

RCL DPiO 5604-13/12

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 14 lutego 2012 R., SYGN. AKT P 17/10**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P.17/10. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 22 lutego 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, poz. 201.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Przepis **art. 48 ust. 1** ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.) **w zakresie**, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (o którym mowa w pkt 1 powołanego przepisu) **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zwanej dalej „ustawą o spółdzielniach”, traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 23 lutego 2013 r., w zakresie w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu.

#### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przepis art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach stanowi, że na pisemne żądanie najemcy (oraz osobie bliskiej w stosunku do najemcy – ust. 2) spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu, po dokonaniu przez niego:

1) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu;

2) wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie.

Powyższe oznacza, że art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach ma zastosowanie w przypadku roszczenia najemcy (oraz osoby bliskiej w stosunku do najemcy) o przeniesienie własności lokalu zarówno w przypadku, gdy spółdzielnia nabyła ten lokal odpłatnie, jak i nieodpłatnie. Po spełnieniu przez najemcę przesłanek zawartych w ust. 1 spółdzielnia jest zobowiązana przenieść własność lokalu. Z tym, że w przypadku nieodpłatnego przejścia lokalu przez spółdzielnię najemca musi spełnić jedynie przesłankę finansową zawartą w pkt 1 art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach (tj. spłata zadłużenia z tytułu najmu lokalu). Natomiast, w przypadku odpłatnego przejścia lokalu przez spółdzielnię najemca musi spełnić dwie przesłanki finansowe zawarte w pkt 1 i 2 art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach (tj. spłata zadłużenia z tytułu najmu lokalu oraz wpłata wkładu budowlanego w wysokości określonej przez spółdzielnię).

W tym miejscu zauważenia również wymaga, iż art. 48 stanowił już przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07 orzekł o niezgodności z Konstytucją jego ust. 3. W ustępie tym określona była kolejna przesłanka finansowa, którą zobowiązany był spełnić najemca chcący nabyć własność lokalu, jeżeli spółdzielnia przejęła go nieodpłatnie. Uchylony art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach stanowił, że jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nabyła mieszkanie zakładowe nieodpłatnie, najemca, o którym mowa w ust. 1, powinien pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal. Tym samym norma wynikająca z art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach stanowiła uzupełnienie normy wynikającej z ust. 1 ww. artykułu, w zakresie zobowiązań finansowych najemcy, których spełnienie jest konieczne do przeniesienia własności lokalu, który spółdzielnia nabyła nieodpłatnie. Jednakże w wyniku braku ingerencji ustawodawcy, wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07 sądy przyjęły literalną

wykładnię art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach, zgodnie z którą do przeniesienia własności lokalu, który został nieodpłatnie przejęty przez spółdzielnię mieszkaniową najemca musi spełnić jedynie przesłankę finansową z tytułu najmu lokalu, co oznacza, że spółdzielnia zobowiązana jest faktycznie do darmowego przeniesienia własności lokalu.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 64 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że powyższa zasada konstytucyjna wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Wskazuje się również, że uprawnienie właściciela do rozporządzania rzeczą oznacza możliwość swobodnego zachowania jej własności dopóki jest to zgodne z wolą właściciela. Spółdzielnie mieszkaniowe są osobami prawnymi, czyli samodzielnymi podmiotami prawa, którym przysługuje własność i inne prawa majątkowe, a prawa te podlegają ochronie w świetle art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny badając zaskarżoną regulację stwierdził, że stanowi ona ingerencję w konstytucyjne prawo własności spółdzielni mieszkaniowej do rozporządzania rzeczą, przez pozbawienie jej możliwości swobodnego zachowania własności należącego do spółdzielni lokalu mieszkalnego. Natomiast zgodnie z Konstytucją własność i inne prawa majątkowe mogą być ograniczone jeżeli spełnione zostały przesłanki zawarte w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Zatem samo preferencyjne uregulowanie kwestii finansowych nabywania mienia należącego do spółdzielni co do zasady nie jest konstytucyjnie wykluczone, jednakże powinno to nastąpić z poszanowaniem innych zasad konstytucyjnych, np. zasady proporcjonalności.

