/02) Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 19 grudnia 2002r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, którym uchylono art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego brak jednocześnie pogłębionych rozważań dotyczących tego właśnie, zakwestionowanego przepisu, co utrudniało w praktyce jednoznaczne ustalenie motywów tego rozstrzygnięcia i skutku, jaki w omawianym zakresie wywołał wyrok. Po trzecie, ustawą 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.), która weszła w życie z dniem 31 lipca 2007r. dodano do ustawy m.in. art. 49<sup>1</sup>. W przepisach tej nowelizacji brak jest jednocześnie normy uchylającej art. 49.

Sąd pytający przedstawił obszernie analizę prac legislacyjnych, dotyczących najpierw treści art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a następnie art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Stwierdził, słusznie w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zamiarem ustawodawcy, pomimo niewyrażenia tego wprost w ustawie nowelizującej z 2007r., było derogowanie art. 49 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i objęcie hipotezą art. 49<sup>1</sup> także sytuacji, o których mowa w art. 49 ust. 1, t.j. sytuacji, gdy zarząd spółdzielni nie podjął uchwały w trybie art. 42 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Pogląd ten koresponduje z wyjaśnieniami, udzielanymi Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości (pismo z dnia 7 lutego 2008r., znak DL-P-II-416-9/07, kopia w załączeniu).

Ostatecznie, omawiana wątpliwość, co do obowiązywania art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych została usunięta w drodze wykładni przepisów dokonanej przez Sąd Najwyższy – począwszy od wyroku z dnia 20 maja 2009r. (sygn. I CSK 379/08,

OSNC 2009/12/172), następnie w przywoływanych w pytaniu prawnym wyroku z dnia 10 grudnia 2009r. (sygn. III CSK 110/09) oraz postanowieniu z dnia 17 listopada 2011r. (sygn. III CZP 63/11), a także w wyroku z dnia 13 stycznia 2011r. (sygn III CSK 94/10). Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że zgodnie z regułą *lex posterior derogat legi priori*, wprowadzony do usm art. 49<sup>1</sup> uchylił przepis art. 49 tej ustawy, skoro art. 49<sup>1</sup> reguluje tę samą materię, i to w sposób prawidłowy. Powyższe orzeczenia Sądu Najwyższego przywołują ponadto sądy powszechne, wydając jednolite rozstrzygnięcia w prowadzonych sprawach (w orzeczeniach Sądów Apelacyjnych, przywołanych w uzasadnieniu pytania prawnego, a dodatkowo wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 grudnia 2014r. , III Ca 884/14).

Nie ulega więc wątpliwości, iż od 2009r. utrwaliła się jednolita i jednoznaczna wykładnia art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a właściwie obu przepisów tej ustawy – art. 49<sup>1</sup> i 49 ust. 2 – które określają tryb dochodzenia przed sądem realizacji roszczenia (wynikającego bezpośrednio z przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) o ustanowienie odrębnej własności lokalu i przeniesienia tego prawa na osobę uprawnioną. Zgodnie z prezentowanym zarówno przez Sąd Najwyższy, jak i sądy powszechne poglądem, art. 49<sup>1</sup>, jako przepis późniejszy regulujący tożsamą materię, z dniem wejścia w życie, t.j. z dniem 31 lipca 2007r. derogował z obrotu prawnego przepis wcześniejszy, t.j. art. 49 tej ustawy (i to zarówno ust. 1, jak i ust. 2 tego przepisu). W tych okolicznościach należy uznać, że od dnia 31 lipca 2007r. nie obowiązuje już przepis art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i w związku z tym nie jest dopuszczalne, aby sąd prowadził postępowanie w przedmiocie realizacji roszczenia przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o ustanowienie odrębnej własności lokalu i przeniesienie tego prawa na osobę uprawnioną, w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o zniesieniu współwłasności, czyli w trybie nieprocesowym.

W tych okolicznościach wydaje się, że sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia w pytaniu prawnym wymaga pewnej korekty. Sąd pytający domaga się bowiem wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, którego istota miałaby się sprowadzać do dokonania odmiennej od utrwalonej i powszechnie przyjętej wykładni art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielni mieszkaniowej w kwestii wpływu tej regulacji na dalsze obowiązywanie art. 49 tej ustawy. Taki sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia budzi natychmiast kontrowersje co

