



Sygn. akt P 34/08

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 29 października 2010 r.

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Mirosław Granat

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 października 2010 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie:

czy art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.), wprowadzony 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), jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Artykuł 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych** (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617 oraz z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779),  **dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b 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, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617 oraz z 2009 r. Nr 117, poz. 988 i Nr 223, poz. 1779),  **jest niezgodny z art. 2, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie XVI Wydział Cywilny postanowieniem z 31 marca 2008 r. przedstawił pytanie prawne, czy art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.), wprowadzony 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i 2 i art. 167 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku ze sprawą z wniosku spółdzielni mieszkaniowej o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie (pytanie dotyczyło trzech wniosków dotyczących różnych nieruchomości) na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznany, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem,

na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie.

**1.2.** Uzasadnienie pytania prawnego zostało oparte na następujących argumentach:

**1.2.1.** Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie poddawał analizie instytucję zasiedzenia na tle jej zgodności z art. 2 Konstytucji, wskazując, że istota tej instytucji polega na nabyciu prawa własności rzeczy w następstwie posiadania samoistnego przez określony w ustawie czas. Jako uzasadnienie zgodności z Konstytucją tej instytucji podkreślano, że do nabycia własności przez zasiedzenie niezbędne jest wykazanie posiadania danej rzeczy przez określony czas, przy uwzględnieniu, iż przed jego upływem właściciel ma zagwarantowaną możliwość odzyskania swej rzeczy. W judykaturze i doktrynie na tle przepisów dotyczących zasiedzenia podkreśla się, że do nabycia własności konieczna jest jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego (stanu posiadania), jako zdolnego wyrzec taki właśnie skutek. Innymi słowy – aby zasiedzenie było dopuszczalne, skutek ten musi być uznawany przez ustawę obowiązującą w ciągu całego terminu zasiedzenia.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. wyłączone zostało prawo obrony właściciela nieruchomości określonej w tym przepisie przed utratą prawa własności nieruchomości, na której spółdzielnia mieszkaniowa, będąca w dniu 5 grudnia 1990 r. jej posiadaczem, przed tym dniem wybudowała budynek w oparciu o decyzję lokalizacyjną i pozwolenie na budowę. Spółdzielnia mieszkaniowa spełniająca przesłanki określone w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nabywa z chwilą wejścia ustawy w życie własność nieruchomości przez zasiedzenie. Zatem jest to nabycie w sposób pierwotny z dniem 31 lipca 2007 r., a rolą sądu jest - po stwierdzeniu występowania przesłanek zawartych w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. - wydanie deklaratoryjnego postanowienia o nabyciu prawa własności. W konsekwencji naruszona została zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez wprowadzenie przepisu wywołującego skutki w chwili jego wejścia w życie, bez zastosowania odpowiedniego przedziału czasowego (od chwili jego wejścia w życie do chwili wywołania przez niego skutków prawnych) umożliwiającego obronę prawa własności dotychczasowemu właścicielowi, innymi słowy – bez odpowiednich przepisów przejściowych.

Artykuł 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. budzi także wątpliwości co do jego zgodności z art. 2 Konstytucji, a mianowicie wymaganiem, by system prawny był spójny, wewnętrznie niesprzeczny, spełniał wymagania określoności. Przepis ten kreuje zupełnie odmienne przesłanki nabycia własności przez zasiedzenie od przepisów art. 172-176 k.c. Literalne

brzmienie i kategorię sformułowanie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. wyklucza zastosowanie przepisów k.c. o zasiedzeniu normowanym w k.c. W szczególności art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. wymaga wykazania posiadania nieruchomości w określonym dniu, nie stanowiąc, czy konieczne jest wykazanie posiadania samoistnego, czy też wystarczy posiadanie zależne; nie wymaga także posiadania przez określony czas. Przepis ten *de facto* kreuje instytucję konkurencyjną do instytucji zasiedzenia w k.c., wywołującą te same skutki. Pozbawienie właściciela możliwości obrony jego praw, brak konieczności wykazania się określonym czasem posiadania, jak również jego samoistności zbliża kwestionowaną regulację do uwłaszczenia spółdzielni będących posiadaczami nieruchomości w określonej dacie.

Analizując art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., należy zauważyć, że przepis ten wskazuje, że zasiedzeniu podlega „nieruchomość, na której spółdzielnia wybudowała budynek”, ale nie precyzuje czy zasiedzenie ma dotyczyć „działki”, na której posadowiony jest budynek, czy jakiejś szerszej powierzchni, czy też nieruchomości w rozumieniu przepisów o księgach wieczystych. Nie stanowi też, co w sytuacji, w której na danym terenie posadowionych zostało kilka budynków, czy co w sytuacji, w której spółdzielnia po 5 grudnia 1990 r. utraciła władztwo nad nieruchomością, na której posadowiła budynek, w części – czy również ta część jest objęta dyspozycją przepisu.

Niespójność regulacji ujawnia się także przy porównaniu treści art. 35 ust. 4<sup>1</sup> i art. 35 ust. 1 u.s.m., w którym występują podobne przesłanki, jednakże przepis ten nie określa, iż nabycie własności następuje przez zasiedzenie – w sposób pierwotny, a stanowi o przysługującym spółdzielni mieszkaniowej roszczeniu o nabycie własności działki budowlanej stanowiącej własność gminy za wynagrodzeniem. Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. narusza ponadto wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej. Analizując skutki, jakie kwestionowany przepis wywoła w sferze prawnej gminy, wskazać należy na utratę prawa własności (w stosunku do wszystkich właścicieli, przeciw prawu których działa rozważana instytucja) oraz roszczeń o zapłatę rocznej należności z tytułu użytkowania wieczystego lub wartości z tytułu sprzedaży nieruchomości objętych art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. na wolnym rynku (co dotyczy tylko właścicieli – podmiotów publicznoprawnych). Podmioty publicznoprawne, utraciwszy dochody z tytułu użytkowania wieczystego poszukiwać będą ich innych źródeł na pokrycie niezmiennych zadań. Skutki tego przepisu to przejście prawa własności państwa i gmin w ręce ograniczonego kręgu podmiotów. Własność komunalna została przyznana gminom na cele publiczne, w szczególności na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

**1.2.2.** Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. wywołuje wątpliwości co do jego zgodności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wskazany przepis stanowi, że spółdzielnia nabywa własność „nieruchomości”, a zatem nie tylko działki budowlanej, na której posadowiony jest budynek przez nią wybudowany, ale całej nieruchomości, choćby była za duża na potrzeby stojących tam budynków, albo gdyby na tej nieruchomości stały budynki wybudowane tam przez kogoś innego. Ingerencja ustawodawcy w prawo przysługujące gminom nie znajduje tu uzasadnienia ze względu na porządek publiczny i szeroko ujmowany interes społeczny. Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. uzależnia nabycie własności nieruchomości od wybudowania na niej budynku, nie precyzując przy tym, czy chodzi o budynek przeznaczony na cele mieszkaniowe, czy też gospodarcze.

Należy też brać pod uwagę, że w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. spółdzielnia miała możliwość nabycia prawa własności działek gruntu, na których wybudowała budynki, jednak nabycie miało charakter wtórny i następowało za wynagrodzeniem. Uwzględniało to zarówno interes spółdzielni, jak i dotychczasowego właściciela. W świetle tego kwestionowany przepis nie spełnia też wymagania konieczności.

Ponadto argumenty uzasadniające naruszenie art. 2 Konstytucji są aktualne także co do naruszenia art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. został wprowadzony jako poprawka podczas drugiego czytania. Lakoniczne uzasadnienie tej poprawki, brak odniesienia do pozycji prawnej gmin i miejsca proponowanego przepisu w systemie prawnym wskazują, że w toku prac legislacyjnych nie podano w istocie takiego uzasadnienia, które usprawiedliwiłoby wprowadzenie tego przepisu do porządku prawnego.

**1.2.3.** Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. budzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji na płaszczyźnie porównania sytuacji różnych grup właścicieli: odmienne przesłanki nabycia własności przez zasiedzenie odnoszą się do gruntów należących do osób fizycznych, a odmienne do gruntów Skarbu Państwa, gminy i osób nieznanych. W tym drugim wypadku kwestionowana regulacja w zasadzie wyłącza ochronę właścicieli. Szczególny charakter własności samorządowej lub państwowej nie może usprawiedliwiać pozbawienia prawa własności bez rzeczowego rozważenia skutków takiej regulacji, jak zawarta w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., w konsekwencji kreować pozycji statusu właściciela - gminy w zupełnie odrębny sposób od statusu właściciela - prywatnego podmiotu prawa.

1.2.4. Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. narusza art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji. Dotyczy on składników mienia komunalnego (nieruchomości będących własnością gminy, na których spółdzielnia wybudowała przed 5 grudnia 1990 r. budynek) nieprzeznaczonych do bezpośredniego zaspokajania potrzeb ludności, lecz stanowiących majątek gminy, z którego dochód przeznaczony winien być na realizację zadań własnych samorządu. Regulacja zawarta w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest nadmierną ingerencją ustawodawcy w prawo własności gmin, w istocie oznacza ona odjęcie gminom własności pewnej kategorii dóbr.

Co prawda ingerencja ustawodawcy w sferę własności publicznej jest dopuszczalna i nie stanowi wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, jednak ingerencja taka nie może mieć charakteru absolutnego, znajdować musi usprawiedliwienie w wartościach konstytucyjnych. Tymczasem ustawodawca przyznaje uprzywilejowaną pozycję spółdzielniom mieszkaniowym – niezależnie od celu i przeznaczenia nieruchomości, na których spółdzielnie dokonały zabudowy – w stosunku do gmin. Zachowują tu ponadto aktualność argumenty wskazujące na naruszenie art. 2 Konstytucji oraz zasady proporcjonalności.

1.2.5. Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. narusza też art. 167 Konstytucji. Kwestionowanego przepisu nie sposób traktować jako podstawy prawnej dla procesów przekształceń własnościowych, gdyż nie jest aktem generalnym prywatyzacji czy denacjonalizacji. Przepis ten nie został też podyktowany potrzebami wynikającymi z przemian ustrojowych państwa. Wobec przebiegu prac legislacyjnych trudno wskazać *ratio* tego przepisu. Przepis ten natomiast pozbawia gminy części ich dochodów własnych, wykluczając jakiegokolwiek kompensowanie powstałego uszczerbku.

## 2.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 9 czerwca 2009 r., przedstawił stanowisko, że art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy zmieniającej z 2007 r., w zakresie, w jakim przewiduje zasiedzenie nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy, jest niezgodny z art. 2, art. 165 ust. 1 i 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Przede wszystkim Sejm stwierdził, że interpretacja sądu, w myśl której wymagane jest posiadanie przez spółdzielnie gruntu jedynie w dniu 5 grudnia 1990 r., a nie w dniu wystąpienia z wnioskiem o zasiedzenie, jest zbyt daleko idąca. Konieczność posiadania gruntu również w tej drugiej dacie wydaje się oczywista (zwłaszcza że spółdzielnia wzniosła na tym gruncie budynek).