Zdaniem Trybunału zaskarżoną normę wynikającą z art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach należy uznać za niekonstytucyjną. Po pierwsze dlatego, że świadczenie, które ma spełnić najemca na rzecz spółdzielni nie jest świadczeniem, które ma być spełnione w zamian za przeniesienie własności lokalu, lecz jest należnością za oddanie mu lokalu w najem i ponoszenie opłat za zajmowanie tego lokalu należy do podstawowych obowiązków

najemcy. Ponadto ustawodawca w pierwotnych założeniach nie przewidywał, aby spółdzielnia była zobowiązana do przeniesienia własności lokalu wyłącznie po spłacie przez najemcę świadczeń wynikających z umowy najmu. Taki stan rzeczy powstał wskutek niepodjęcia odpowiednich działań legislacyjnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, w którym za niekonstytucyjny został uznany ust. 3 art. 48 ustawy o spółdzielniach. Przepis ten przewidywał, dodatkową przesłankę finansową, jaką musiał spełnić najemca chcący nabyć własność lokalu. Po drugie w opinii Trybunału norma wynikająca z art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach przewiduje jednolite przesłanki finansowe dochodzenia roszczenia o przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię, nie określając jednak w sposób precyzyjny kręgu uprawnionych najemców. Natomiast zdaniem Trybunału, ustawodawcy chodziło o przyznanie tych uprawnień konkretnej grupie najemców, tj. tym najemcom, którzy w związku z przejściem zajmowanych lokali przez spółdzielnię stali się podmiotem stosunku najmu ze spółdzielnią mieszkaniową bez własnej woli. Jednakże z uwagi na wydłużający się proces przekazywania dawnych mieszkań zakładowych obecnie najemcy ci mogą mieć różny status. Reasumując Trybunał zauważył, że przesłanki finansowe dochodzenia roszczenia o przekształcenie prawa własności lokalu powinny być uzależnione również od statusu uprawnionych podmiotów.

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że określony w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach zakres obowiązków finansowych najemcy, od których spełnienia uzależniona została realizacja przyznanego mu roszczenia o przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową, przesądza o nieproporcjonalności zaskarżonej regulacji. Regulacja ta nie znajduje racjonalnego ani obiektywnego uzasadnienia. A ostateczny kształt analizowanego przepisu jest sumą przypadków, a nie świadomym działaniem legislacyjnym.

Ponadto Trybunał podkreślił, że niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji nie wynika z przyjęcia preferencji finansowych w nabywaniu własności najmowanych lokali, ale z tego, że realizacja przyznanego najemcom roszczenia następuje co do zasady pod tytułem darmym. Dopuszczalne jest bowiem określanie preferencyjnych, tj. niższych od cen rynkowych, warunków finansowych nabywania przez najemców dawnych mieszkań zakładowych własności lokali przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o ile warunki te są racjonalne i obiektywnie uzasadnione.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutkiem analizowanego orzeczenia jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu w zakresie określonym w sentencji orzeczenia. Zatem istnieje pilna konieczność

podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W analizowanej sprawie Trybunał Konstytucyjny skorzystał z możliwości jaką daje art. 190 ust. 3 Konstytucji, który pozwala sądowi konstytucyjnemu na określenie innego niż dzień ogłoszenia wyroku terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Zdaniem Trybunału natychmiastowa derogacja niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawa doprowadziłaby do naruszenia wielu norm, zasad i wartości konstytucyjnych oraz mogłaby spowodować dotkliwe skutki społeczne.

Natomiast o zastosowaniu mechanizmu odroczenia w niniejszej sprawie, w opinii Trybunału, zdecydowały przede wszystkim następujące względy:

- 1) po pierwsze, natychmiastowa derogacja spowodowałaby lukę w prawie, gdyż pozbawiłaby zainteresowanych najemców dawnych mieszkań zakładowych przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie roszczenia o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu. Natomiast w analizowanej sprawie Trybunał nie zakwestionował samej możliwości przeniesienia na najemcę własności lokalu, lecz okoliczności dokonania tej czynności (za darmo);
- 2) po drugie, dotychczasowe następstwa stosowania tego przepisu są już nieodwracalne w stosunku do tych najemców, w stosunku do których dokonano przekształcenia. Zatem przewidziana w art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych, które zapadły na podstawie zakwestionowanego przepisu prowadziłaby w tej sytuacji do trudnych do zaakceptowania skutków z punktu widzenia Konstytucji, gdyż najemcy którzy dokonali przekształcenia działali w zaufaniu do litery obowiązującego prawa. Dlatego wzruszanie orzeczeń w tym przypadku stanowiłoby naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji);
- 3) po trzecie, w analizowanej sprawie Trybunał wziął również pod uwagę fakt, że wiele spraw o przeniesienie własności dawnych mieszkań zakładowych jeszcze się toczy. Natomiast zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje, aby derogacja przepisów stosowanych przez dłuższy czas i na dużą skalę nie była dla ich adresatów zaskoczeniem, stąd też Trybunał zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej zaskarżonej regulacji.