do tego, czy w przedmiotowej sprawie spełniona została przesłanka funkcjonalna, tzn. czy sąd pytający nie podejmuje w istocie próby przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wniosku o ustalenie wykładni ustawy. Taki zabieg byłby zaś niedopuszczalny i to z dwóch powodów: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy od ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a po drugie, w przypadku wątpliwości konstytucyjnych, sąd pytający powinien przede wszystkim dążyć do ich samodzielnego usunięcia w drodze przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27.04.2004, sygn. P 16/03), nie ma zatem podstaw do zadania Trybunałowi pytania prawnego. W przedmiotowej sprawie pytający sąd proponuje w istocie wykładnię zaskarżonego przepisu w zgodzie z Konstytucją, jednak tym samym stawia Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością rozstrzygnięcia, która interpretacja – czy utrwalona i powszechnie stosowana, zaproponowana w orzeczeniach Sądu Najwyższego, czy też sugerowana w pytaniu prawnym, jest prawidłowa. *De facto*, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, takie ujęcie przedmiotu zaskarżenia wikła Trybunał Konstytucyjny raczej w problem dokonania wykładni przepisu niż dokonania oceny konstytucyjności obowiązującej normy prawnej. Ten problem pozwala jednak usunąć nieco inne ujęcie przedmiotu zaskarżenia, którym niezmiennie pozostaje jednak art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zaproponowane przez Rzecznika w niniejszym piśmie. Wydaje się, że odpowiada ono intencjom sądu pytającego, które można sprowadzić do uzyskania stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w kwestii, czy poddanie sprawy realizacji roszczenia o ustanowienie przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu i przeniesienie tego prawa na podmiot uprawniony trybowi postępowania procesowego, w sytuacji, gdy w tym trybie nie jest możliwe zrealizowanie takiego roszczenia w każdym wypadku, gdy sąd uzna je za usprawiedliwione, jest zgodne z Konstytucją. Zaproponowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich ujęcie przedmiotu zaskarżenia pozwala ponadto przesunąć ciężar oceny skutków zapadłego orzeczenia z kwestii związania sądów powszechnych wykładnią przepisu wynikającą z wyroku interpretacyjnego Trybunału, na płaszczyznę obowiązku ustawodawcy dokonania odpowiednich zmian w przepisach prawa.

Podkreślenia wymaga ponadto, że w omawianym zakresie, rozumienie przepisu wynika z ustabilizowanej i jednoznacznie przyjętej wykładni sądowej, co zresztą sąd

pytający podkreśla w pytaniu prawnym. W świetle powyższego spełniona jest zatem przesłanka jednoznacznego ukształtowania treści normy w orzecznictwie organów stosujących prawo. „Jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten - w praktyce swego stosowania - nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju" (tak wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, ale także: np. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03; orzeczenia TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01; z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07). Z tych powodów w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasadne jest, aby Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją tak interpretowanej normy, wyprowadzonej z zaskarżonego przepisu.

#### **Pominięcie ustawodawcze w art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych**

Jak wynika z motywów historycznych kolejnych zmian w przepisach określających tryb postępowania sądowego w sprawach o realizację przyznanego ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia o ustanowienie i przeniesienie na uprawnionego odrębnej własności lokalu, celem poddania tych spraw rozpoznaniu w trybie procesowym było przede wszystkim stwierdzenie, że roszczenie takie nie jest tożsame z roszczeniem o zniesienie współwłasności. Przepis art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych był od początku krytykowany w literaturze prawniczej. Wskazywano, że przepis ten wymaga zmiany, bowiem tryb postępowania nieprocesowego o zniesienie współwłasności jest nieporozumieniem. Nie chodzi tu bowiem o zniesienie współwłasności pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem, ale o tryb dochodzenia roszczenia członków o przeniesienie na nich prawa własności przez spółdzielnię (por. K. Pietrzykowski, Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz, Warszawa 2001, s. 156). Należy podkreślić, że brak w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych normy regulującej tryb postępowania sądowego w tego typu sprawach nie pozbawiłby członków możliwości dochodzenia tych roszczeń. Jak podnosił K. Pietrzykowski „oczywiście nietrafne byłoby twierdzenie, że uchylenie art. 49 pozbawiło członków możliwości dochodzenia w drodze sądowej ustanowienia i przeniesienia prawa odrębnej własności lokalu. Art. 49 nigdy bowiem nie stanowił

podstawy prawnej roszczenia w tym zakresie, ale jedynie regulował, i to błędnie, tryb dochodzenia takiego roszczenia.” (por. K. Pietrzykowski Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Monitor Prawniczy 2003/12/535). Taki pogląd był powszechnie prezentowany w literaturze przedmiotu (por. K. Grzesiowski Praktyczne problemy uchylenia art. 49 ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Monitor Prawniczy 2005/7/343, E. Bończak-Kucharczyk, Spółdzielnie mieszkaniowe w świetle nowych przepisów, Warszawa 2003, s. 333).

Celem przepisu art. 49<sup>1</sup> usm było więc w istocie potwierdzenie faktu, że roszczenia przyznane ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych o przeniesienie przez spółdzielnię prawa własności lokalu, podlegają ochronie prawnej i mogą być dochodzone na drodze sądowej. Jak wskazano wyżej, przepis art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie stanowi sam w sobie „nowej jakości”, ponieważ na zasadach ogólnych, to jest w oparciu o art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. osoby uprawnione mogłyby w każdym czasie dochodzić realizacji przyznanego im przez prawo materialne roszczenia.

Zaproponowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich ujęcie przedmiotu zaskarżenia wskazuje na istnienie luki prawnej, która powoduje, że zadośćuczynienie przyznanemu ustawowo roszczeniu o ustanowienie przez spółdzielnię mieszkaniową i przeniesienie odrębnej własności lokalu na uprawniony podmiot nie może być zrealizowane przez uprawniony podmiot. Konieczne staje się więc rozważenie, czy istnienie takiej luki ma charakter pominięcia ustawodawczego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest on władny kontrolować konstytucyjność takiego rozwiązania: „pominięcie prawodawcze występuje, gdy ustawodawca uregulował pewną kwestię, lecz uczynił to w sposób niepełny. Wówczas przedmiotem zaskarżenia może być to, co ustawodawca pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (...). Chodzi tu zatem o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia” (tak m.in. uzasadnienie wyroku TK wydanego w pełnym składzie z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, przywołujące m.in.: wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02 i tam cytowane orzecznictwo; podobnie: postanowienie TK z 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08).



W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, taki właśnie przypadek zachodzi w niniejszej sprawie. Nie chodzi tu więc o tzw. zaniechanie ustawodawcze, które polega na całkowitym „braku uregulowania przez ustawodawcę oznaczonej materii, nawet jeśli obowiązek jej uregulowania wynika z przepisów rangi konstytucyjnej” (tak m.in. wyrok TK w sprawie K 32/09, ale też: wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00; wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08). Rola Trybunału „w żadnym wypadku nie może bowiem prowadzić do »uzupełniania« obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną funkcję Trybunału Konstytucyjnego jako »negatywnego ustawodawcy« i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251)” (z uzasadnienia wyroku TK z 22 października 2013 r., sygn.SK 14/13). W omawianej sytuacji istnieje norma prawna, wskazująca ogólnie, dla wszystkich uprawnionych z mocy ustawy, tryb dochodzenia roszczeń o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności spółdzielni. Dopiero w praktyce stosowania tego trybu okazało się jednak, że istnieją sytuacje faktyczne, w którym tryb procesowy – i brak szczególnej, konkretnej regulacji prawnej – uniemożliwia zadośćuczynienie takiemu żądaniu.

W świetle przedstawionych wyżej uwag, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, polegającym na tym, że ustawodawca, decydując się na wyraźne wskazanie (w zasadzie – potwierdzenie) trybu procesowego, jako właściwego dla dochodzenia roszczeń przyznanych przez przepisy materialnoprawne o ustanowienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię i przeniesienie tego prawa na uprawnioną osobę, nie przewidział, że powstać mogą w praktyce takie sytuacje, w których z uwagi na ograniczenia postępowania procesowego nie będzie możliwe zadośćuczynienie takiemu roszczeniu w procesie.

### **Roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową i przeniesienie tego prawa na osobę uprawnioną**

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje w swoich przepisach określonym podmiotom roszczenie „o przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na te podmioty własności lokalu”. Z kolei art.49<sup>1</sup> usm mówi o tym, że prawo wystąpienia do

sądu z powództwem na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego przysługuje osobie, która na podstawie ustawy może żądać „ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu”. Jak słusznie zauważa sąd pytający, sformułowanie użyte w przepisach o charakterze materialnym jest o tyle nieprecyzyjne, że osoba uprawniona w myśl ustawy w istocie może żądać ustanowienia odrębnej własności lokalu, a następnie przeniesienia tego prawa przez spółdzielnię (gdyż tylko już istniejące prawo odrębnej własności lokalu może być następnie przeniesione na inny podmiot). Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2013r., sygn. V CSK 181/12), istota przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych w odniesieniu do przysługujących określonym osobom praw do lokali polega na tym, że osoby te uzyskują roszczenie o przeniesienie własności lokalu, które jest nierozzerwalnie związane z roszczeniem o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Według postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2009 r., V CSK 15/09 (OSNC-ZD 2010 A, poz. 14), umowa zawierana przez właściciela nieruchomości z nabywcą lokalu nie tylko bowiem ustanawia, ale również przenosi na nabywcę odrębną własność lokalu (art. 8 ust. 3 in fine ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami usm takie roszczenie przysługuje członkowi spółdzielni posiadającemu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu (art. 12 ust. 1 ustawy), osobie posiadającej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy), a także w określonych sytuacjach najemcom lokali (art. 39 i 48 ustawy).

Roszczenie, jako postać prawa podmiotowego, oznacza prawo żądania określonego zachowania się, z którym skorelowany jest obowiązek drugiej strony zadośćuczynienia takiemu żądaniu (por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne zarys części ogólnej, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 124-125). Przepisy prawa zawierają regulacje, których celem jest zagwarantowanie realizacji przyznanego przez prawo roszczenia. Temu celowi służy m.in. art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten nie stanowi sam w sobie źródła żadnego roszczenia, a jedynie wskazuje możliwy sposób realizacji roszczenia przyznanego przez prawo materialne.

