

181/10/A/2008

WYROK

z dnia 17 grudnia 2008 r.

Sygn. akt P 16/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski – współsprawozdawca
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 grudnia 2008 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego Sądu Grodzkiego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, czy:
 - a) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w jego pkt 1-3, jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175),
 - b) art. 12 ust. 1¹ ustawy powołanej w punkcie 1a jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- 2) Sądu Rejonowego Sądu Grodzkiego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, czy:
 - a) art. 12 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1a w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w jego pkt 1-3 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1a w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w jego pkt 1-2, są zgodne z art. 64 w związku z art. 21

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 grudnia 2008 r. w Dz. U. Nr 235, poz. 1617.

- Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- b) art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ ustawy powołanej w punkcie 1a oraz art. 8 ust. 1 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) są zgodne z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 27² ustawy powołanej w punkcie 1a oraz art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 2b, jako normy sankcjonujące naruszenie nakazu zawartego w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1a oraz art. 8 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2b, są zgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 12 ust. 1 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 oraz z 2007 r. Nr 125, poz. 873) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 8 ust. 1 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) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 27² ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 4 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 1-4 wyroku tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Pytania prawne dwóch składów orzekających Sądu Grodzkiego – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi dotyczą przepisów dwóch ustaw: 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.) oraz 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.).

1.1. Postanowieniem z 25 lutego 2008 r. (sygn. akt XIX W 16/08) Sąd Grodzki – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, rozpoznając sprawę Stanisława W., Zbigniewa M., Leszka C., obwinionych z art. 27² u.s.m., przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

a) art. 12 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w jego pkt 1-3, jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1 do Konwencji),

b) art. 12 ust. 1¹ u.s.m. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

1.2. Postanowieniem z 28 lutego 2008 r. (sygn. akt XIX W 1173/07) Sąd Grodzki – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, rozpoznając sprawę Zdzisława L., obwinionego o czyn z art. 27² u.s.m., postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

a) art. 12 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w jego pkt 1-3, oraz czy art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w jego pkt 1-2, są zgodne z art. 64 Konstytucji w związku z art. 21 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji,

b) art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. i art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji,

c) art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., jako norma sankcjonująca naruszenie nakazu zawartego w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., są zgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji.

1.3. Z uwagi na to, że u podstaw pytań prawnych zadanych przez dwa składy orzekające Sądu Grodzkiego – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi leżały analogiczne stany faktyczne, zaś argumentacja zawarta w uzasadnieniach pytań prawnych jest zbieżna, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 19 marca 2008 r. połączył obie sprawy do wspólnego rozpoznania.

W jednym z postępowań (sygn. akt XIX W 16/08), w związku z którym zostało zadane pytanie prawne, Sąd Grodzki rozpoznaje sprawę Stanisława W., Zbigniewa M., Leszka C. (członków zarządu spółdzielni mieszkaniowej), obwinionych z art. 27² u.s.m. Z wnioskiem o ukaranie wystąpił III Komisariat Komendy Miejskiej Policji w Łodzi. Postępowanie zostało wszczęte na podstawie pięćdziesięciu zawiadomień o wykroczeniu, złożonych przez członków spółdzielni mieszkaniowej, w związku z niezawarciem przez

spółdzielnię, w ustawowym terminie, umów o przeniesienie własności lokali. Wszystkie wnioski o przeniesienie własności lokalu pochodzą od osób, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, stąd pytaniem prawnym, sformułowany na tle tego postępowania, zostały objęte: art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 1¹ u.s.m. Jak wynika z treści zarzutów, wszystkie, w różnych konfiguracjach, dotyczą treści przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli.

W drugim postępowaniu (sygn. akt XIX W 1173/07), w związku z którym zostało zadane pytanie prawne, Sąd Grodzki – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia rozpoznaje sprawę Zdzisława L. (prezesa spółdzielni mieszkaniowej) obwinionego z art. 27² u.s.m. Z wnioskiem o ukaranie wystąpił IV Komisariat Komendy Miejskiej Policji w Łodzi. Postępowanie zostało wszczęte na podstawie pięciu zawiadomień o wykroczeniu, złożonych przez członków spółdzielni mieszkaniowej w związku z niezawarciem przez spółdzielnię, w ustawowym terminie, umów o przeniesienie własności lokali – na podstawie art. 12 ust. 1 u.s.m. (w wypadku osób, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu), bądź na podstawie art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (w wypadku osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu). Jak wynika z nadesłanych przez sąd pytający akt sprawy, dwie z pokrzywdzonych osób złożyły wnioski o przekształcenie przysługującego im spółdzielczego prawa do lokalu przed 31 lipca 2007 r., zaś trzy pozostałe osoby już po tym dniu, w związku z czym zastosowania w sprawie wymagają nie tylko przepisy u.s.m. (art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1¹, art. 27² u.s.m.), ale także przepisy ustawy nowelizującej z 2007 r. (art. 8 ust. 1 i 2).