Wskazał też, że niejasność i nieprecyzyjność przepisu nie oznacza sama przez się jego niekonstytucyjności, jeżeli może on zostać wyłożony na poziomie ustawowym w sposób zgodny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Zdaniem Sejmu, powoływanie się przez sąd na zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, w sytuacji gdy poszkodowanym jest Skarb Państwa i gminy, nie jest zbyt trafne.

Sejm stwierdził ponadto, że art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli w odniesieniu do gmin, gdyż dla ochrony ich mienia decydujące znaczenie ma art. 165 ust. 1 i art. 167 Konstytucji.

**2.2.** Poza tym uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

**2.2.1.** Naruszenia art. 2 Konstytucji należy upatrywać w uchybieniu zasadzie przyzwoitej legislacji (niejasności rozwiązań przyjętych w art. 35 u.s.m. i naruszenie spójności systemu prawa). Natomiast zawarta w zaskarżonym przepisie ustawy instytucja zasiedzenia, która ma określony cel, oraz przesłanki do tego celu dostosowane, może budzić wątpliwości w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2005 r. (sygn. SK 61/03). Ustawodawca posłużył się niewłaściwą instytucją prawną dla realizacji zamierzonych celów.

Możliwość zasiedzenia nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową pojawiła się już w pierwotnej wersji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 35 ust. 4. Dotyczyła ona (i nadal dotyczy, zgodnie z obecnym ust. 4) jednak wyłącznie sytuacji, gdy nieruchomość miała nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.). Zasiedzenie następuje w wypadku spełnienia przesłanek, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, a więc posiadania przez spółdzielnię gruntów w dniu 5 grudnia 1990 r. i wybudowania przed tym dniem budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntami na podstawie pozwolenia na budowę lub pozwolenia na użytkowanie (data 5 grudnia 1990 r. była datą uwłaszczenia państwowych osób prawnych). Już zatem w 2000 r. zrezygnowano z podstawowej dla zasiedzenia przesłanki, jaką jest nieprzerwane posiadanie nieruchomości przez czas określony w ustawie, który to określa kodeks cywilny w art. 172 na 20 lat w dobrej wierze i na 30 lat w złej wierze.

Przepis zawarty w ust. 4 ustawy nie wymaga, aby spółdzielnia była posiadaczem samoistnym, co również jest podstawową przesłanką instytucji zasiedzenia według art. 172 k.c. Jednak w wypadku regulacji w nim zawartej chodzi o zasiedzenie nieruchomości,

dla której nie można ustalić właściciela, co oznacza de facto posiadanie samoistne nieruchomości. W wypadku nowelizacji dokonanej w 2007 r. (ust. 4<sup>1</sup>) można natomiast zasiedzieć nieruchomość w sytuacji, gdy właściciel był i jest znany. To znaczy, że nowa regulacja, zawarta w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., pozwala również na zasiedzenie nieruchomości, jeżeli spółdzielnia władała nią jako posiadacz zależny (najczęściej jako użytkownik) w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Oznacza to wypaczenie istoty instytucji prawnej zasiedzenia, której podstawową przesłanką jest posiadanie samoistne. W ten sposób umożliwiono spółdzielniom nabycie prawa własności kosztem majątku gmin i Skarbu Państwa nieodpłatnie, w odróżnieniu od sytuacji wymienionych w art. 35 ust. 1 i 2 u.s.m., w których przewidziano nabycie nieruchomości za wynagrodzeniem.

Jednocześnie należy zauważyć, że do tych samych stanów faktycznych, opisanych w art. 35 ust. 1 u.s.m., raz przewidziano roszczenie o nabycie nieruchomości za wynagrodzeniem (ust. 1), a drugi raz uznano, że nastąpiło zasiedzenie (ust. 4<sup>1</sup>). Takie rozwiązanie, które dla tej samej sytuacji prawnej przewiduje odmienne skutki, jest sprzeczne ze standardami stanowienia prawa i przyzwoitej legislacji.

Rozwiązania zawarte w art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych podyktowane zostały potrzebą powstania odpowiedniego prawa spółdzielni do gruntów, umożliwiającego realizację przez nią roszczeń lokatorów o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu. Pierwotny charakter nabycia własności w wypadku zasiedzenia mógł być przypuszczalnie powodem, dla którego ustawodawca chciał sięgnąć do tej instytucji, gdyż pozwoliło to na uniknięcie problemu zapłaty wynagrodzenia, które należało się Skarbowi Państwa i gminom w świetle art. 35 ust. 1 u.s.m. Chodziło o przewłaszczenie lokali zgodnie z koncepcją przyjętą w nowelizacji, aby przewłaszczenie to nastąpiło jak najmniejszym kosztem i jak najszybciej.

Należy zauważyć, że właściwą formą prawną pozbawienia własności gmin i Skarbu Państwa na rzecz spółdzielni mieszkaniowych było jednak, dla osiągnięcia zamierzonych celów (przewłaszczenia lokali), przyznanie roszczenia spółdzielniom o przeniesienie na nie własności lub użytkowania wieczystego gruntów, a nie wypaczenie instytucji zasiedzenia, jakie nastąpiło w zaskarżonym przepisie.

**2.2.2.** Zakwestionowany przepis oznacza pozbawienie gminy przysługującej jej własności wbrew jej woli. Pozbawia gminę możliwości, jakie miała dotychczas w świetle art. 35 ust. 1 i 2 u.s.m., a więc możliwości otrzymania wynagrodzenia z tytułu utraty prawa własności na rzecz spółdzielni lub – wypadku przymusowego ustanowienia na należącym



do niej gruncie użytkowania wieczystego – opłat z tego tytułu. Ponadto pozbawia gminę części dochodów, ograniczając tym samym możliwość wykonywania przez nią zadań własnych.

Powyższe rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia w świetle wartości konstytucyjnych. Przyznanie spółdzielcom roszczenia o przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności wymagało umożliwienia nabycia tego prawa przez wszystkich lokatorów (a więc również tych, którzy zamieszkują budynki wzniesione na gruncie nienależącym do spółdzielni) i stworzenia w tym celu odpowiednich mechanizmów, umożliwiających spółdzielni realizację tego prawa. Jednak wystarczającym środkiem prawnym, mniej dolegliwym dla gmin, było przyznanie spółdzielniom roszczenia o oddanie w takiej sytuacji gruntów w użytkowanie wieczyste, ewentualnie o przeniesienie własności za wynagrodzeniem. Dlatego nawet przy zaakceptowaniu powyższej koncepcji należało unikać rozwiązania, jakim było przymusowe wyzucie z własności bez odszkodowania.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 21 stycznia 2009 r. przedstawił stanowisko, że art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy zmieniającej z 2007 r., w zakresie, w jakim przewiduje zasiedzenie nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy, jest niezgodny z art. 2, art. 165 i art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Przede wszystkim Prokurator Generalny wskazał, że z uzasadnienia pytania prawnego oraz charakteru sprawy, na której tle sformułowano pytanie prawne, wynika, że chodzi o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie nieruchomości będącej własnością gminy. Dlatego przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym powinien być art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. w zakresie, w jakim przewiduje zasiedzenie nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy.

Przyjęty zakres konstytucyjnej kontroli zakwestionowanego przepisu uzasadnia stwierdzenie, że art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji nie mogą stanowić właściwych wzorców kontroli w niniejszej sprawie. Wymienione przepisy ustawy zasadniczej odnoszą się tylko do tych podmiotów, które są adresatami konstytucyjnych wolności i praw. Nie są nimi zaś osoby prawne prawa publicznego, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Wzorcami kontroli art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. (w przyjętym wyżej zakresie) mogą być art. 2, art. 165 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji.

3.2. Poza tym uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

3.2.1. Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonana ustawą zmieniającą, była efektem prac nad czterema projektami ustaw, tj. rządowym (druk sejmowy nr 766/V kadencja) oraz poselskimi (druki sejmowe nr: 339/V kadencja, 767 i 768/V kadencja). Podstawowym celem regulacji zawartych w projektach poselskich było przyspieszenie przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych, poprzez wprowadzenie szeregu ułatwień dla uzyskiwania przez osoby uprawnione prawa odrębnej własności lokali w związku z zakazem ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Z materiałów parlamentarnych wynika, że przepis odpowiadający treści zaskarżonego art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pojawił się w projekcie ustawy zmieniającej w wyniku wprowadzenia poprawki poselskiej zgłoszonej dopiero podczas drugiego czytania (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu V kadencji, 15 marca 2007 r., s. 183, wystąpienie posła Łukasza Zbonikowskiego). W toku przeprowadzonej debaty sejmowej podnoszono, że problemem wielu spółdzielni mieszkaniowych jest nadal nieuregulowana sytuacja prawna gruntów, na których w przeszłości zostały przez nie zrealizowane inwestycje mieszkaniowe.

Analizując proces ustawodawczy, można dojść do wniosku, że motywem wydania zaskarżonego przepisu było dążenie do stworzenia możliwości nabycia własności przede wszystkim tych nieruchomości gruntowych, których właściciel jest znany, a do których spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje tytuł prawny (prawo własności bądź użytkowania wieczystego), gdyż mimo podjętych starań nie zdołała ona uregulować swojego prawa do gruntu.

Należy zauważyć, że kwestionowany art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono do ustawy nowelizującej wbrew wyrażanej w trakcie procesu legislacyjnego opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, w której jednoznacznie zwracano uwagę, że przewidziane w tym przepisie pozbawienie prawa własności bez odszkodowania wywołuje zastrzeżenia natury konstytucyjnej (Biuletyn nr 1823/V kadencja – stenogram posiedzenia Komisji Infrastruktury z 12 kwietnia 2007 r.).

3.2.2. W art. 35 u.s.m. znajdują się przepisy mające służyć porządkowaniu stanu prawnego gruntów zabudowanych w przeszłości przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie tytułów prawnych do tych gruntów, charakterystycznych dla poprzednich

rozwiązań prawnych, bądź w ogóle bez tytułów prawnych. Treść tego przepisu wskazuje, że ustawodawca przewidział dwa sposoby regulowania stanu prawnego takich gruntów. Pierwszy z nich polega na przyznaniu roszczeń do właściciela gruntu o przeniesienie własności lub ustanowienie użytkowania wieczystego działki budowlanej (ust. 1<sup>1</sup>, 1<sup>2</sup>, 1<sup>3</sup>), zaś drugi – na nabyciu własności nieruchomości w drodze „zasiedzenia” (ust. 4, 4<sup>1</sup> i 4<sup>2</sup>). Zakwestionowany art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. dotyczy tego drugiego sposobu nabycia tytułu prawnego do gruntu.

Argumenty sądu dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. są przekonujące i zasługują na akceptację.

Dodatkowo można wskazać, że przyjęty w zaskarżonym przepisie sposób nabycia własności przez spółdzielnie mieszkaniowe był przedmiotem szeregu krytycznych wypowiedzi przedstawicieli doktryny (zob. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 290; S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2007, s. 180; M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 790).

Ponadto z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada zaufania do państwa i prawa jest wiążąca również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem.

Należy też zaznaczyć, że wydając zaskarżony przepis, ustawodawca nie zastosował się do zasad techniki prawodawczej, a w szczególności do § 9 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), nakazujących posługiwanie się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.