Realizacja tego roszczenia została uzależniona od spełnienia pewnych warunków określonych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, przede wszystkim od uregulowania sytuacji prawnej gruntów, na których zostały wzniesione budynki (por. Krzysztof Pietrzykowski, Spółdzielnie Mieszkaniowe, Komentarz, s. 40, s. 79, s. 120, 124). Wskazuje się, że roszczenia te stają się wymagalne z „chwilą wejścia w życie” uchwały zarządu spółdzielni dotyczącej określenia przedmiotu odrębnej własności lokali, bądź uprawomocnienia się wyroku sądu oddalającego powództwo o uchylenie takiej uchwały (art. 43 ust. 5), bądź też po bezskutecznym upływie terminu 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy do podjęcia przez zarząd spółdzielni czynności, o których mowa w art. 41 i 42 ustawy.

Przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które przyznają określonym osobom omawiane roszczenie nie zawierają wymogu, aby lokal, którego dotyczy roszczenie, był lokalem samodzielny. W przepisach tych mowa jest o osobach, którym służy określone prawo do „lokalu”. Wydaje się więc, że intencją ustawodawcy było przyznanie takiego roszczenia wszystkim osobom, które posiadają określone w tej ustawie prawa do lokali. Natomiast realizacja tego roszczenia może być w praktyce powiązana z koniecznością doprowadzenia uprzednio do sytuacji, w której lokal będzie mógł być uznany za „samodzielny”, po to, aby możliwe było jego wyodrębnienie. Wprawdzie zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych lokalem w rozumieniu ustawy jest samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), jednak definicja ta ma jednakowe zastosowanie do wszystkich lokali – nie tylko tych, które są w ramach spółdzielni przedmiotem odrębnej własności, ale też tych, które są przedmiotem spółdzielczego lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu oraz prawa najmu. Nie sposób uznać, aby intencją ustawodawcy było uznanie, że z uwagi na definicję zawartą w art. 2 ust. 1 usm możliwe jest kwestionowanie istnienia np. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z uwagi na istnienie sporu, co do tego, czy lokal ten jest lokalem samodzielnym w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali.

Wymóg samodzielności lokalu, stanowi w świetle art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali przesłankę, od której uzależniona jest możliwość ustanowienia odrębnej własności

lokalu. Zgodnie z tym przepisem, tylko samodzielny lokal może stanowić odrębną nieruchomość. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że jeżeli do ustanowienia odrębnej własności lokalu dochodzi w drodze orzeczenia sądu, sąd nie jest zobowiązany korzystać z zaświadczenia właściwego organu nadzoru architektoniczno-budowlanego dla dokonania oceny, czy dany lokal spełnia wymóg samodzielności. W postępowaniu sądowym sąd dysponuje odpowiednimi środkami dowodowymi, w szczególności opinią biegłego, dla ustalenia, że lokal, który ma być przedmiotem odrębnej własności, jest samodzielnym lokalem mieszkalnym, wydzielonym trwałymi ścianami i przeznaczonym na stały pobyt ludzi (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 marca 1997r., III CKN 14/97, OSNC 1997/8/115). Sytuacja komplikuje się jednak, gdy lokal nie może być uznany za samodzielny bez uprzedniego przeprowadzenia w nim np. prac adaptacyjnych. W takiej sytuacji, jak się zdaje realizacja przyznanego w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia (którego istnienie nie zostało powiązane z przesłanką samodzielności lokalu) może okazać się niemożliwa, ponieważ w trybie procesu nie jest możliwe nałożenie przez sąd w toku postępowania o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli określonej treści, obowiązku wykonania przez pozwanego takich prac adaptacyjnych.

### **Realizacja roszczenia na drodze sądowej**

Ewolucja przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, określających tryb realizacji omawianego roszczenia na drodze sądowej została obszernie przedstawiona w pytaniu prawnym, a częściowo także powyżej, przy omawianiu przedmiotu kontroli. Nie ma potrzeby zatem ponownie przywoływać, jak kształtowała się obecna regulacja w ujęciu historycznym. Dość powiedzieć, że aktualnie o trybie postępowania sądowego rozstrzyga art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który jako norma późniejsza, derogował z dniem 31 lipca 2007r., wcześniejszą normę zawartą w art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, kiedy to roszczenie było rozpatrywane przez sąd w trybie postępowania nieprocesowego na podstawie przepisów o zniesieniu współwłasności, dopuszczalne było zastosowanie przez sąd art. 11 ust. 2 ustawy o własności lokali. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli uczynienie zadość przesłance samodzielności lokali wymaga wykonania robót adaptacyjnych, sąd może w postanowieniu wstępnym, uznającym żądanie ustanowienia odrębnej własności lokali w zasadzie za usprawiedliwione, upoważnić zainteresowanego uczestnika postępowania do ich wykonania

- tymczasowo na jego koszt. W razie przeszkód stawianych przez innych uczestników, sąd - w postanowieniu wstępnym lub w postanowieniu oddzielnym - może wydać stosowne nakazy lub zakazy. Przepis ten stanowił niewątpliwie istotne ułatwienie rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu nieprocesowym, w sytuacji, gdy zadośćuczynienie roszczeniu o ustanowienie przez spółdzielnię i przeniesienie odrębnej własności lokalu na osobę uprawniona wymagało uprzedniego wymagania robót adaptacyjnych, umożliwiających uznanie lokalu za lokal samodzielny w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokalu. Wskazany przepis nie może mieć jednak zastosowania w procesie wytoczonym na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. W postępowaniu procesowym nie jest dopuszczalne wydanie wskazanego w art. 11 ust. 2 ustawy o własności lokali postanowienia wstępnego.

Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach podkreśla, że „nie ma przeszkód, aby sąd rozpoznający roszczenie w trybie art. 49<sup>1</sup> u.s.m. mógł ustalić wszystkie niezbędne elementy do wyodrębnienia i przeniesienia własności lokalu” (wyrok z 20.05.2019r., sygn. I CSK 379/08). Wyjaśnia, że „bezczynność spółdzielni, o której mowa w art. 49<sup>1</sup> u.s.m., oznacza sytuację, w której spółdzielnia nie podejmuje czynności wymienionych w art. 41 i 42 u.s.m., a nie toczy się postępowanie sądowe na podstawie art. 43 ust. 5 u.s.m. W takim wypadku sąd, na żądanie osoby, której zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysługuje roszczenie o ustanowienie (przeniesienie) odrębnej własności lokalu, orzeka, stosując m.in. art. 39-43 u.s.m.” ( wyrok z 10.12.2009r., sygn. III CSK 110/09). Sąd winien zatem m.in. samodzielnie wykonać takie czynności, jak: podział czy rozgraniczenie nieruchomości (art. 41 usm) i określić przedmiot odrębnej własności lokali (art. 42 usm).

Faktem jednak jest, że trudno odnaleźć orzeczenie, w którym rzeczywiście sąd dokonywałby w tak szerokim zakresie samodzielnych ustaleń, a w szczególności, aby rozwiązał problem uznania za samodzielny lokalu, wymagającego przeprowadzenia prac adaptacyjnych. W powszechnie dostępnych bazach orzeczeń sądowych tego typu rozstrzygnięcia nie udało się odnaleźć. Nieliczne dostępne orzeczenia nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie, jakie dokładnie czynności sądy wykonują samodzielnie zanim stwierdzą wyrokiem obowiązek spółdzielni złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności lokalu. Tytułem przykładu „ratowania sytuacji”, t.j. próby zadośćuczynienia

uzasadnionemu co do zasady roszczeniu o ustanowienie przez spółdzielnię odrębnej własności lokalu na rzecz osoby, której służyło spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu można wskazać wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 grudnia 2014r. (sygn. III Ca 884/14, publ. Internetowy Portal Orzeczeń Sądu Okręgowego w Łodzi). W sprawie tej sąd pierwszej instancji prowadził postępowanie w trybie nieprocesowym, zgodnie z art. 49 ust. 1 usm. Sąd ten uznał, m.in., że na przeszkodzie uwzględnieniu roszczenia nie może stać sam tylko brak zaświadczenia o samodzielności lokalu, stosownie bowiem do przepisu art. 49 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zmierzające do wyodrębnienia lokalu postępowanie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o zniesieniu współwłasności, w myśl zaś postanowienia SN-Izby Cywilnej z dnia 13 marca 1997r. , III CKN 14/97, „Sąd nie jest zobowiązany, ustanawiając w postępowaniu o zniesienie współwłasności odrębną własność lokalu, korzystać z zaświadczenia właściwego organu nadzoru architektoniczno-budowlanego dla dokonania oceny, czy istnieją ustawowe przesłanki do ustanowienia odrębnej własności lokalu (art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali - Dz. U. Nr 85, poz. 388). Dla dokonania tej oceny sąd władny jest skorzystać z opinii biegłego, specjalisty w zakresie spraw architektoniczno-budowlanych.” Orzekając o wyodrębnieniu lokalu wnioskodawcy sąd pierwszej instancji dokonał szeregu czynności, które były potrzebne, aby możliwe stało się zadośćuczynienie roszczeniu: samodzielnie ustalił powierzchnie użytkowe lokali i pomieszczeń do nich przynależnych (czyniąc samodzielne ustalenia w kwestii przynależności garażu, piwnic, urządzeń wymiennika ciepła i przyłącza wodnego w nieruchomości) i w oparciu o to wyliczenie ustalił udział wnioskodawcy w nieruchomości wspólnej. Sąd drugiej instancji powołanym wyżej orzeczeniem uznał za w pełni uzasadniony podniesiony w apelacji zarzut rozpoznania sprawy w niewłaściwym trybie, t.j. w trybie nieprocesowym na podstawie art. 49 ust. 2 usm. Wskazał jednocześnie, że uchybienie to nie mogło skutkować nieważnością postępowania, ani nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy. Sąd stwierdził, że art. 49<sup>1</sup> nie wprowadza żadnej innej przesłanki roszczenia, aniżeli czyni to art. 49 ust. 1 usm, a jedynie stanowi o beczynności spółdzielni, która to przesłanka wynika z art. 49 ust. 1. Sąd Rejonowy zbadał wszystkie okoliczności konieczne dla uznania zasadności żądania ustanowienia odrębnej własności lokali. W postępowaniu brała udział spółdzielnia, która byłaby stroną pozwaną, gdyby postępowanie było prowadzone w procesie. Sąd Okręgowy