1.4. W uzasadnieniu pytań prawnych przytoczono następującą argumentację:

1.4.1. W myśl art. 27² u.s.m. kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 tej ustawy, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. tej samej karze podlega członek zarządu spółdzielni, który dopuścił do niezawarcia wyżej wskazanej umowy z osobą, która złożyła o to wniosek przed 31 lipca 2007 r.

Cytowane przepisy karne tworzą sankcję w stosunku do norm nakładających na spółdzielnię obowiązek zawarcia umowy określonej treści (art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.). Termin, w jakim umowa ma być zawarta, wskazany jest w art. 12 ust. 1¹ oraz w art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.

W myśl art. 12 ust. 1 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r., na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

1) spłaty przypadającej na jego lokal części kosztów budowy będących zobowiązaniami spółdzielni, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 (zobowiązanie członka spółdzielni do pokrywania kosztów zadania inwestycyjnego w części przypadającej na jego lokal przez wniesienie wkładu mieszkaniowego określonego w umowie), w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami, z zastrzeżeniem pkt 2;

2) spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na jego lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa, uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków;

3) spłaty zadłużenia z tytułu opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na dany lokal, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni.

Zgodnie z art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r., na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu:

1) spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami;

2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 i ust. 1¹.

Dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem pytania prawnego art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., które są niezbędne do rekonstrukcji przepisu zawierającego niekompletną normę prawnokarną (art. 27² oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.) i znajdujących bezpośrednie zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przez ten Sąd. Gdyby art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (źródło normy sankcjonowanej w jej art. 27² i art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2007 r.) okazały się sprzeczne ze wskazanym wzorcem kontroli konstytucyjnej, obwinionych należałoby od zarzucanego im czynu uniewinnić lub też przed wszczęciem przewodu sądowego postępowanie umorzyć. Nikt bowiem nie może być karany za niewykonanie obowiązku uznanego za niezgodny z Konstytucją. To samo należałoby uczynić, gdyby ujęty abstrakcyjnie termin do zawarcia umowy przenoszącej własność określony w art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. okazał się niekonstytucyjnie krótki. Dopiero uznanie, że obowiązek i termin zawarcia umowy jest określony w sposób zgodny z Konstytucją, otworzyłoby sądowi drogę do zbadania, czy w realiach konkretnej sprawy obwiniony uchybił im w sposób zawiniony, czy też z przyczyn od siebie niezależnych. Ocena czynu wymaga najpierw ustalenia, czy zarzucany czyn ma charakter karalny (jest przestępstwem lub wykroczeniem), a dopiero w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie otwiera się droga do badania zachowania obwinionych z punktu widzenia ich winy.

1.4.2. Istotą przedstawionej regulacji jest to, że spółdzielnia zobowiązana jest do przekształcenia, na żądanie spółdzielcy, prawa lokatorskiego lub własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność. Spółdzielca zobowiązany jest tylko spłacić bieżące zadłużenie wobec niej i uiścić opłaty równe kosztom budowy lokalu. W razie przekształcenia prawa lokatorskiego w odrębną własność, jedynie gdy spółdzielnia korzystała z pomocy publicznej, spółdzielca zobowiązany jest ją spłacić (w wysokości nominalnej). Ustawodawca zrezygnował z dopłaty przez członka na rzecz spółdzielni uzupełnienia wkładu budowlanego, w tym części kosztów modernizacji budynku przypadających na dany lokal. Tym samym przysporzenie majątkowe uzyskane przez spółdzielnię w zamian za zbywany lokal nie nawiązuje w żaden sposób do jego wartości rynkowej.