Kierując się przedstawionymi wyżej względami, należy uznać, że przyjęte w zaskarżonej regulacji odstępstwo od systemowych zasad, konstruujących nabycie własności nieruchomości w drodze zasiedzenia, nie mieści się w granicach zasad prawidłowej legislacji, zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz racjonalnego działania ustawodawcy, zobowiązanego do stanowienia wewnętrznie spójnego systemu prawa (art. 2 Konstytucji).

**3.2.3.** Uregulowany w zaskarżonym przepisie wypadek pozbawienia własności gruntów na skutek „zasiedzenia” ich przez spółdzielnie mieszkaniowe z punktu widzenia gmin jako dotychczasowych właścicieli ma charakter przymusowy oraz następuje bez wymogu rekompensaty gminom wartości utraconego prawa własności. Ustawodawca

– jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. – dążył do maksymalnego uwzględnienia woli spółdzielni mieszkaniowych. Realizacja zamiaru ustawodawcy dokonała się zatem kosztem całkowitego pominięcia interesów i potrzeb lokalnej społeczności (a także roszczeń osób trzecich).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za usprawiedliwione i racjonalne należy uznać oczekiwania gmin, że nie dojdzie do radykalnej zmiany zasad kształtowania stosunków prawnych między tymi jednostkami samorządu terytorialnego a spółdzielniami mieszkaniowymi, które w przeszłości dokonały inwestycji na gruntach gminy, i że ustawodawca będzie przestrzegał dotychczasowych reguł kształtowania między nimi stosunków własnościowych w drodze umów. Tymczasem, wprowadzając zaskarżoną regulację, dokonano wyłomu w tym modelu.

Zagwarantowanie spółdzielniom mieszkaniowym posiadania tytułu prawnego do nieruchomości gruntowej, umożliwiającego uzyskanie przez członków spółdzielni mieszkaniowych i inne osoby uprawnione „silniejszych” praw do zajmowanych lokali, nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie samodzielności gmin.

Regulacja zawarta w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nie służy zatem legitymowanemu konstytucyjnie celowi o charakterze publicznym, ma charakter ściśle cywilistyczny, w pewnym sensie incydentalny. Ingeruje więc w prawa właścicielskie gmin bez konstytucyjnego ku temu uzasadnienia, czym narusza zasadę ich samodzielności wyrażoną w art. 165 Konstytucji.

Ustawowe pozbawienie gmin części ich majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych, pozostaje w kolizji także z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawę nie stawił się przedstawiciel, prawidłowo zawiadomionego, Sądu Rejonowego występującego z pytaniem prawnym. Stanowisko sądu przedstawiła sędzia sprawozdawca.

Podczas rozprawy przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko złożone na piśmie, natomiast przedstawiciel Prokuratora Generalnego skorygował pisemne stanowisko w tym kierunku, że uznał, iż konstytucyjne uchybienia regulacji w odniesieniu do art. 2

Konstytucji przemawiają za stwierdzeniem niekonstytucyjności co do całego zakresu podmiotowego zakwestionowanego przepisu u.s.m.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### **1. Przedmiot pytania prawnego i kontroli Trybunału Konstytucyjnego.**

W sprawie, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie, na wstępie konieczne jest ustalenie, czy pytanie to spełnia wymagania jego dopuszczalności, określone w art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Ustalenie to będzie miało wpływ na określenie przedmiotu kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

**1.1. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.** Stosownie do art. 193 Konstytucji (a także powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK) pytanie prawne musi spełniać tzw. przesłankę funkcjonalną. To znaczy, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie. Inaczej mówiąc – niezbędne jest, aby przepis, o którego konstytucyjność pyta sąd, musiał być zastosowany przez ten sąd podczas rozstrzyganiu sprawy, na której tle występuje z pytaniem prawnym.

Gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych, a więc gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego, dokonaną przez sam sąd, bądź też jeżeli istnieje możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu – przesłanka funkcjonalna nie występuje. Przesłanka funkcjonalna obejmuje zatem m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

Jeżeli zatem sąd orzekający ma co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze dokonania samemu wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji. Proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, i dlatego też rozumowanie sądu w tym zakresie podlega kontroli tego organu. Pogląd odmienny prowadziłby do stanu, w którym Trybunał Konstytucyjny musiałby ustosunkowywać się merytorycznie do pytań prawnych opartych na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza.

Trybunał jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) ma kompetencję do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu zakwestionowanego w pytaniu prawnym ma znaczenie dla treści orzeczenia mającego rozstrzygnąć sprawę, w której zostało przedstawione pytanie prawne. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy wprowadzić wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale z drugiej strony teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, prowadziłaby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. To zaś zacierałoby różnicę między przyjętym w Konstytucji rozróżnieniem uprawnienia do inicjowania abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa.

**1.2. Stan faktyczny sprawy a przesłanka funkcjonalna.** Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie zakwestionował art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.), dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b 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: ustawa zmieniająca z 2007 r.) w całym

zakresie jego treści, regulującym instytucję quasi-zasiedzenia, wprowadzoną do u.s.m. przez ustawę zmieniającą. Sąd przedstawił pytanie prawne na tle połączonych spraw spółdzielni mieszkaniowej o stwierdzenie nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, przy uczestnictwie Miasta Stołecznego Warszawy. Bezpośrednią materialną podstawą orzekania przez sąd w sprawie jest przepis zakwestionowany w pytaniu prawnym. Powodowe spółdzielnie wystąpiły bowiem o uzyskanie wyroku, którego treścią ma być potwierdzenie nabycia przez nie gruntów (uprzednio zabudowanych przez te spółdzielnie), których właścicielem jest gmina. Przepis, którego konstytucyjność jest kwestionowana w pytaniu, jest tym właśnie przepisem, który ma stanowić prawną podstawę rozstrzygnięcia, ponieważ sąd pyta o konstytucyjność dyspozycji art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. Na tle stanu faktycznego sprawy nie zachodzi nawet w tej sytuacji konieczność analizy relacji między normą, jaką miałyby zastosować sąd, a przepisem, będącym jej nośnikiem. Wskazany w *petitum* pytania jako przedmiot kontroli przepis jest bowiem tożsamy z normą, jaką będzie stosował sąd, rozstrzygając o zawisłym sporze. Wymagana przez art. 193 Konstytucji zależność między stanem faktycznym sprawy a treścią kwestionowanego przepisu jest więc niewątpliwa.

### **1.3. Podmiotowy zakres zaskarżonego przepisu a przesłanka funkcjonalna.**

Na tle art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. przewidziane tam quasi-zasiedzenie nieruchomości gruntowej dotyczy trzech podmiotowo zróżnicowanych sytuacji właścicielskich nieruchomości. A mianowicie: własności Skarbu Państwa, własności jednostki samorządu terytorialnego, własności, gdy właściciel nieruchomości pozostaje nieznany (co może dotyczyć także osoby fizycznej lub prawnej).

W pytaniu prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie podniesiono zarzuty wobec kształtu instytucji zasiedzenia przewidzianego w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. i wskazano przede wszystkim na naruszenie zasad poprawnej legislacji i ograniczenie praw właścicielskich. To znaczy, że niezależnie od tego, czy właścicielem, przeciw któremu kieruje się skutek art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., jest Skarb Państwa, gmina czy inny podmiot, wątpliwości konstytucyjne odnoszą się do samej konstrukcji zasiedzenia w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., identycznej w całym podmiotowym zakresie tego przepisu. Inną sprawą jest natomiast kwestia adekwatności poszczególnych wskazanych przez sąd wzorców kontroli i tym samym argumentów użytych w poszczególnych częściach uzasadnienia pytania prawnego co do poszczególnych sytuacji podmiotowych. Uwzględniając – na tle wyżej przedstawionych założeń – przede wszystkim to, że zarzuty niekonstytucyjności zostały sformułowane co do samej konstrukcji zasiedzenia,

## **2. Kwestionowana regulacja i praktyka jej stosowania.**

### **2.1. Kwestionowany przepis – charakter prawny wprowadzonej instytucji.**

Zakwestionowany przepis, wprowadzony przez ustawę zmieniającą z 2007 r., jest częścią art. 35 u.s.m. umieszczonego w przepisach przejściowych i końcowych u.s.m. Artykuł 35 u.s.m. dotyczy sytuacji, gdy spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje tytuł prawny do gruntu, na którym wzniosła budynki lub inne urządzenia. Jest to rozwiązanie szczególne, dodatkowe. W podobnej sytuacji spółdzielnie mieszkaniowe mogą bowiem korzystać ze zwykłych uregulowań cywilnoprawnych, przysługujących podmiotom ubiegającym się o nabycie cudzej nieruchomości, tj. roszczenia o wykup (art. 231 k.c.) i zasiedzenia (art. 172 k.c.). Przepisy art. 35 u.s.m. nawiązują do tych instytucji prawnych. Ustanawiają podobne instrumenty prawne w postaci quasi-rozszczenia o wykup (art. 35 ust. 1 u.s.m.) oraz quasi-zasiedzenia (art. 35 ust. 4–4<sup>2</sup> u.s.m.).

Art. 35 po kolejnych nowelizacjach, w tym nowelizacji z 2007 r., i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 r. w sprawie o sygn. K 64/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110) ma następujące brzmienie:

„1. Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem. Przepis stosuje się, jeżeli przed dniem złożenia wniosku przez spółdzielnię nie została wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków. Przepis art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) stosuje się odpowiednio.

1<sup>1</sup>. Jeżeli budynki spełniające warunki określone w ust. 1 położone są na kilku nieruchomościach, z których część stanowi własność spółdzielni, a część przedmiot użytkowania wieczystego, spółdzielnia może żądać nabycia własności działek znajdujących się w jej użytkowaniu wieczystym. Przepis art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

1<sup>2</sup>. Jeżeli budynki spełniające warunki określone w ust. 1 położone są na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste innej osobie niż spółdzielnia mieszkaniowa będąca posiadaczem tych budynków, spółdzielnia może żądać, aby osoba ta przeniosła na nią prawo użytkowania wieczystego za wynagrodzeniem.



1<sup>3</sup>. Jeżeli budynki stanowiące własność spółdzielni położone są na kilku działkach gruntu, do których spółdzielnia przysługuje prawo użytkowania wieczystego, a w umowach o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste ustalono różne terminy użytkowania wieczystego, spółdzielnia może żądać od właściciela gruntu zmiany postanowień umownych w celu ujednolicenia terminów użytkowania wieczystego poprzez przyjęcie terminu uśrednionego.

2. Jeżeli właścicielem działek budowlanych, o których mowa w ust. 1, jest Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego lub ich związku, zamiast przeniesienia własności tych działek na rzecz spółdzielni działki te na wniosek spółdzielni mieszkaniowej zostają jej oddane w użytkowanie wieczyste.

2<sup>1</sup>. (utracił moc).