wskazał również, że w postępowaniu sądowym, w którym z uwagi na spór sąd ustanawia lokal stanowiący oddzielną nieruchomość, sąd samodzielnie dokonuje ustaleń w celu rozstrzygnięcia sprawy. Podkreślił, że „celem postępowania o ustanowienie odrębnej własności lokalu jest niejako ‘wymuszenie’ na spółdzielni przekształcenia prawa spółdzielczego w odrębną własność, co siłą rzeczy powoduje zastąpienie niedokonanych przez spółdzielnię, a koniecznych dla wyodrębnienia lokalu, czynności.”

Z drugiej jednak strony warto wskazać na orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2011r. (sygn. VI ACa 791/10, LEX nr 795201), w którym Sąd ten wskazał, że „uwzględnienie żądania opartego na art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest możliwe wówczas, kiedy stan prawny nieruchomości na to pozwala, to jest kiedy możliwe jest ustanowienie odrębnej własności lokalu z ustaleniem wielkości udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej związanych z odrębną własnością każdego lokalu.” Dalej, Sąd ten zwrócił uwagę, że „osoba występująca z powództwem o ustanowienie odrębnej własności lokalu powinna przytoczyć, a następnie udowodnić fakty wskazujące na zaistnienie bezczynności spółdzielni w wypełnieniu obowiązku zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu. W razie zgłoszenia przez spółdzielnię zarzutu mogącego niweczyć twierdzenia strony powodowej o bezczynności spółdzielni, ciężar dowodu faktów argumentujących taki zarzut obciąża pozwaną spółdzielnię.”

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela zatem pogląd sądu pytającego, iż w praktyce, w postępowaniu procesowym, może być bardzo trudno „zastąpić” czynnościami sądu ową szeroko pojętą „bezczyność spółdzielni”, zwłaszcza, że w myśl art. 321 k.p.c. w postępowaniu procesowym sąd pozostaje związany żądaniem procesowym i nie może wykroczyć poza jego zakres. Doprowadzenie do tego, aby sąd wydał orzeczenie nakazujące złożenie oświadczenia woli żądanej treści po wykonaniu w toku procesu licznych czynności „w zastępstwie” spółdzielni mieszkaniowej (w szczególności doprowadził do wykonania prac adaptacyjnych warunkujących uznanie lokalu za samodzielny), może więc wymagać bardzo precyzyjnego i szczegółowego sformułowania żądania pozwu – trudnego do zrealizowania zwłaszcza dla osób niekorzystających z fachowej pomocy prawnej. Zgodzić się ponadto należy z sądem pytającym, że sytuacja, w której w procesie cywilnym na podstawie dowodu z opinii biegłego ma być dopiero ustalana powierzchnia lokalu i wielkość udziału w nieruchomości wspólnej, po to, aby następnie dopiero określić *de facto*

przedmiot żądania (treść oświadczenia woli spółdzielni) kłóci się z zasadami kontradiktoryjności procesu cywilnego. Jak słusznie zauważa sąd pytający, postępowanie dowodowe w procesie cywilnym służy weryfikacji określonych twierdzeń stron o stanie faktycznym stanowiącym podstawę powództwa, nie zaś ustaleniu treści żądania.

Podkreślenia wymaga, że w obecnie obowiązującym modelu procesu cywilnego, inicjatywa dowodowa należy do stron postępowania. Kodeks postępowania cywilnego nakłada ponadto na strony procesu liczne rygory formalne dotyczące składania wniosków dowodowych (art. 207 i 217 k.p.c). Stąd też praktycznie cały ciężar odpowiedniego sformułowania zarówno żądania pozwu, jak i wniosków dowodowych, spoczywa na powodzie. Tym samym faktyczna możliwość realizacji roszczenia przyznanego wprost przez obowiązujące prawo została uzależniona od stopnia fachowości przy sporządzeniu pozwu oraz aktywności (i świadomości) uprawnionego w zakresie inicjatywy dowodowej.

Wydaje się ponadto, że nie da się w ogóle, w ramach procesu toczonego na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, zadośćuczynić roszczeniu osoby uprawnionej do żądania od spółdzielni przeniesienia na nią odrębnej własności lokalu, jeśli spełnienie przesłanki samodzielności lokalu, wymaga uprzedniego przeprowadzenia prac adaptacyjnych. W ramach tego procesu nie jest bowiem dopuszczalne nałożenie przez sąd na pozwanego obowiązku wykonania określonych prac adaptacyjnych, których realizacja umożliwi dopiero uwzględnienie powództwa.

### **Zgodność kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji**

Należy zgodzić się z sądem pytającym, że art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim uniemożliwia realizację roszczenia o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową, przyznanego w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w sytuacji gdy zadośćuczynienie przesłance samodzielności lokalu wymaga wykonania robót adaptacyjnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. We wskazanych sytuacjach przepis ten, poprzez określenie jako jedynej możliwości dochodzenia roszczenia trybu postępowania procesowego na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania



cywilnego, czyni w istocie sądową ochronę przyznanego przez prawo roszczenia iluzoryczną.