1.4.3. Działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją (art. 1 prawa spółdzielczego) „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia przepis art. 12 Konstytucji. Przepis ten proklamuje jedną z zasad ustrojowych, przewidując wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających wymienionym w tym przepisie typom (związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji), ale także – „innych dobrowolnych zrzeszeń”. Do nich należą również spółdzielnie.

1.4.4. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Zadanie to winno być realizowane również przez tworzenie instytucji prawnych, umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań, zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu. To znaczy, że spółdzielnie mieszkaniowe, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, mają – wynikający z Konstytucji – szczególny status

prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Tworzenie i działalność spółdzielni, a w szczególności spółdzielni mieszkaniowych, podlega ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to – choć oczywiście nie wyklucza – możliwości ingerencji władzy publicznych w tej dziedzinie.

1.4.5. Nie ma żadnych normatywnych argumentów, z których wynikałoby, że przysługująca spółdzielni mieszkaniowej ochrona praw majątkowych jest „gorsza” czy „słabsza” niż przysługująca osobie fizycznej. Art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraźnie mówi o równej „dla wszystkich” ochronie prawnej własności i innych praw majątkowych. Z kolei art. 1 zdanie pierwsze Protokołu nr 1 do Konwencji mówi o ochronie przysługującej „każdej osobie fizycznej i prawnej”. Wskazuje to na szerokie ujęcie podmiotowej strony konstytucyjnych gwarancji praw majątkowych. W konsekwencji należy uznać, że spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami prawnymi, których własność podlega ochronie przewidzianej w art. 64 i art. 21 Konstytucji. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji co do oceny dopuszczalnych ograniczeń (dopuszczalnej ingerencji) w zakresie korzystania z prawa własności. Każdy przepis prawa przewidujący ograniczenie własności, a zwłaszcza taki, który prowadzi do jej utraty, winien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.6. Stosunki między spółdzielnią a jej członkami, są wyrazem przysługującej każdemu człowiekowi „wolności zrzeszania się” (art. 58 Konstytucji, art. 11 Konwencji). Brak jest jednak podstaw do wyprowadzania na tej podstawie żądania przeniesienia własności spółdzielni na rzecz spółdzielcy.

1.4.7. Zgodnie z art. 12 oraz art. 17¹⁴ u.s.m. na spółdzielni ciąży obowiązek przeniesienia na rzecz jej członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, własności tego lokalu, i to na zasadach nieekwiwalentnych. Przepisy te powodują – w razie ziszczenia się określonych w nich przesłanek – pozbawienie spółdzielni mieszkaniowej jej prawa własności (przed wyodrębnieniem lokal mieszkalny stanowi bowiem część składową budynku, którego właścicielem jest spółdzielnia). Mamy tu do czynienia z wywłaszczeniem, w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Jego znaczenie trzeba ustalić opierając się na wykładni przepisów Konstytucji, w szczególności jej art. 21 ust. 2. Samo brzmienie tego przepisu wskazuje, że warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest cel publiczny. Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196), czy też jako „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy, nr 5/1998, s. 31). Szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Zważywszy, że z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że własność może być jedynie „ograniczona”, a nie odebrana całkowicie, i zważywszy, że w myśl powołanych przepisów ustawodawca zwykły nie może naruszać „istoty prawa własności” (a niewątpliwie odebranie własności, pozbawiające właściciela możliwości jej wykonywania, godzi w istotę tego prawa), uznać należy, że norma art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi konstytucyjną legitymację do przymusowego odebrania własności temu, komu ona przysługuje. Dlatego też każde przymusowe odebranie własności, niezależnie od tego, czy dokonywane jest na rzecz podmiotu publicznego czy prywatnego, podlegać powinno jednolitym założeniom. Z punktu widzenia właściciela i ochrony jego praw kwestią zasadniczą jest sankcjonowana przez państwo ingerencja w jego prawa majątkowe, natomiast sprawą wtórną (zdaniem sądu pozbawioną znaczenia z punktu widzenia analizy interesów właściciela) jest to, na czyją rzecz następuje. Z tego też względu różnego rodzaju

unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia.