3. Wynagrodzenie z tytułu nabycia praw do działek gruntu, o których mowa w ust. 1-1<sup>2</sup>, ustala się w wysokości równej wartości rynkowej tych działek, przy czym nie uwzględnia się wartości budynków i innych urządzeń, o ile zostały wybudowane lub nabyte przez spółdzielnię lub jej poprzedników prawnych. Jeżeli właścicielem zbywanych działek jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, właściwy organ może udzielić bonifikaty na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

4. Jeżeli nieruchomość, o której mowa w ust. 1, posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, spółdzielnia mieszkaniowa nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie, jeżeli spełnia kryteria wymagane w ust. 1. Przepisu art. 511 Kodeksu postępowania cywilnego, w zakresie zobowiązującym do wskazania we wniosku o wszczęcie postępowania zainteresowanych w sprawie, nie stosuje się.

4<sup>1</sup>. Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznan, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej.

4<sup>2</sup>. Jeżeli osoba uprawniona do lokalu spółdzielczego wystąpiła z wnioskiem o przeniesienie prawa odrębnej własności, a spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym znajduje się objęty wnioskiem lokal,

3. Przeniesienie własności budynków, innych urządzeń i lokali następuje odpłatnie, chyba że obiekty te zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni, związków spółdzielczych oraz innych osób prawnych.

5. Roszczenia, o których mowa w ust. 1, wygasły, jeżeli wnioski w tej sprawie nie zostały złożone do dnia 31 grudnia 1996 r.;

– art. 205: 1. Roszczenia spółdzielni, związków spółdzielczych oraz innych osób prawnych o ustanowienie użytkowania wieczystego, powstałe przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają z tym dniem jej przepisom.

2. Przepisy art. 204 stosuje się odpowiednio do następców prawnych spółdzielni, związków spółdzielczych oraz innych osób prawnych, które istniały w dniu 24 grudnia 1992 r. i istnieją w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy;

– art. 206: Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb stwierdzania dotychczasowego prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości, a także prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie, związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne, uznawania środków, o których mowa w art. 200 ust. 1, art. 201 ust. 2 i art. 204 ust. 3, za środki własne, określania wartości nieruchomości oraz wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali, zabezpieczenia wierzytelności z tego tytułu, a także rodzaje dokumentów stanowiących niezbędną dowody w tych sprawach;

– art. 207: 1. Osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie.

1a. Jeżeli nieruchomość została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową, zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1, jest uzależnione od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego obowiązującego w dniu zgłoszenia żądania.

2. Posiadacze, o których mowa w ust. 1, mogą być zwolnieni z pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli złożą wnioski o oddanie im nieruchomości w użytkowanie wieczyste przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy.”;

(Przepis ten dwukrotnie był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie w wyroku z 3 czerwca 2002 r., sygn. K 26/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 40 oraz w wyroku z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42. Problem konstytucyjności poddanej kontroli regulacji został w obydwu sprawach naświetlony z różnych stron. W pierwszej sprawie wnioskodawca dążył do wykazania, że skutek zmiany art. 207 u.g.n. doszło do uszczuplenia władztwa gmin nad powierzonym im mieniem. Tu stwierdzona została zgodność z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. W drugiej – skarżący dążył do przywrócenia prawa do nabycia użytkowania wieczystego posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin. Tu stwierdzona została niezgodność z art. 2 Konstytucji, w zakresie odnoszącym się do wszczętych a nie zakończonych przed wejściem w życie nowelizacji spraw dotyczących nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy niezabudowanych przez posiadaczy).

– art. 208: „1. Osobom fizycznym oraz prawnym, które do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne lub pozwolenia na budowę na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, oddaje się te nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, jeżeli wnioski o oddanie tych nieruchomości zostały złożone przed dniem utraty ważności tych decyzji, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r.

2. Spółdzielniom, ich związkom oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej i innym osobom prawnym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego budynki, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków. Roszczenie przysługuje tym osobom w stosunku do gruntów będących w dniu zgłoszenia roszczenia w ich posiadaniu w rozumieniu art. 207 i obejmuje grunty niezbędne do prawidłowego korzystania z budynku.

3. W sprawach, o których mowa w ust. 2, zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz o przeniesienie własności budynków następuje bez przetargu oraz bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty.

4. Roszczenia, o których mowa w ust. 2, wygasły, jeżeli wnioski w tej sprawie nie zostały złożone do dnia 31 grudnia 1996 r.”

Wskazane przepisy u.g.n. nadal obowiązują.

### **2.3.2. Porównanie dotychczasowych instrumentów ułatwiających spółdzielniom nabywanie zabudowanych przez nie gruntów w celu uporządkowania stanu prawnego z zaskarżoną instytucją quasi-zasiedzenia.**

W cytowanych przepisach ustawy o u.g.g. i u.g.n. jest charakterystyczne, że specjalne unormowania dla spółdzielni mieszkaniowych odnosiły się tylko do gruntów państwowych i komunalnych. Sytuacje związane z gruntami prywatnymi podlegały więc zwykłym regułom cywilnoprawnym. Ułatwienia dla spółdzielni następowały zatem kosztem własności państwowej i komunalnej. Tymczasem przepisy art. 35 u.s.m. (którego ust. 4<sup>1</sup> zaskarżono w niniejszej sprawie) obejmują także grunty prywatne, w praktyce „wyjmując” je ze zwykłego trybu postępowania. To znaczy, że na tle niniejszej sprawy przedmiot szczególnego quasi-zasiedzenia został ujęty znacznie szerzej niż przy wcześniejszych, dotychczasowych regulacjach specjalnych, ułatwiających spółdzielni nabycie zabudowanego przez nią gruntu.

Kolejna różnica między unormowaniami art. 35 u.s.m. a u.g.g. i u.g.n. odnosi się do rodzaju praw, jakie mogą uzyskać spółdzielnie mieszkaniowe. W wymienionych wcześniejszych ustawach mowa jest tylko o użytkowaniu wieczystym. W art. 35 u.s.m. zaś na pierwszą pozycję wybija się prawo własności gruntu (publicznego). Oznacza to intensyfikację środka przysługującego spółdzielni – co do skutku jego zastosowania (rodzaj nabytego przez spółdzielnię prawa: nie użytkowanie wieczyste, lecz własność).

Kolejna różnica między dotychczasowymi środkami nabywania gruntu przez spółdzielnię i reżimem art. 35 u.s.m. dotyczy inicjatywy nabycia prawa do gruntu. Prawo użytkowania wieczystego spółdzielnie mieszkaniowe mogą uzyskać w zasadzie jedynie na swój wniosek. Tymczasem w u.s.m. nie właściciel gruntu publicznego realizuje określoną politykę gospodarowania gruntami publicznymi, lecz pojedynczy podmiot prywatny.

W pierwotnej wersji u.s.m. występowała gradacja sytuacji prawno-faktycznych prowadzących do uzyskania praw do gruntu. W ust. 1 przewidziano roszczenie o wykup gruntu; w art. 35 ust. 4 – zasiedzenie o nieco innym reżimie prawnym niż zasiedzenie klasyczne, przewidziane w k.c. Reżim prawny instytucji przewidzianej w pierwotnej wersji art. 35 ust. 4 u.s.m. przewidywał, że spółdzielnia mieszkaniowa, która nie legitymowała się prawem do gruntu, została wyposażona „jedynie” w roszczenie o przeniesienie na nią prawa własności gruntu za wynagrodzeniem (rynkowym). Roszczenie to, siłą rzeczy, było skierowane przeciwko właścicielowi gruntu (zarówno publicznemu, jak i prywatnemu). Dopiero gdy nieruchomość posiadana przez spółdzielnię miała nieuregulowany stan

prawny w rozumieniu art. 113 u.g.n., spółdzielnia nabywała własność takiej nieruchomości w drodze „zasiedzenia”. Przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym w art. 113 u.g.n. należy rozumieć nieruchomość, dla której – ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów – nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe. Innymi słowy, „zasiedzenie” w pierwotnej wersji u.s.m. (art. 35 ust. 4) wchodziło w grę dopiero wtedy, gdy nie wiadomo było, kto jest właścicielem nieruchomości. Pomędzy art. 35 ust. 1 i art. 35 ust. 4 u.s.m. zachodzą dalsze różnice:

1) odpłatność – roszczenie z art. 35 ust. 1 jest odpłatne; spółdzielnia mieszkaniowa musi zapłacić właścicielowi nieruchomości wynagrodzenie (wartość rynkową nieruchomości), natomiast zasiedzenie jest nieodpłatne;

2) skutek prawny – zasiedzenie, czyli nabycie własności gruntu przez spółdzielnię, następuje *ex lege* (zob. odmienny pogląd R. Dzięczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 274, który twierdzi, że „zasiedzenie” z art. 35 ust. 4 u.s.m. nie następuje z mocy prawa, lecz na mocy i w dacie orzeczenia sądu), w przypadku zaś roszczenia z art. 35 ust. 1 u.s.m. – z chwilą przeniesienia przez właściciela nieruchomości jej własności na rzecz spółdzielni (umową lub orzeczeniem sądu wydanym w trybie art. 64 k.c. i art. 1046 k.p.c.). Do zasiedzenia z art. 35 ust. 4 u.s.m. dochodzi, choćby spółdzielnia mieszkaniowa była posiadaczem zależnym (a nie samoistnym), choćby posiadała krócej niż minimalne kodeksowe 20 lat i niezależnie od tego, czy w dobrej wierze. „Nieustalonym” właścicielem „zasiadywanej” nieruchomości może być tak podmiot publiczny, jak i prywatny. Wystarczające przesłanki to, by spółdzielnia mieszkaniowa posiadała grunt w dniu 5 grudnia 1990 r. i przed tą datą wybudowała budynki, co do których nie wydano nakazu ich rozbiórki.

Ustawą zmieniającą z 2007 r. dodano dwa nowe ustępy do art. 35 u.s.m., tj. ust. 4<sup>1</sup> (zaskarżony w niniejszej sprawie) i ust. 4<sup>2</sup>. Zmiany te polegały na wprowadzeniu kolejnych postaci „zasiedzenia”, o nieco innym – w porównaniu z dotychczasowym – reżimie prawnym. I tym razem ustawodawca nie określił daty, w której zasiedzenie się urzeczywistnia. W art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. częściowo powtórzono (w ślad za art. 35 ust. 4 u.s.m.) przesłanki „zasiedzenia”. Wspólny jest wymóg posiadania przez spółdzielnię mieszkaniową gruntu w dniu 5 grudnia 1990 r. Również i w tym wypadku może być to posiadanie samoistne lub zależne (część). Ponadto identycznie w obu przepisach wymaga się od spółdzielni mieszkaniowej wybudowania budynku przed 5 grudnia 1990 r., ale w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nie ma – w przeciwieństwie do ust. 4 – odesłania do ust. 1 tegoż

przepisu. To powoduje, że reżimu prawnego nabycia z art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nie stosuje się do nabycia przez spółdzielnię gruntów zabudowanymi „innymi urządzeniami trwale związanymi z gruntem”.

Poza wskazanymi elementami wspólnymi, przepisy art. 35 ust. 4 i 4<sup>1</sup> u.s.m. różnicują przewidzianą w nich instytucję quasi-zasiedzenia. W art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. wymaga się, by budynek był wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej, podczas gdy w art. 35 ust. 4 w związku z art. 35 ust. 1 u.s.m. wymaga się tylko, by nie został wydany nakaz rozbiórki, co oznacza, że w ostatnio wymienionych przepisach (art. 35 ust. 4 w związku z art. 35 ust. 1) dopuszcza się budowę „na dziko” (bez pozwoleń). Tymczasem według art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. budowa „na dziko” nie uzasadnia „zasiedzenia”.