Ponadto do czasu upływu terminu odroczenia lub wcześniejszej zmiany zaskarżonego przepisu działaniem ustawodawcy, przepis ten nadal znajduje zastosowanie. Tym samym, Trybunał podziela pogląd, że zaskarżony przepis powinien być wykładany ściśle i zgodnie z jego celem, którym jest przyznanie roszczenia o przeniesienie własności dawnego lokalu

zakładowego tylko tym osobom (oraz ich bliskim), które w stosunku najmu pozostawały już w chwili przejścia lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową (wyrok Sądu Najwyższego o sygn. akt II CSK 51/10).

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że dopuszczalne jest określanie preferencyjnych, tj. niższych od cen rynkowych, warunków finansowych nabywania przez najemców dawnych mieszkań zakładowych własności lokali przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe. Zdaniem Trybunału określenie odpowiedniej wysokości świadczeń mogłoby nawiązywać do kosztów jakie poniosła spółdzielnia mieszkaniowa po przejęciu lokalu zakładowego (np. zwrot nakładów koniecznych poniesionych na utrzymanie budynku, czy zwrot nakładów użytecznych, które poniosła spółdzielnia). Drugą opcją do rozważenia, zdaniem Trybunału, jest wprowadzenie systemu bonifikat procentowych w stosunku do wartości rynkowej lokalu za każdy rok jego najmu. W tym miejscu Trybunał podkreślił również, że warunki finansowe nabywania danych mieszkań zakładowych powinny być uzależnione od statusu jaki posiada dany najemca (w zależności czy stosunek najmu istniał już w chwili nieodpłatnego przejścia lokalu zakładowego przez spółdzielnię mieszkaniową). Ponadto Trybunał zauważył, iż ustawodawca wprowadzając nowe przepisy powinien również zapewnić odpowiednie regulacje intertemporalne, które zminimalizowałyby negatywne działanie dotychczasowych przepisów. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że do obowiązku ustawodawcy należy również kwestia stworzenia odpowiedniego reżimu prawnego dotyczącego osób, które złożyły już do spółdzielni wnioski o przeniesienie własności lokalu.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na odroczony termin derogacji przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych.

#### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia ewentualnych prac legislacyjnych jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Działania legislacyjne podejmowane w celu wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinny skupiać się nie tylko na samej nowelizacji art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach, ale swym zakresem powinny obejmować szereg innych problemów, które stanowiły przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, którego wyrazem są liczne orzeczenia w tej materii.

### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

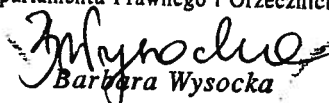
Jednocześnie zauważenia wymaga, że Komisja Ustawodawcza Senatu opracowała projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (nr druku 58), który ma na celu realizację wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z dnia 25 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05 oraz wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08. Wobec powyższego rozważenia wymaga, czy w ewentualnym Stanowisku Rządu do ww. projektu nie powinna zostać poruszona kwestia rozszerzenia projektu również o kwestie poruszone w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07 oraz w wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10.

### **5. Uwagi:**

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. S 1/12 zasygnalizował Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii uregulowania uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe. Podjęcie działań legislacyjnych w powyższym zakresie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Trybunału liczne nowelizacje ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz brak wewnętrznej spójności przepisów prawa spółdzielczego doprowadziły do braku czytelności jej przepisów. Tym samym, zasadnym rozwiązaniem wydaje się kompleksowe uregulowanie materii dotyczącej spółdzielni mieszkaniowych.

D Y R E K T O R  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

  
Barbara Wysocka