1.4.8. Wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko w razie spełnienia dwóch przesłanek: istnienia publicznego celu wywłaszczenia oraz dokonania wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 1 zdanie drugie Protokołu nr 1 do Konwencji). Cel wywłaszczenia jest publiczny, jeśli związany jest nie tylko z indywidualnymi interesami ściśle określonej jednostki (jednostek), ale jeśli służy pomyślności zbiorowości pojmowanej jako całość (pożytkowi publicznemu i dobru ogółu). W wypadku roszczenia z art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. celem ustawodawcy jest doprowadzenie do pożądanej, z punktu widzenia konstytucyjnego modelu (art. 20 Konstytucji) struktury własności, opartego raczej na własności indywidualnej niż zbiorowej. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawęża rozumienia instytucji wywłaszczenia tylko do przymusowego wyzucia z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego, podejmowanego w ramach działań należących wyłącznie do sfery prawa publicznego. Rozumienie to występuje na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.). Jednakże również na gruncie tej ustawy orzecznictwo w pełni aprobuje pogląd, iż „publiczny” cel może być realizowany również przez podmioty prawa prywatnego. Doktryna prawa, na gruncie przepisu art. 6 pkt 10 u.g.n., wypowiada się jednoznacznie, iż dla uznania, że realizowany cel jest celem publicznym, decydujące znaczenie ma charakter samego zamierzenia, a nie forma prawna podmiotu, który go realizuje (zob. M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Casus 2003/2/6). Konstytucyjna zasada dopuszczalności wywłaszczenia nie wymaga, aby rozpatrywany przepis każdorazowo definiował cel, jak i dopuszczalność wywłaszczenia na jego realizację. Tym samym za dopuszczalne uznać należy wywłaszczenie praw rzeczowych tylko na ustawowo zdefiniowane cele publiczne – do jakich z samej istoty rzeczy należy zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli – bez konieczności „každorazowego określania w drodze ustawy możliwości wywłaszczenia dla pozyskania nieruchomości na jego realizację” (M. Wolanin, *Przymusowa komunalizacja części nieruchomości przy jej podziale*, OSP 2001/4/61).

1.4.9. Sądy pytające nie kwestionują istnienia, na tle sytuacji objętych art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., cechy „publiczności” celu wywłaszczenia. Jednakże, zdaniem sądu, druga z przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia nie została spełniona. Spółdzielniom nie zapewniono bowiem „słusznego” (silnie nawiązującego do wartości rynkowej lokalu w chwili przekształcenia) ekwiwalentu za utracone na rzecz spółdzielcy mienie.

1.4.10. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), stwierdził, że: „preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, uwłaszczenie grupy osób fizycznych kosztem mienia państwowego i komunalnego oraz przerzucenie ciężaru tego uwłaszczenia na pozostałe podmioty, także będące beneficjentami dobra publicznego, pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego”. Co prawda rozstrzygnięcie powyższe dotyczyło przede wszystkim mienia jednostek samorządu terytorialnego, jednak w stosunku do niniejszej sprawy uzasadniona jest analogia związana z wprowadzeniem możliwości uwłaszczenia osób indywidualnych kosztem majątku należącego do osoby prawnej – spółdzielni mieszkaniowej. Dopuszczalność preferencyjnego uwłaszczenia, które dotyczy majątku spółdzielni mieszkaniowej, będącego w rozumieniu Konstytucji własnością prywatną, w żadnym razie nie może iść dalej, niż w przypadku majątku podmiotów publicznoprawnych. Art. 20 Konstytucji w jednoznaczny sposób akcentuje rolę własności prywatnej jako jednej z podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, stąd ochrona tej własności nigdy nie powinna być słabsza niż ochrona majątku jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1

Konstytucji). Wprowadzenie przez państwo preferencji w nabyciu własności przez osoby prywatne nie jest konstytucyjnie wykluczone, ale jego dopuszczalność zależy od spełnienia warunków dotyczących ochrony interesu osoby pozbawianej własności.

1.4.11. Z art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. wynika, że zbycie własności przez spółdzielnię następuje odpłatnie. Nabywca uprawniony z tytułu lokatorskiego prawa do lokalu wnosi kwotę stanowiącą równowartość: spłaty przypadającej na jego lokal części kosztów budowy będących zobowiązaniami spółdzielni, a o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.s.m., w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami, z zastrzeżeniem pkt 2; spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na dany lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków; spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.

1.4.12. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, w myśl którego członek spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, może nabyć własność tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła odzwierciedlenia wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego w znaczeniu ekonomicznym (o czym przypomina art. 3 prawa spółdzielczego) do ogółu jej członków.