Najważniejszą jednak różnicą zachodzącą między obydwooma „zasiedzeniami” jest to, że – w przeciwieństwie do art. 35 ust. 4 u.s.m., który dopuszczał „zasiedzenie” (wprawdzie co do nieruchomości materialnoprawnie zarówno publicznych, jak i prywatnych) tylko w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (o nieustalonym właścicielu) – art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. pozwala na „zasiedzenie” nieruchomości o znanym właścicielu w osobie Skarbu Państwa albo gminy. Na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. można zatem „zasiedzieć” nieruchomość przeciwko właścicielom publicznym. Ponadto przedmiotem „zasiedzenia” na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. są nieruchomości o „nieznanym” właścicielu (prywatnym lub publicznym), mimo podjętych wcześniej starań o jego ustalenie.

W art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. zastosowano także trochę odmienną terminologię. Używa się słowa „nieznany” właściciel, podczas gdy w art. 35 ust. 4 u.s.m. operowano kategorią nieuregulowanego stanu prawnego (nieustalonego właściciela) w rozumieniu art. 113 u.g.n. Nie ma pewności, czy ustawodawca miał na myśli ten sam rodzaj „nieustaloności”/ „nieznaności”.

Artykuł 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. w odniesieniu do gruntów, których właściciela nie da się ustalić, powtarza rozwiązania zawarte w art. 35 ust. 4 u.s.m., tylko w węższym zakresie. Bo w art. 35 ust. 4 u.s.m. przewidziano nabywanie przez spółdzielnię przez zasiedzenie gruntu o nieuregulowanym stanie prawnym (a więc także gruntu, którego właściciela nie da się ustalić) także w przypadku, gdy spółdzielnia wybudowała na tym gruncie budynek w oparciu o pozwolenie na budowę i decyzję lokalizacyjną (bo pozwoliła spółdzielni nabyć grunt w drodze zasiedzenia we wszystkich przypadkach wymienionych w art. 35 ust. 1 u.s.m.). W opisanym zakresie regulacja ta wydaje się zbędna (zob. E.

Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2008, zob. też M. Wrzolek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse nowelizacji. Uwagi do ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, cz. 2, *Palestra* nr 9-10, 2007, s. 149). Analiza procesu legislacyjnego wskazuje jednak na inną zakładaną przez ustawodawcę *ratio*. Można tu wskazać też wypowiedź M. Wrzolek-Romańczuk, że „ustawodawcy chodziło przede wszystkim o stworzenie możliwości nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości, których właściciel jest znany, a do których spółdzielni nie przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności (lub użytkowania wieczystego) i mimo podjętych starań nie zdołała ona uregulować tej sytuacji (*op.cit.* s. 150).

Przy sformułowaniu naruszenia zasady państwa prawnego w aspekcie zasad poprawnej legislacji i określoności przepisów prawnych nie bez znaczenia pozostają powstające na tle kwestionowanego przepisu także inne wątpliwości interpretacyjne, poza wskazanymi w pytaniu prawnym.

Wspólne dla obu przepisów „zasiedzeniowych” zawartych w art. 35 u.s.m. (w tym także dla przepisu zaskarżonego w niniejszym postępowaniu) jest jednak to, że nie precyzują one trybu postępowania mającego na celu skonstatowanie faktu, że właściciel jest nieznan/nieustalony. W szczególności nie wiadomo, kto, w jakim trybie i formie ma podejmować „starania” o ustalenie właściciela nieruchomości posiadanej przez spółdzielnię mieszkaniową (art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m.), ani kto i w jakim trybie miałby wypowiadać się o przeprowadzeniu w tym względzie wystarczających starań, jak również tego, jaki stopień intensywności, w jakim stadium lub jakim aktem zakończony miałby przesądzać o zrealizowaniu przesłanki nieefektywnych „starań”.

W art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. dodano też (niewystępujące w art. 35 ust. 4 u.s.m.) zdanie o tym, że orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest podstawą wpisu do księgi wieczystej.

**2.3.3. Obserwacja dotychczasowej działalności legislacyjnej w rozważanym zakresie wskazuje** na wielość i nawarstwianie się kolejnych nowych instrumentów nadzwyczajnego nabywania gruntów dzięki następującym po sobie nowym regulacjom, a także **rozszerzanie się rodzaju gruntów**, w stosunku do których instrumenty te znajdują zastosowanie (nie tylko grunty państwowe i komunalne, ale i prywatne). Jednocześnie następuje **intensyfikacja skutku** (nabywanie nie tylko użytkowania wieczystego, ale i własności) oraz **rozszerzanie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania** (nie tylko spółdzielnie, ale i spółdzielcy)

oraz ograniczanie sekwencyjności wyboru środka i **jednoczesne słabnięcie gwarancji proceduralnych** towarzyszących postępowaniu „zasiedzeniowemu”. Z przedstawionego historycznego rozwoju legislacji wynika, że mimo kolejnych regulacji i zawartych w nich narastających ułatwień w nabywaniu uprawnień do gruntu zabudowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe, nie doprowadziło to do uporządkowania stanu prawnego gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni. Art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nie jest li tylko poszerzeniem sytuacji przekształceń nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (obowiązujący już przed nowelizacją art. 35 ust. 4 u.s.m.). Oznacza wprowadzenie w tym zakresie nowych możliwości co do przedmiotu uwłaszczenia się przez spółdzielnię, prawnej instytucjonalizacji tego uwłaszczenia, kosztem nie tylko osób prawnych prawa publicznego, ale także osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Instytucja wprowadzona w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. radykalizowała (kosztem właścicieli, przeciw którym kierowało się „zasiedzenie”) sam cel, którym było dokonanie uwłaszczenia spółdzielni w celu dokonania przekształceń tytułu do mieszkania spółdzielców.

**2.3.4. Niejasności regulacji.** Oczywiście sam fakt istnienia różnych instrumentów prowadzących do uregulowania sytuacji własnościowej zabudowanych przez spółdzielnię gruntów i różnych reżimów prawnych quasi-zasiedzenia sam w sobie nie stanowi naruszenia Konstytucji. Problemem jest jednak to, że nie będąc ze sobą zsynchronizowane, nakładające się na siebie i niedostatecznie zoperacjonalizowane od strony proceduralnej instytucje powodują niejasność co do tego, „w jakim stanie prawnym” spółdzielnia może porządkować swoje uprawnienia do gruntu przez siebie zabudowanego. Istniejąca regulacja odnosząca się do specjalnego reżimu nabywania własności zabudowanych gruntów przez spółdzielnie nie wyjaśnia wzajemnej relacji między tymi instrumentami. Zakres przedmiotowy art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. pokrywa się częściowo z art. 35 ust. 1 u.s.m. (w części, gdzie mowa o znanym/ustalonym właścicielu w osobie Skarbu Państwa i gminy) oraz z art. 35 ust. 4 u.s.m. (w części dotyczącej nieustalonego/nieznanego właściciela).

W pierwszym przypadku (art. 35 ust. 4<sup>1</sup> a art. 35 ust. 1 u.s.m.) powstaje pytanie o relację między nieodpłatnym „zasiedzeniem” nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową (na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m.) i art. 35 ust. 1 u.s.m., jeśli spółdzielnia zdążyła już zawrzeć odpłatną umowę o przeniesieniu na nią własności (lub użytkowania wieczystego) nieruchomości.



Niejasne jest też pierwszeństwo obu przepisów (art. 35 ust. 1 czy art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m.), jeśli spółdzielnia mieszkaniowa w dniu „zasiedzenia” (przyjmując, że jest to dzień wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. ) nie zawarła jeszcze umowy, o której mowa w art. 35 ust. 1 u.s.m.

W drugim zaś przypadku (art. 35 ust. 4 i art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m.) wchodzi w grę wątpliwość co do daty „zasiedzenia” nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową, jeśli budynek został wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej. W takim wypadku pojawiają się dwa „zasiedzenia” w odmiennych datach.

SN w uchwale z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt III CZP 115/08) zajął np. stanowisko, że porównując art. 35 ust. 1 i 2 oraz ust. 4 i 4<sup>1</sup> u.s.m., trzeba stwierdzić, że odnoszą się one do innych sytuacji faktycznych i prawnych, mają inne zakresy i przewidują różne roszczenia oraz uprawnienia dla spółdzielni, wzajemnie się wykluczające; jeżeli spółdzielnia nabyła z mocy prawa własność nieruchomości przez „zasiedzenie” na podstawie art. 35 ust. 4 albo ust. 4<sup>1</sup> u.s.m., nie przysługuje jej roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości lub zawarcie umowy o użytkowanie wieczyste na podstawie art. 35 ust. 1 lub ust. 2 u.s.m. Przepisy te tworzą regulację prawną, która w różnych stanach faktycznych i prawnych pozwala spółdzielniom uzyskać prawo do gruntu.

**2.3.5.** Dla kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny istnienie tego rodzaju wątpliwości na tle nawarstwiających się regulacji prawnych ma dwojakie znaczenie.

Po pierwsze, powstaje kwestia głównego nurtu praktyki sądowej rozstrzygającej wskazane wątpliwości; o ile bowiem jakaś praktyka odczytania przepisu (i eliminacji istniejących wątpliwości) ma charakter stały i powszechny, o tyle takie właśnie utrwalone rozumienie przepisu jest przedmiotem oceny konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał (tak zwłaszcza wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/A/2000, poz. 188 oraz postanowienie TK w pełnym składzie z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; o ukształtowaniu przez praktykę treści przepisu kontrolowanego w niniejszej sprawie por. niżej, pkt 2.4).

Po drugie, istniejące wątpliwości co do wzajemnego usytuowania i znaczenia przepisów regulujących zbliżone lub tożsame kwestie same w sobie nie mogą stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjności (pozioma kontrola konstytucyjności). Nie chodzi tu zatem o samo istnienie w u.s.m. różnych instrumentów mających służyć porządkowaniu

uprawnień do gruntów zabudowanych przez spółdzielnię czy różnych typów quasi-zasiedzenia. Wskazane niejasności i wątpliwości na tle regulacji ustawowej mogą natomiast być brane pod uwagę podczas badania zarzutu nierzetelności legislacyjnej (art. 2 Konstytucji), zwłaszcza gdy z przebiegu prac legislacyjnych wynika, że trudno jest twierdzić, że występuje tu zamierzona i celowa redundancja regulacji i instytucji.