Jak wskazano wyżej, w określonych sytuacjach ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje określonym osobom prawo żądania przeniesienia na nich przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności lokalu. Gdy zobowiązana spółdzielnia mieszkaniowa odmawia realizacji tego roszczenia, osoby uprawnione mają prawo domagać się jego realizacji na drodze sądowej. Treść art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma stanowić prawną gwarancję skutecznej realizacji tego roszczenia, przyznając mu należną ochronę prawną. Jak jednak wskazano wyżej, istnieją sytuacje, w których formalnie możliwe będzie wytoczenie powództwa opartego na omawianych przepisach przez osobę uprawnioną, jednak uzyskanie pozytywnego rozstrzygnięcia okaże się niemożliwe albo z powodu nadmiernie wygórowanych wymogów formalnych, w szczególności w zakresie formułowania wniosków dowodowych albo dlatego, że na przeszkodzie stanie brak możliwości zobowiązania strony przez sąd do wykonania określonych prac adaptacyjnych, umożliwiających uznanie lokalu za samodzielny. Tym samym, instrument, przyznany formalnie przez ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych osobom uprawnionym, w praktyce jest nieskuteczny, stanowiąc jedynie pozór gwarancji ochrony prawnej przyznanego prawa na drodze sądowej. Zgodzić się należy z sądem pytającym, że taka sytuacja stanowi naruszenie określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, a ściślej prawa do odpowiednio ukształtowanej (sprawiedliwej) procedury. Formalnie, osoba uprawniona ma bowiem otwartą drogę do dochodzenia przed sądem realizacji swojego roszczenia, jednak w praktyce, z uwagi na wybrany przez ustawodawcę tryb postępowania sądowego w takiej sprawie, roszczenie to może nie uzyskać ochrony sądowej.

Warto przede wszystkim wskazać, iż, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny już w uchwale z dnia 25 stycznia 1995r. (sygn. W 14/94), w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Konieczne jest, aby sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem

wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając sens gwarancji konstytucyjnej określanej jako „sprawiedliwość proceduralna”, wskazał, że: „Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. «Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć» (wyrok TK z 13 maja 2002 r., SK 32/01). Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw. Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu cywilnym nie jest urzeczywistniana w identyczny sposób, jak w postępowaniu sądowo-administracyjnym lub karnym (wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; zob. także wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04).

W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. [...] Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne jądro, sprowadzające się do: (a) możliwości bycia wysłuchanym; (b) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne - legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu; (c) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany” (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; zob. także wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się nowe dowody, niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę. Nierzetelne procedury

sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu, to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie wytwarza rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (Zob. powołany wyżej wyrok TK w sprawie SK 30/05).

W świetle przytoczonych uwag Trybunału Konstytucyjnego, w ocenie Rzecznika nie ulega wątpliwości, że art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wskazując na tryb postępowania sądowego, który w praktyce nie zapewnia skutecznej ochrony przyznanemu przez prawo roszczeniu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

### **Zgodność kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji RP**

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzona jest m.in. zasada państwa prawnego, w którym respektowana jest zasada zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Z zasadą zaufania do państwa i prawa związana jest funkcjonalnie zasada prawidłowej legislacji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi zasadę dostatecznej określoności przepisów, która wymaga od prawodawcy, by przepisy przez niego tworzone były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. 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. „Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003r., sygn. K 8/08).

Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa obejmuje katalog działań legislacyjnych, które świadczą o braku lojalności państwa względem obywateli. Syntetyczne podsumowanie istoty tej zasady konstytucyjnej zostało zawarte w wyroku pełnego składu Trybunału z 19 listopada 2008 r. (sygn. Kp 2/08). Stwierdzono w nim m.in.: "Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela". W wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. P. 3/00) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że "Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych". Nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania tychże przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktuje się jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92; 1 marca 1994 r., sygn. U. 7/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94; 24 lutego 2003

r., sygn. K 28/02; 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, i 28 czerwca 2005r., sygn. SK 56/04). Przepis art. 2 Konstytucji RP ustanawia klauzulę demokratycznego państwa prawnego, której istotnym składnikiem są zasady poprawnej (pryzywoitej, rzetelnej) legislacji, funkcjonalnie powiązane z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 i 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał m.in. uwagę, że zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02), zwłaszcza wtedy, gdy powoduje ona rozbieżność rozumienia norm prawnych i konieczność wchodzenia w spór prawny z organami państwa, (por. wyrok z 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06,). Za niedopuszczalne uznawał, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które "dały się na to nabrać", gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (wyrok z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06). Podkreślał, że "prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym - powinien [...] preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji" (wyrok z 16 czerwca 2003r., sygn. K 52/02).