1.4.13. Objęta pytaniami prawnymi regulacja oznacza, że dochodzi do wywłaszczenia spółdzielni w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zasada równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i zakaz naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), interpretowane z uwzględnieniem zasady słusznego odszkodowania obowiązującej w wypadku wywłaszczenia na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji), nakazują przyjęcie, iż wynikająca z art. 12 i z art. 17¹⁴ u.s.m. ingerencja we własność prywatną idzie tak daleko, że nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia.

1.4.14. Art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. wprowadzają 3-miesięczny termin od złożenia wniosku na definitywne załatwienie sprawy i zawarcie umowy o przeniesienie własności lokalu na osobę, której przysługuje odpowiednio spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Wyjątek stanowi sytuacja, w której ten 3-miesięczny termin ulega wydłużeniu o czas nieoznaczony z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości; dotyczy to sytuacji, gdy spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek sama lub gdy uczynili to jej poprzednicy prawni (por. art. 113 ust. 6 u.g.n.). Termin 3-miesięczny, w myśl art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., co do wniosków złożonych przed dniem jej wejścia w życie, zaczyna biec od daty wejścia w życie tej ustawy.

1.4.15. Dziennik Ustaw Nr 125 z 2007 r., w którym pod pozycją 873 opublikowano ustawę zmieniającą z 2007 r., wprowadzającą kwestionowane regulacje, został wydany 13 lipca 2007 r. Ustawa weszła w życie z dniem 31 lipca 2007 r. (art. 12 ustawy zmieniającej z 2007 r.). Zatem *vacatio legis* była wyjątkowo krótka, zwłaszcza jak na skalę zmian wprowadzanych tą ustawą.

Art. 42 i art. 43 u.s.m., wprowadzające procedurę rozpatrywania wniosku o wyodrębnienie własności lokalu w danej nieruchomości, przewidują, że następuje to na podstawie uchwały zarządu spółdzielni o treści określonej w art. 42 ust. 1 ustawy, obejmującej wszystkie lokale w danej nieruchomości, podjętej w okresie 24 miesięcy od dnia złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności lokalu. Sama procedura ustalania wyodrębnionej własności lokalu jest czasochłonna i może spowodować przekroczenie terminu 3-miesięcznego ustalonego przez ustawodawcę na zawarcie umowy przenoszącej

własność z osobą uprawnioną, która złożyła stosowny wniosek do spółdzielni mieszkaniowej. Ustawodawca nie zapewnił osobom działającym w imieniu spółdzielni mieszkaniowych odpowiedniego czasu, aby umożliwić wykonanie nagle nałożonego na nie obowiązku. Z akt spraw toczących się przed sądami wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe muszą uregulować stan prawny nieruchomości przez nabycie własności czy też użytkowania wieczystego od gminy, ustanowienie służebności, uwzględniając toczące się procesy komunalizacji mienia; ujawnić nowy stan prawny w księdze wieczystej nieruchomości; przeprowadzić procedurę wewnątrzsółdzielczą dotyczącą określenia odrębnej własności poszczególnych lokali, która ulega przedłużeniu przy konieczności dokonania ponownego podziału geodezyjnego nieruchomości wielobudynkowych; aby potem móc przystąpić do zawierania umów notarialnych ze spółdzielniami. Zważyć jednak należy, iż również na tym etapie występują utrudnienia niezależne od władz spółdzielni mieszkaniowych, w postaci małej liczby notariuszy, jak również niedokonania formalności związanych ze stwierdzeniem nabycia spadku po osobach uprawnionych do władania lokalem (czy to na podstawie prawa własnościowego, czy też lokatorskiego). Dlatego 3-miesięczny termin, w jakim ma być przeprowadzone uwłaszczenie wnioskującego o to spółdzielcy, uznać należy za zbyt krótki i niezgodny z zasadami poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

W tej sytuacji ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego przepisy karne art. 27² u.s.m. (oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.), również i przede wszystkim nie zachował odpowiedniego okresu dostosowawczego, gdyż nie zapewnił adresatom tej normy – członkom zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikom, prokurentom, syndykom i likwidatorom zagrożonym odpowiedzialnością karną – możliwości pokierowania swoim zachowaniem w sposób uwzględniający treść nowej regulacji.