**2.3.6. Projekt zmiany zaskarżonych przepisów.** W poselskim projekcie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zawartym w druku sejmowym nr 3494/VI kadencja, który wpłynął do Sejmu 5 października 2010 r., przewidziano gruntowną zmianę prawnego reżimu regulacji praw spółdzielni do gruntów przez nią zabudowanych, przewidziano także zmiany zaskarżonego przepisu eliminujące niektóre jego postanowienia. Nie wkraczając tu w ocenę, czy proponowane rozwiązania mają szansę uchwalenia w proponowanym kształcie, czy ów kształt może budzić wątpliwości co do swej konstytucyjności, czy efektywności, oraz czy i kiedy przedstawiony projekt w ogóle będzie uchwalony (zważywszy że dopiero co został złożony), należy wskazać na charakterystyczny argument uzasadnienia projektu. Na s. 23 powiedziano: „Obecne unormowania, zamieszczone w art. 35, są nie tylko kuriozalne, ale przede wszystkim nieczytelne”. Oznacza to, że kwestionowane w pytaniu prawnym wątpliwości nie są nieznane w kręgach poselskich.

#### **2.4. Orzecznictwo SN na tle kwestionowanego przepisu i jego znaczenie dla przedmiotu oceny konstytucyjności.**

**2.4.1.** W związku z podnoszoną w pytaniu prawnym, które zainicjowało niniejszą sprawę, kwestią wymagania posiadania nieruchomości przez spółdzielnię nie tylko w dniu 5 grudnia 1990 r., ale i w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej (w kwestii tej wypowiedziano się negatywnie w stanowisku Sejmu), trzeba wskazać na postanowienie SN z 17 listopada 2009 r. (sygn. akt III CSK 71/09). Sąd Najwyższy stwierdził brak podstaw prawnych, aby z instytucji zasiedzenia unormowanej w art. 172 k.c. przenieść na grunt stosowania art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. przesłankę nieprzerwanego posiadania i to przez okres od 5 grudnia 1990 r. do dnia wejścia w życie tego przepisu, czyli do 31 lipca 2007 r. Przepis ten wymaga bowiem jedynie posiadania nieruchomości w dniu 5 grudnia 1990 r. i w żaden sposób nie odnosi się ani do charakteru posiadania, ani do dobrej lub złej wiary posiadacza, ani długości i trwałości posiadania. Przy jego stosowaniu nie występuje zatem w ogóle problem biegu zasiedzenia przeciwko właścicielowi nieruchomości. Ponadto SN uznał, że nabycie nieruchomości przez zasiedzenie na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. następuje z mocy prawa (podobnie

jak na podstawie art. 172 k.c. i jest to jedyne podobieństwo obu tych regulacji), z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej wprowadzającej ten przepis, czyli z dniem 31 lipca 2007 r. Analogiczne stanowisko zajął SN w uchwałach z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt III CZP 115/08, OSNC nr 5/2009, poz. 71, Biul. SN 2008/11/12), z 24 lutego 2009 r. (sygn. akt III CZP 138/08, Biul. SN 2009/2/8, M. Prawn. 2009/15/838) oraz z 20 maja 2009 r. (sygn. akt I CSK 420/08), w których przyjął, że w razie podziału spółdzielni, która posiadała nieruchomością gminną w dniu 5 grudnia 1990 r. i przed tą datą, na podstawie pozwolenia na budowę oraz decyzji lokalizacyjnej, wybudowała na tej nieruchomości budynek, nabycie własności nieruchomości na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. następuje na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, która powstała w wyniku podziału.

**2.4.2.** Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że 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 jego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Dlatego w dalszych rozważaniach Trybunał Konstytucyjny uwzględni wykładnię art. 35 ust. 4<sup>1</sup> przyjmowaną w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutu pytającego sądu, iż nie jest jasne (bowiem kwestię tę wyjaśniło już orzecznictwo SN), jakoby na tle art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. istniała przesłanka posiadania gruntu także w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje także, że quasi-zasiedzenie przewidziane w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nie jest szczególnym wypadkiem zasiedzenia z art. 172 k.c.

**2.4.3.** Istniejące orzecznictwo SN bynajmniej jednak nie wyjaśniło dotychczas wszystkich wyżej zarysowanych wątpliwości co do znaczenia quasi-zasiedzenia uregulowanego w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. i jego stosunku do „zasiedzenia” z art. 35 ust. 4 u.s.m., o których była wyżej mowa w pkt 2.3.4. W szczególności zaś przedmiotem interpretacji SN nie była dotychczas kwestia procedury, w jakiej ma następować stwierdzenie „nieustalenia” właściciela nieruchomości, o której zasiedzenie spółdzielnia się ubiega.

### **3. Zastrzeżenia konstytucyjne na tle przedstawionego pytania prawnego.**

Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie, który przedstawił pytanie prawne w niniejszej sprawie, podniósł wątpliwości konstytucyjne dotyczące kilku kwestii:

- wprowadzenia regulacji asystemowej, niespójnej, wywołującej poważne wątpliwości interpretacyjne (wzorzec rzetelności legislacyjnej – art. 2 Konstytucji);
- wprowadzenia tej regulacji bez zastosowania okresu dostosowawczego, wywołującej bezpośrednio skutki prawne w chwili wejścia w życie ustawy (wzorzec rzetelności legislacyjnej – art. 2 Konstytucji);
- proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) regulacji wyłączającej ochronę dotychczasowego właściciela nieruchomości, w sytuacji skutków następujących *ex lege* w określonej dacie, przy pozbawieniu właściciela wyzutego z własności jakiegokolwiek wynagrodzenia (wzorzec gwarancji własności – art. 64 Konstytucji; wzorzec dotyczący gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego – art. 165 i art. 167 Konstytucji);
- dopuszczalności regulacji, która dokonuje wzbogacenia określonego kręgu osób kosztem majątku samorządowego (gwarancja poszanowania samorządności i gwarancja ochrony własności art. 165 i 167 Konstytucji) oraz państwowego (gwarancja ochrony własności – art. 64 Konstytucji).

#### **4. Zarzuty naruszenia art. 2 Konstytucji.**

**4.1.** W 1997 r. zmienił się status własności komunalnej. Od wejścia w życie Konstytucji pozostaje ona pod ochroną konstytucyjną – nie tylko jako władztwo majątkowe (art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze), ale także jako przedmiot i gwarancja upodmiotowienia (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) – (w tej kwestii por. bliżej pkt 6 tej części uzasadnienia). Dzięki temu zasada zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) jest przez Trybunał Konstytucyjny uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. W wyroku z 18 lipca 2006 r. (sygn. akt U 5/04, OTK nr 7/A/2006, poz. 80) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że obowiązuje także zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa, opierająca się „na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać”.

**4.2.** W wyroku pełnego składu w sprawie o sygn. P 16/08 Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że kolejne nowelizacje i zmiany normatywnych koncepcji

spółdzielczości mieszkaniowej budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). Wszystkie te zmiany – łącznie z objętym ustawą zmieniającą z 2007 r. przepisem obecnie zaskarżonym – dotyczyły wszystkich stosunków spółdzielczych, niezależnie od czasu powstania spółdzielni, jej wielkości czy czasu uzyskania mieszkania spółdzielczego, warunków finansowych tego uzyskania i zakresu pomocy ze środków publicznych udzielanej beneficjentom prawa do mieszkania w momencie jego uzyskiwania. Na tle art. 2 Konstytucji powstaje pytanie o dopuszczalność kontynuacji nieustannego rozwiązywania tego samego problemu (uporządkowanie uprawnień spółdzielni do gruntu), a w ten sposób ciągłego premiowania określonego rodzaju podmiotów. Kwestionowany art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. w istocie prowadzi do premiowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata (o czym była mowa w pkt 2.3.1 tej części uzasadnienia) dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z nich. Przeciwnie, nieodpłatnie nabywają ich własność. Oznacza to premiowanie opieszałości i tych spółdzielni, które z oporami korzystały z transformacyjnej sanacji stosunków spółdzielczych. W tej sytuacji odpada argument, że mamy tu do czynienia z ustawodawstwem wymuszonym koniecznością wynikającą z aksjologii transformacji ustrojowej. Kwestionowane rozwiązanie (nabycie przez spółdzielnie prawa do gruntu w postaci nie użytkowania, ale własności, w sposób pierwotny, a więc bez obciążeń i *ex lege*, tj. przy iluzorycznych gwarancjach poszanowania praw osób trzecich w czasie postępowania sądowego) pozbawia szans osoby zgłaszające rewindykacje historyczne do spornego gruntu, co występuje zwłaszcza wobec gruntów komunalnych i państwowych. Nie da się wyjaśnić, dlaczego uprawnienia osób występujących z tymi rewindykacjami mają doznawać słabszej ochrony niż aspiracje własnościowe spółdzielni, także zgłaszane w imię potrzeb transformacyjnych. Zaskarżenie w niniejszej sprawie quasi- zasiedzenia z art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. oznacza umocnienie podstaw zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji ze sprawy o sygn. P 16/08 z identycznych względów (naruszenie pewności prawa i zasady zaufania).

4.3. Z upływem czasu od dokonania transformacji ustrojowej coraz ostrożniej należy traktować postulat „powszechnego uwłaszczenia”. Innymi słowy – wymagania gwarancyjne wobec tego typu posunięć ustawodawczych powinny w coraz wyższym stopniu spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, także co do ważenia konkurujących ze sobą wartości, również takich jak „dobro wspólne”, i charakteryzować się skrupulatnością w szafowaniu uproszczonymi formami nabywania własności

przez jedne podmioty kosztem drugich (spółdzielnia – a następnie, w dalszej kolejności – uwłaszczeni spółdzielcy). Tymczasem kwestionowana w niniejszej sprawie regulacja jest nacechowana szczególną, narastającą intensywnością, o czym była mowa w tej części uzasadnienia w pkt 2.3.1-2.3.3, w których porównywano konstrukcję przyjętą w u.s.m. z konstrukcjami przyjętymi we wcześniejszych ustawach (w tym także nowelizacjach u.g.g. i u.g.n. dokonanych przed 1997 r., a więc przed konstytucjonalizacją gwarancji własności, także komunalnej), a także na tle kolejnych zmian u.s.m. ze szczególnym uwzględnieniem ustawy zmieniającej z 2007 r. Intensywność ta zaznacza się na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, w postępującym rozszerzaniu puli gruntów (obecnie także grunty prywatne), których dotyczą uproszczone sposoby nabywania uprawnień spółdzielni. Po drugie – w umacnianiu nabywanych przez spółdzielnie uprawnień. Początkowo było to użytkowanie wieczyste – obecnie najmocniejsze prawo majątkowe: własność (tu m.in. zachodzi różnica w ocenie obecnej sytuacji z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, w porównaniu z oceną konstytucyjności nowelizacji art. 207 u.g.n., dokonanej na tle sprawy o sygn. K 26/01). Po trzecie, nabycie jest ukształtowane jako pierwotne, co eliminuje możliwość ochrony praw osób trzecich, roszcujących sobie uprawnienia do gruntów – zwłaszcza związane jest to z rewindykacjami historycznymi (co wyklucza argument z konieczności transformacyjnej, ponieważ leży on także u genezy rewindykacji historycznych). Po czwarte, następuje wzmocnienie środka działania, przez wprowadzenie nabycia *ex lege*. Ta forma nabycia z natury rzeczy nie stwarza na etapie postępowania sądowego możliwości ważenia oceny przez sąd orzekający w sprawie, który tylko stwierdza istnienie przesłanek ustawowych. Tym samym ukształtowanie nastąpienia skutku własnościowego *ex lege* pozbawia przewidziane tu postępowanie sądowe efektywności gwarancyjnej. Było to już przedmiotem negatywnej oceny przez Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27 oraz z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Tego rodzaju posługiwanie się nieadekwatnymi konstrukcjami i instytucjami prawnymi stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

4.4. Wprowadzanie rozwiązań asystemowych było przedmiotem krytycznej oceny Trybunału, jako naruszenie art. 2 Konstytucji. Należy tu przypomnieć charakterystyczną wypowiedź (sformułowaną co do instytucji hipoteki), że racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej. To podważa także zasadę zaufania do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK nr 10/A/2007, poz. 126). Zasady poprawnej legislacji to nie tylko zasady właściwego redagowania tekstu normatywnego, ale także reguły posługiwania się adekwatnymi (z uwagi na cel) konstrukcjami prawnymi.