W ocenie Rzecznika, wskazane wyżej uwagi prowadzą również do wniosku, że z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa wynika obowiązek takiego uregulowania procedur cywilnych, aby uprawnione podmioty mogły efektywnie dochodzić swoich praw - obowiązek zapewnienia spójności praw przyznających uprawnienia z prawami regulującymi sposób realizacji tych uprawnień.

Trzeba w tym miejscu wskazać, iż od momentu uchwalenia ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001r., Nr 4, poz. 27) ustawodawca przyjął jako wiodącą koncepcję powszechnego „uwłaszczenia”, polegającego na ułatwieniu w maksymalnym stopniu, przekształcenia istniejących tytułów prawnych do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych (spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, a także w pewnym stopniu prawa najmu) w prawo własności. Kolejne nowelizacje wskazanej ustawy w sposób mniej lub bardziej

konsekwentny wprowadzały następne przywileje w tym zakresie: tworząc coraz bardziej korzystne dla uprawnionych zasady finansowe uzyskania prawa własności lokalu oraz wzmacniając ochronę prawną przyznanego roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu i przeniesienie tego prawa przez spółdzielnię, w tym poprzez kolejne modyfikacje regulacji określającej sposób sądowego dochodzenia realizacji roszczenia. Osoby uprawnione były również zwolnione ustawowo z obowiązku ponoszenia kosztów postępowań cywilnych przed sądem i to niezależnie od wyniku sprawy. W pewnym okresie, członkom organów spółdzielni mieszkaniowej, którzy wbrew obowiązkowi dopuszczali do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, groziła nawet odpowiedzialność karna (nieobowiązujący już art. 27<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 17 grudnia 2008r. (sygn. P. 16/08), dokonując charakterystyki konstrukcji uwłaszczenia przewidzianego w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, akcentował następujące jej elementy: uwłaszczenie następuje na wniosek uprawnionego, w każdym wypadku wypełnienia przez członka spółdzielni lub inną osobę uprawnioną warunków finansowych określonych w przepisach ustawy, tj. po dokonaniu stosownych spłat. Prawem "silniejszym", a więc tym, które powstaje w wyniku przekształcenia, jest tu zawsze prawo własności. Ustawodawca nakłada obowiązek przekształcenia dotychczasowych praw w prawo własności nie tylko na spółdzielnie mieszkaniowe, lecz również przesądza o nadaniu obligatoryjnej treści wnioskowi już złożonym. Jedynym wypadkiem, który zwalnia od obowiązku przekształcenia dotychczasowych praw w prawo własności jest: nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub sytuacja, gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni. Ustawodawca wyznaczył także termin do realizacji wniosków o przekształcenie praw dotychczasowych w prawo "silniejsze". Niewykonanie przez spółdzielnię obowiązków w terminie zagrożone zostało sankcją karną oraz cywilnoprawną.

Przez ponad 15 lat funkcjonowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązujący i modyfikowany zasadniczo w kierunku dalej idących ułatwień w zakresie „uwłaszczenia” stan prawny, ugruntował zasadnie przeświadczenie obywateli, że państwo wspiera i chroni dążenia podmiotów posiadających tytuły prawne do lokali w spółdzielniach

mieszkaniowych do uzyskania prawa własności w wyniku swoistego „przekształcenia” tych tytułów prawnych. Gwarancją ochrony tych dążeń jest przyznanie przez prawo roszczenia o przeniesienie prawa własności lokalu przez spółdzielnię i zagwarantowanie drogi sądowej dla realizacji tego roszczenia w przypadku beczynności spółdzielni. Obywatele mają zatem uzasadnione oczekiwania, iż przyznana przez państwo ochrona prawna pozwoli na efektywną, skuteczną realizację ich roszczeń. W tych okolicznościach, określenie trybu postępowania sądowego, które implikuje brak faktycznej możliwości zadośćuczynienia roszczeniu w każdej sytuacji, musi być postrzegane jako naruszające zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie P 16/08, oceniając konstytucyjność określenia przez ustawę terminu, w jakim spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zrealizować wniosek o przeniesienie prawa własności, w praktyce niemożliwy do dochowania, „osobom uprawnionym do żądania przekształcenia dotychczasowego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo własności ustawodawca bezpodstawnie wytworzył stan iluzji - oczekiwania na natychmiastowe uzyskanie statusu właściciela mieszkania. W efekcie ustawodawca stworzył uregulowanie kreujące sztuczny konflikt między mieszkańcami, w tym członkami spółdzielni, a spółdzielnią. Tego rodzaju regulacja prawna nie odpowiada wymaganiom stawianym w art. 2 Konstytucji.”. Uwagi te można odnieść wprost do przedmiotowej sprawy.

Ze wskazanych powodów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przewidujący tryb procesowy realizacji roszczenia o przeniesienie na uprawniony podmiot prawa własności lokalu na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, bez uwzględnienia faktu, że istnieją sytuacje, w których tryb ten nie jest adekwatnym instrumentem gwarantującym ochronę prawną temu roszczeniu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Z wyżej przedstawionych powodów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi, jak na wstępie.

Załącznik: odpis pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 7.02.2008r.