1.4.16. Treść uregulowania prawa karnego należy rozpatrywać łącznie z treścią art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. wprowadzającymi zasadniczy 3-miesięczny termin, od złożenia wniosku, definitywnego załatwienia sprawy i zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu na osobę, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe prawo do lokalu. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 1995 r. (sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26).

Za tak krótką *vacatio legis*, w tak ważnej materii jak odpowiedzialność karna, nie przemawiają żadne argumenty konstytucyjne. Nie można bowiem uznać, że powyższa *vacatio legis* przepisów karnych jest uzasadniona ważnym interesem państwa, w tym w szczególności pilną potrzebą przeciwdziałania groźbie bezdomności, skoro potrzeby mieszkaniowe obywateli, których zaspokojenie – zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji – leży w gestii władz publicznych, są już zabezpieczone przez posiadanie tytułu prawnego do lokalu. Wyrażenie „własne mieszkanie” zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji należy bowiem rozumieć szeroko, nie tylko jako lokal mieszkalny stanowiący przedmiot odrębnej własności, lecz także jako każde inne uprawnienie do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, cechujące się trwałością w czasie i adekwatną ochroną prawną (tak m.in. orzekł Trybunał Konstytucyjny 29 maja 2001 r., w sprawie o sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

1.4.17. Obowiązek „dostatecznej ochrony” określonych wartości konstytucyjnych obliuguje ustawodawcę do wprowadzania określonych środków służących ochronie tych wartości, a obowiązku tego nie można sprowadzać wyłącznie do ustanawiania zakazów ich naruszania. Ustawodawca powinien wprowadzić w życie takie środki, które stworzą dostateczne gwarancje przestrzegania i egzekwowania tych zakazów. Gwarancje te mogą mieć różny charakter – zarówno cywilny, jak i administracyjny, zaś w ostateczności karny. Konstytucja nie określa, poza generalnymi zasadami, sposobu kształtowania tych gwarancji.

Konieczne jest jednak, aby zapewniały one „dostateczną” ochronę w określonych warunkach kulturowych i społeczno-ekonomicznych. Ustawodawca ma dużą swobodę, jeśli chodzi o kształtowanie praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie, zaś stosowanie instrumentów ochrony karnej reglamentowane jest szeregiem zasad niezwiązanych bezpośrednio z faktem naruszenia określonych praw i wolności. Zasady te dotyczą w szczególności celów kary i mają charakter kryminalno-polityczny.

1.4.18. Własność – zgodnie z jednolitymi i powszechnie akceptowanymi poglądami doktryny prawa i wypowiedziami orzecznictwa – jest prawem o szerokim zakresie, najsilniejszym prawem w stosunku do rzeczy, dającym osobie uprawnionej daleko idące kompetencje, jeśli chodzi o korzystanie z rzeczy, jej używanie, pobieranie pożytków, bezpośrednie lub pośrednie eksploatowanie przedmiotu własności, rozporządzanie nią *inter vivos* i *mortis causa*, a nawet wyzbycie się własności wedle własnego upodobania. Nie jest jednak prawem o charakterze absolutnym. Konstytucja wprost w art. 64 ust. 3 przewiduje możliwość jego ograniczenia i konieczne przesłanki stwierdzenia, iż ingerencja w to prawo jest dopuszczalna na gruncie wartości chronionych konstytucyjnie.

1.4.19. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Istotą zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ograniczenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego. Aby to ustalić, należy zbadać, czy: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; 2) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Ochrona własności należącej do spółdzielni mieszkaniowych oraz praw osób ubiegających się o zawarcie umowy o przeniesienie własności lokalu jest wartością konstytucyjnie chronioną, a każda ingerencja ustawodawcy w te prawa podlega ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz innych norm i wartości konstytucyjnych.