Institucja zasiedzenia uregulowana w k.c. była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 14 grudnia 2005 r. (sygn. SK 61/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 136) TK stwierdził, że art. 172 k.c. jest zgodny z Konstytucją, przypominając, że instytucja zasiedzenia ma służyć – przede wszystkim – usuwaniu niezgodności pomiędzy długotrwałym stanem faktycznym nieuprawnionego i samoistnego posiadania a stanem prawnym; w tym aspekcie służy porządkowaniu sytuacji prawnej. Paralelnie stymulować winno właścicieli (i inne podmioty praw rzeczowych) do wykonywania ich uprawnień wobec rzeczy, a zarazem – przeciwdziałać (zapobiegać) długotrwałym poniechaniom realizacji uprawnień właścicielskich lub pochodnych.

Analiza art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. (jego miejsca wobec rozwiązań dotychczas obowiązujących, w tym do pozostałych ustępów tego przepisu, w szczególności art. 35 ust. 4 u.s.m – zob. pkt 2.3.2. tej części uzasadnienia) dowodzi, że ustawodawca – pozornie kontynuując pewne założenia – wprowadził kolejną, radykalną zmianę systemową, bez dostatecznego uzasadnienia i w sposób nieudatny.

4.5. Naruszeniem art. 2 Konstytucji jest także brak regulacji przejściowej (pomijając tę specyficzną sytuację, że jest to kolejna zmiana przepisu i tak formalnie umieszczonego w przepisach przejściowych u.s.m.). Jak trafnie zauważa M. Bednarek „Dokonana w art. 35 ust. 4 i 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych modyfikacja tradycyjnych przesłanek zasiedzenia narusza prawo do uzasadnionego oczekiwania przez właścicieli nieruchomości, że bez zaistnienia przesłanek zasiedzenia określonych w kodeksie cywilnym, tak co do rodzaju posiadania, jak i okresu nieprzerwanego posiadania (samoistnego) nieruchomości przez osobę trzecią, nie utracą oni prawa własności na rzecz posiadacza gruntu, a przynajmniej że nie nastąpi to w zaskakujący sposób (a więc bez poszanowania dla właściwej w tym wypadku zasady dalszego działania ustawy dawnej) oraz w drodze nadzwyczajnych i incydentalnych rozwiązań prawnych (art. 2 Konstytucji). Tymczasem przepisy art. 35 ust. 4 i 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, które w tym wypadku arbitralnie odwołują się do daty 5 grudnia 1990 r., dopuszczając zarazem skrócenie okresu nieprzerwanego posiadania nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową który byłby wymagany w myśl zasad ogólnych, zostały uchwalone w 2000 r. i w 2007 r. i weszły w życie bez odpowiednio długiej *vacatio legis*. Uniemożliwiło to dotychczasowym

właścicielom efektywne przeciwstawienie się skutkom <<zasiedzenia>>, statuowanego w wymienionych przepisach art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych” (M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 789-790).

**4.6.** Na tle stosowania zaskarżonego przepisu szczególne niejasności powstają na tle trybu i zakresu orzekania sądowego. Przypadki utraty własności gruntów na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. z punktu widzenia rzeczywistego właściciela nieruchomości mają charakter przymusowy i nieodpłatny. Następują bez poszanowania dla tradycyjnych instytucji prawnych (zasiedzenie i roszczenie o wykup w sensie kodeksowym), które – jak można się spodziewać – są znane właścicielom wyzwanym z własności na podstawie tradycyjnych instytucji umożliwiających nabycie cudzego gruntu.

Właścicielem prywatnym, który może utracić prawo do gruntu wskutek „zasiedzenia” przez spółdzielnię mieszkaniową, może być m.in. dawny właściciel nieruchomości, mający nadzieję na odzyskanie nieruchomości, niezasadnie mu odebranej po II wojnie światowej wskutek ekscesywnego stosowania ówczesnego prawa, jak również osoba wywłaszczona. Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej z powodu np. rażącego naruszenia prawa (art. 156 k.p.a.) można wystąpić bezterminowo. W art. 35 u.s.m. nie ma stosowanej we wszystkich przepisach uwłaszczeniowych wzmianki o nienaruszaniu praw osób trzecich. Zatem w stosunku do tej grupy może się okazać, że zostaną one „pokrzywdzone na tej samej nieruchomości” dwukrotnie, za PRL-u i za III RP, na skutek pozbawienia szans na rewindykację historyczną. Trybunał Konstytucyjny nie może się doszukać innych aktów staranności, jakie miał na myśli ustawodawca w ramach ustalania właściciela nieruchomości. W szczególności, czy brak wpisu właściciela w ewidencji gruntów jest wystarczający do stwierdzenia „nieustaloności” właściciela, czy też istnieje powinność sprawdzenia „starych” dokumentów, np. dawnych ksiąg hipotecznych (zarchiwizowanych) lub archiwów urzędów zajmujących się gospodarką gruntami, czy choćby tylko sprawdzenia czy aby ktoś nie złożył w stosunku do spornej nieruchomości jeszcze nierozpatrzonego wniosku rewindykacyjnego. Tymczasem w takiej sytuacji wyłączone zostało stosowanie art. 511 k.p.c. w zakresie zobowiązującym do wskazania we wniosku o wszczęcie postępowania o „zasiedzenie” zainteresowanych w sprawie. Rozwiązanie to rodzi wątpliwości, czy w Polsce istnieją nieruchomości niczyje i kto, w jakim trybie, z jakim wysiłkiem i starannością stwierdza, że nie można ustalić właściciela













że art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest niezgodny z art. 2, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji.

**8. Skutki wyroku.** W wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, sąd który miał wątpliwości konstytucyjne, uzyskał potwierdzenie swoich konstytucyjnych zastrzeżeń. Przepis, jaki zamierzał sąd zastosować, okazał się niekonstytucyjny.

Niekonstytucyjność jest tu związana z samą instytucją quasi-zasiedzenia, wprowadzoną przez zaskarżony przepis, niezależnie od tego, do kogo w rzeczywistości należą grunty, o których własność ubiega się spółdzielnia. Naruszenia art. 2 Konstytucji mają tu charakter uniwersalny (w stosunku do wszelkich właścicieli, przeciw którym kieruje się zasiedzenie). Przepis ten traci zatem moc w całym zakresie podmiotowym.

Niekonstytucyjność art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. aktualizuje skutki wyroku, o których mowa w art. 190 ust. 4 w odniesieniu do postępowań, w których na podstawie tego przepisu stwierdzono realizację przesłanek quasi-zasiedzenia wobec spółdzielni. Orzeczenie Trybunału nie ma natomiast ani automatycznego, ani wywiedzionego z art. 190 ust. 4 Konstytucji, skutku w sferze praw osób-mieszkańców domów spółdzielni, które dokonały uwłaszczeń mieszkania.

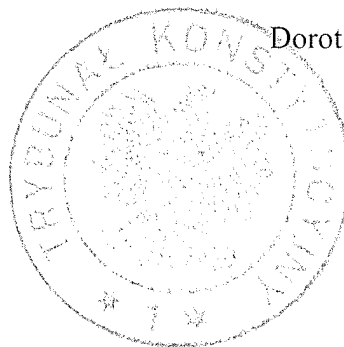
**9. Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.**

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Hajduk", is written over the seal.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 29 października 2010 r., w sprawie o sygn. P 34/08**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do całości wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2010 r., w sprawie o sygn. P 34/08. W niniejszej sprawie nie znajduję argumentów wystarczających do obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanego art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych albo u.s.m.).

1. Niniejsza sprawa została zainicjowana pytaniem sądu. Kontrola konstytucyjności w trybie pytania prawnego musi odpowiadać warunkom określonym dla tego rodzaju postępowania w Konstytucji, a także w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Podstawową przesłanką umożliwiającą przedstawienie Trybunałowi pytania prawnego jest uzależnienie rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem od odpowiedzi na to pytanie (przesłanka funkcjonalna – art. 193 Konstytucji).

Sąd pytający w *petitum* zakwestionował cały art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. Przepis ten dotyczy trzech różnych rodzajów nieruchomości: własności Skarbu Państwa, własności gminy oraz nieruchomości, których właściciel pozostaje nieznan, pomimo podjętych starań o jego ustalenie. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, że w sprawie, na tle której sformułowano pytanie prawne, chodzi o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie nieruchomości będącej własnością gminy. Nie mogę zgodzić się z przedstawionym w wyroku poglądem Trybunału, że podmiotowy zakres przepisu nie ma znaczenia z uwagi na to, że zarzuty sądu pytającego dotyczą samej konstrukcji zasiedzenia, a nie określenia kręgu podmiotów/właścicieli nieruchomości, które w drodze zasiedzenia nabywa spółdzielnia mieszkaniowa.

Przed wszystkim zakwestionowany przepis odnosi się z jednej strony do dwóch zasadniczo różnych podmiotów: Skarbu Państwa i gminy, z drugiej zaś strony do właściciela nieruchomości, który pozostaje nieznan. Nie ulega wątpliwości, że status prawny każdego z tych podmiotów jest inny, a w konsekwencji również inny jest zakres

własności wszystkich lokali, a członkom spółdzielni uniemożliwia uzyskanie prawa własności lokalu.

Należy podkreślić, że ustawodawca od lat poszukuje efektywnych środków uporządkowania stanu prawnego nieruchomości będących w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych. Liczne próby zreformowania spółdzielczości mieszkaniowej, których pierwszoplanowym celem jest przekształcenie spółdzielczych praw do lokalu w pełne prawo własności, prowadzą do wniosku, że nie jest to proces ani łatwy, ani krótkotrwały. Niemniej jednak wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego popierało przekształcenia własnościowe w ramach spółdzielni mieszkaniowych. Co więcej, to właśnie dążenie do likwidacji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zasługiwało – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie tylko na akceptację, ale miało legitymację konstytucyjną (zob. m.in. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; oraz wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., pełny skład, sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38).

Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych służy temu właśnie celowi. Cechą charakterystyczną rozwiązań stawianych do dyspozycji spółdzielni mieszkaniowych przed dodaniem w 2007 r. kwestionowanego ust. 4<sup>1</sup> było nałożenie na zarządy spółdzielni obowiązku inicjatywy i konsekwentnej aktywności tak, aby doprowadzić do rezultatu zakładanego przez ustawodawcę. Skoro jednak kolejne, zróżnicowane rozwiązania okazywały się nieskuteczne, ustawodawca zdecydował się na regulację dalej idącą. Mianowicie, jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy lub gdy właściciel pozostaje nieznanym i przed tym dniem legalnie, tj. na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej wybudowała budynek, wówczas na podstawie art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. z mocy prawa nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Regulacja ta zredukowała obowiązki zarządu spółdzielni do wystąpienia do sądu z wnioskiem o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, a orzeczenie sądu jest podstawą wpisu do księgi wieczystej. Co więcej, równocześnie ta sama nowela wprowadziła ust. 4<sup>2</sup>, który ustanowił 3 miesięczny termin wystąpienia przez zarząd spółdzielni do sądu z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia gruntu na podstawie ust. 4<sup>1</sup>, jeżeli osoba uprawniona do lokalu spółdzielczego wystąpiła z wnioskiem o przeniesienie odrębnej własności lokalu. Bez wątplenia zakwestionowany przepis wraz z ust. 4<sup>2</sup> może być skutecznym narzędziem definitywnego rozwiązania żywotnego problemu społecznego.



Podstawowe wątpliwości sądu pytającego dotyczą różnic jakie ustawodawca wprowadził w konstrukcji zasiedzenia w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. w stosunku do regulacji macierzystej, tj. przepisów art. 172-176 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). Ściślej, wątpliwości te dotyczą ustanowienia „odmiennej podstawy nabycia prawa własności niebędącej tożsamą z dotychczas istniejącą instytucją prawną zasiedzenia”. Z kolei krytyczna ocena tego braku tożsamości ma uzasadniać zarzuty niezgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

Jeśli chodzi o tę pierwszą płaszczyznę podstawowych wątpliwości sądu pytającego to wyjaśnił je Sąd Najwyższy. W orzeczeniach mających za przedmiot różne aspekty stosowania art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. SN stwierdził m.in.:

– regulacje wcześniejsze (przed nowelizacją w 2007 r.) zawarte w art. 35 u.s.m. okazały się „niewystarczające do zapewnienia spółdzielniom możliwości uzyskania praw do gruntu, a tym samym do realizacji ustawowego obowiązku określenia odrębnej własności wszystkich lokali, koniecznego do osiągnięcia podstawowego celu ustawodawcy, którym jest uwłaszczenie członków spółdzielni”,

– zasiedzenie, o jakim mowa w art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest instytucją szczególną, inną niż zasiedzenie przewidziane w kodeksie cywilnym,

– jeżeli wykładnia językowa art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. nie jest wystarczająca, aby rozwiać wszelkie wątpliwości, to – zgodnie z zasadami wykładni prawa – konieczne jest posłużenie się także wykładnią funkcjonalną, uwzględniającą cel i funkcje regulacji zawartej w tym przepisie (zob. postanowienie SN z 17 listopada 2009 r., sygn. akt III CSK 71/09, Lex nr 551122; uchwała SN z 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 115/08, Lex nr 465364).

Nie ulega wątpliwości, że Sąd Najwyższy, w sposób miarodajny dla sądów powszechnych, wyjaśnił większość wątpliwości interpretacyjnych przedstawionych w pytaniu prawnym, odnoszących się do samej instytucji zasiedzenia przewidzianej w zakwestionowanym przepisie, a także do zakresu przedmiotowego tej regulacji.

Podsumowując tę część mojego zdania odrębnego, w powoływanym orzecznictwie Sądu Najwyższego znajduję istotne potwierdzenie dla mojego stanowiska. Mianowicie rozpoznając sprawę dotyczącą spółdzielczości mieszkaniowej, a więc dziedziny o szczególnym znaczeniu społecznym, złożonym i trudnym stanie prawnym (w czym ma swój udział również orzecznictwo TK), konieczne jest uwzględnienie funkcji i celu kontrolowanego przepisu. W moim przekonaniu to nieskuteczność wcześniejszych

regulacji doprowadziła ustawodawcę do rozwiązania, które – choć nie jest wolne od uchybień legislacyjnych – nie narusza Konstytucji.

2.2. W niniejszym wyroku Trybunał w znacznej części podzielił zarzuty sformułowane w pytaniu prawnym m.in. przeprowadzając analizę poszczególnych elementów zasiedzenia, ukształtowanych przez źródła prawa co do zasady tej samej rangi: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawa kodeks cywilny. Wynikające z tej „poziomej” analizy niezachowanie spójności regulacji późniejszej (spółdzielczej) z regulacją cywilistyczną jest podstawową płaszczyzną uzasadnienia niezgodności art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. z Konstytucją.

Nie mogę zgodzić się z taką metodą kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, a tym bardziej z jej wynikiem. Zasiedzenie jest instytucją regulowaną wyłącznie na poziomie ustawy zwykłej. Natomiast właściwość Trybunału jest ograniczona do hierarchicznej kontroli norm (art. 188 Konstytucji). Trybunał podkreśla, że kontrola konstytucyjności norm „nie obejmuje (...) rozwiązania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych”, gdyż badanie „horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa” prowadziłoby nie tyle do oceny z punktu widzenia konstytucyjności, ile „udatności” (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007 r., poz. 26, powołane tam orzecznictwo i literatura). Wyrok w niniejszej sprawie jest odejściem od tych podstawowych reguł.

Z drugiej strony trudno nie zgodzić się z twierdzeniem Trybunału, że wewnętrzna spójność systemu prawnego jest cechą pożądaną. Nie mniej jednak w praktyce stanowienia prawa i jego interpretacji często należy dać pierwszeństwo innym wartościom, szczególnie jeżeli są to wartości, prawa lub zasady konstytucyjne. Tak właśnie powinno być w niniejszej sprawie, gdzie przede wszystkim nie można nie wziąć pod uwagę, że cel zakwestionowanej regulacji znajduje zakotwiczenie w Konstytucji.

Art. 75 ust. 1 Konstytucji zakłada prowadzenie przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania, przyjmując rozumienie pojęcia „własnego” zgodne z wykładnią językową. To konstytucyjne umocowanie mieści się w idei sprawiedliwości społecznej. Trzeba uwzględnić fakt, że to spółdzielnie mieszkaniowe, a nie ich członkowie, skorzystały z dobrodziejstwa zmian ustroju społeczno-gospodarczego. Najpierw w okresie PRL znaczna część budynków spółdzielni powstała dzięki bezzwrotnej pomocy materialnej państwa, a następnie po przemianie ustrojowej spółdzielnie skutecznie, poprzez nieuregulowanie stanu prawnego nieruchomości, na których znajdowały się budynki mieszkalne, pomimo

licznych możliwości stworzonych przez ustawodawcę, niejednokrotnie blokowały przekształcenia praw spółdzielczych do lokalu w prawo własności lokalu.

Kolejnym argumentem przeciwko uznaniu art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. za niezgodny z Konstytucją jest charakter tego przepisu. W mojej ocenie jest to przepis szczególny i incydentalny. Dodany jako kolejny ustęp rozbudowanego art. 35 mieści się w „Przepisach przejściowych i końcowych”. Nie ulega wątpliwości, że w wraz z postępującym porządkowaniem stanu prawnego gruntów, na których znajdują się budynki spółdzielni przepis ten traciłby na znaczeniu. Trudno zatem mówić o radykalnej zmianie systemowej.

Mając na uwadze powyższe, uważam, że zaprezentowane w wyroku uchybienia legislacyjne kwestionowanego przepisu nie są wystarczające do orzeczenia o jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Istnienie niespójności w systemie prawa, choć z punktu widzenia jakości i sprawności tego systemu niepożądane, wymaga przede wszystkim stosowania przez sądy odpowiednich reguł wykładni prawa, tak jak to uczynił Sąd Najwyższy odwołując się w tym wypadku do wykładni celowościowej. Natomiast Trybunał oceniając taki przepis nie powinien kierować się wyłącznie zasadami dotyczącymi poprawnej legislacji, ale wziąć po uwagę także inne wartości konstytucyjne, w których kwestionowany przepis znajduje zakotwiczenie.

3.1. Konfrontując zakwestionowany przepis z konstytucyjnymi wzorcami wyrażającymi samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że samodzielność ta nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego.

Gminy powołane zastały do realizacji zadań i sprawowania funkcji o charakterze publicznym na rzecz wspólnoty samorządowej czyli społeczności lokalnej. Stąd własności komunalnej nie można traktować tylko w aspektach cywilistycznych. Wręcz przeciwnie wykorzystanie własności komunalnej dla realizacji zadań publicznych sprawia, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności istotnie różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych (zob. wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

W związku z tym, w mojej ocenie w niniejszej sprawie zachodzi konieczność szerszego – niż prezentowane jest to w treści wyroku – spojrzenia na zaskarżoną regulację. Czynniki finansowo-ekonomiczne choć jest niewątpliwie istotny, nie może przesłaniać innych aspektów działań podejmowanych w sferze administracji publicznej. Jednym z nich powinno być dążenie gminy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, wśród których znajdują się także spółdzielcy.

Nie ulega wątpliwości, że celem art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest uregulowanie zaszłości sprzed komunalizacji, tj. przed 5 grudnia 1990 r., usprawiedliwione długotrwałym

posiadaniem i wybudowaniem budynku na podstawie udzielonego spółdzielni pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej. Jednak podkreślić trzeba raz jeszcze – zmierza to do finalizacji transformacji spółdzielczości mieszkaniowej, w tym do umożliwienia członkom spółdzielni przekształcenia spółdzielczych praw do lokalu w prawo własności lokalu. Cel ten bez wątpienia jest społecznie pożądany i ma legitymację konstytucyjną. A zatem, jakkolwiek przekazanie spółdzielniom własności nieruchomości w drodze swoistego „zasiedzenia” uszczupla prawa majątkowe gmin, a tym samym dotyczy ich samodzielności, nie można uznać, że uszczuplenie to jest nadmierne lub nieusprawiedliwione innymi wartościami konstytucyjnymi.

Tym samym należało uznać, że art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest zgodny z art. 165 ust. 1 i 2 i art. 167 ust. Konstytucji.

3.2. Nie podzielam poglądu, że art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji są adekwatnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie. Konieczne jest bowiem odróżnienie konstytucyjnej ochrony własności osób prawa prywatnego i osób prawa publicznego, takich jak gmina, a tym bardziej Skarb Państwa. Utożsamienie takiej ochrony może prowadzić do absurdalnych sytuacji, w których będziemy hipotetycznie rozważać dopuszczalność z punktu widzenia zasady proporcjonalności każdego ograniczenia, a tym bardziej wyzucia się z własności (np. w drodze reprivatyzacji) Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Idąc tą drogą rozumowania można by oceniać np. ustawę komunalizacyjną, na mocy której z dniem 5 grudnia 1990 r. uwłaszczone zostały z majątku Skarbu Państwa jednostki samorządu terytorialnego.

4. Na zakończenie należy podkreślić, że rozstrzygnięcie Trybunału budzi zasadnicze wątpiwości także ze względu na skutki, które z punktu widzenia uzyskania pełnej własności praw spółdzielców mogą być niekorzystne, a z całą pewnością skomplikują istniejący stan prawny.

Z powyższych względów zdecydowałam się złożyć zdanie odrębne.