Regulacja art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. nie spełnia konstytucyjnego nakazu wyboru środka najbardziej skutecznego do osiągnięcia zamierzonego celu – tj. doprowadzenia do płynnego i bez zbędnej zwłoki zawierania przez spółdzielnię umów dotyczących przysługującego jej prawa własności lokali – a jednocześnie najmniej dolegliwego, nieingerującego w sposób nieuzasadniony w sytuację prawną adresata normy. Przepisy te, wprowadzające sankcję karną dla osób działających w imieniu spółdzielni mieszkaniowej, są taką nieuzasadnioną, nadmierną ingerencją w prawa i wolności konstytucyjne jednostki, mianowicie w prawo własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym. Ingerencja ta ponadto nie jest w stanie doprowadzić bezpośrednio do pożądanego przez ustawodawcę stanu stosunków prawnych w zakresie własności poszczególnych lokali spółdzielczych. W art. 49¹ u.s.m. została przewidziana bezpośrednia droga realizacji swoich uprawnień przez spółdzielcę na drodze cywilnoprawnej poprzez wniesienie przeciwko spółdzielni mieszkaniowej powództwa opartego na art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. Mając na uwadze, iż regulacja zagadnień własności i praw i obowiązków z zakresu prawa rzeczowego jest domeną prawa cywilnego, podkreślenia wymaga, iż w pierwszym rzędzie winny być brane pod uwagę środki z tej dziedziny prawa. Pociągnięcie bowiem do odpowiedzialności karnej członka zarządu spółdzielni mieszkaniowej za ewentualne niewywiązanie się ze swoich obowiązków nie będzie miało żadnego wpływu na przejście własności lokalu ze spółdzielni na zainteresowanego spółdzielcę. Skutek ten nastąpi

natomiast na podstawie wyroku sądu uwzględniającego powództwo oparte na wskazanych w art. 49¹ u.s.m. przepisach. Z powyższych względów regulacja zawarta w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. jest niezgodna z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji i zbędna, albowiem środkiem zapewniającym najlepszą i najmniej uciążliwą ingerencję w sferę podmiotów zobowiązanych do przeniesienia własności jest wywiedzenie wolnego od opłat sądowych powództwa cywilnego przeciwko spółdzielni mieszkaniowej.

1.4.20. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie przewidują nabycia własności lokalu z mocy samego prawa w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Dokonać się to ma na pisemne żądanie osoby uprawnionej w drodze umowy zawartej ze spółdzielnią po przeprowadzeniu szeregu niezbędnych czynności. Stąd też nie można stwierdzić, że osoby wymienione w art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m. uzyskały własność zajmowanych przez siebie lokali, ani że z chwilą wejścia w życie u.s.m. nabyły one ekspektatywę nabycia własności o charakterze w pełni ukształtowanym, której trwałość podlegałaby konstytucyjnej ochronie, wynikającej z zasady ochrony praw nabytych i ochrony zaufania do państwa i prawa. Osoby zainteresowane ani nie nabyły własności, ani na podstawie samej ustawy nie mogły ustalić wszystkich istotnych warunków tego nabycia. Ustawa nie wywołała tego rodzaju skutków prawnych, żeby utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją mogła być traktowana jako naruszenie zasady zakazującej wstecznego działania prawa.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 4 grudnia 2008 r., wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 12 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3, oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-2, są zgodne z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;

2) art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. i art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji;

3) art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., jako normy sankcjonującej naruszenie nakazu zawartego w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., są zgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji.

Sejm podkreślił, że podstawowe znaczenie dla prawidłowej oceny przedstawionego stanu prawnego, zawartego w pytaniach i uzasadnieniu ich niezgodności z Konstytucją, ma właściwe określenie wzajemnych relacji między spółdzielnią mieszkaniową a tworzącymi ją – na zasadach korporacji – członkami, przypominając, iż sprawę tę wielokrotnie badał Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Sejmu jednym z argumentów za zgodnością art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. z art. 64 Konstytucji może być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2001 r. (sygn. SK 15/00), zgodnie z którym: „Szczególny charakter tego prawa wynika również z art. 3 oraz art. 204 prawa spółdzielczego. Na tle wykładni systemowej, a także biorąc pod uwagę podstawowe założenia ochrony własności przyjęte w regulacjach konstytucyjnych, nie może ulegać wątpliwości, że w przypadku kolizji interesów związanych z ochroną własności spółdzielczej i prawami związanymi z ochroną własnościowego prawa do lokalu, nie ma podstaw do przyznania bezwzględnego pierwszeństwa własności spółdzielczej. Inne stanowisko prowadzić by musiało do wniosku, że społeczna własność grupowa, tak jak w poprzedniej formacji ustrojowej, korzysta z uprzywilejowanej pozycji i ze szczególnych środków ochrony”.

Sejm stwierdził, że wniesienie wkładu mieszkaniowego i wpłacenie nominalnej kwoty umorzenia kredytu (łącznie jest to wkład budowlany) było i jest wypełnieniem obowiązku członka, na podstawie którego nabywał prawa do przekształcenia prawa lokatorskiego do lokalu, na co najmniej prawo własnościowe. Należy też mieć na względzie prawa nabyte na mocy uchylonego przepisu prawa spółdzielczego (art. 208), które zobowiązywało członka spółdzielni „uczestniczyć w kosztach budowy”.

Zdaniem Sejmu można przyjąć, że spłacenie kosztów budowy przez osobę ubiegającą się o przeniesienie własności mieszkania wypełnia warunek ekwiwalentności. Spółdzielnia nie poniosła uzasadnionych, większych kosztów związanych z budową lokalu, w których nie partycypowałyby osoba uprawniona do uzyskania prawa własności tego lokalu. Nie ma podstaw, aby osoby te miały wносить zwaloryzowaną wartość kosztów budowy (wartość rynkową lokalu) – osoby te nie kupują lokalu na wolnym rynku. Poza tym wpłacenie wartości rynkowej lokalu przysporzyłoby nieuzasadnionych korzyści pozostałym osobom zamieszkującym w zasobach spółdzielni; byłoby to sprzeczne z ideą spółdzielczości i zasadami współżycia społecznego. Z przytoczonych względów Sejm uznał, że nie może być mowy o „wywłaszczeniu spółdzielni” z prawa do lokalu, którego nigdy jako osoba prawna niepodzielnie nie miała.

Jeżeli chodzi o kwestię zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, Sejm wskazał na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej, i uznał, że nie ma uzasadnienia, aby kwestionować zaskarżone przepisy, wskazując na uprzywilejowanie osób niezdolnych.

Zdaniem Sejmu art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m. nie przeczą też zasadzie solidarności, ponieważ osoba ubiegająca się o przeniesienie własności zajmowanego lokalu pokrywa koszty budowy, przypadające na ten lokal – nikt z pozostałych członków spółdzielni nie dopłaca. W żaden sposób nie narusza to nawet pośrednio „praw majątkowych” ogółu osób będących członkami spółdzielni.

Sejm wskazał, że z terminem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., określonym na dzień 31 lipca 2007 r., były skorelowane przepisy art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. i art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., zawierające 3-miesięczny termin zawarcia przez spółdzielnię mieszkaniową z osobą uprawnioną umowy przeniesienia własności lokalu. Przyjęty okres *vacatio legis* – co do kwestionowanych przepisów – nie jest zbyt krótki dla zapoznania się z treścią przepisów u.s.m., które swą treścią nie nakazywały nieznanym spółdzielni obowiązków. Ponadto wejście w życie ustawy nie jest jednoznaczne z jednoczesnym wypełnieniem nałożonych na spółdzielnię obowiązków związanych z całokształtem spraw odniesionych do przeniesienia własności lokalu. Art. 42 ust. 1 ustawy wskazujący 24-miesięczny okres określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali utracił moc 29 kwietnia 2006 r. w zakresie, w jakim wyznacza początek biegu terminu realizacji przewidzianego w nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej (zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02). Tak więc spółdzielnie znały zakres nałożonych na nie obowiązków związanych z przekształceniami własnościowymi w spółdzielczości mieszkaniowej.

Sejm uznał, że powyższe *vacatio legis* ustawy zmieniającej z 2007 r. jest zgodne z terminami określonymi w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.). Ponadto zauważył, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że uznanie, iż doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji może nastąpić tylko w rażących przypadkach. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać, a jej wejście w życie w kształcie merytorycznie niezmiennym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji parlamentu w sprawie *vacatio legis*. Trybunał zwracał także uwagę na praktyczne konsekwencje orzekania o niekonstytucyjności w sytuacji, gdy kwestionowany

termin wejścia w życie ustawy już minął. Według Trybunału „oznacza to, że wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich, czasem kosztem wzmoczonego wysiłku, nakładów finansowych, itd. Działająca wstecz decyzja przekreślająca wejście w życie aktu prawnego, który zaczął już obowiązywać, mogłaby zostać przez nich oceniona jako naruszająca ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Okazałoby się bowiem, że posłuszeństwo ustawie i staranność w dostosowaniu swej działalności do wymagań prawnych nie popłaca; w lepszej sytuacji znaleźliby się ci adresaci normy, którzy ją zlekceważyli” (wyrok z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75).

Sejm stwierdził, że w świetle powołanego wyroku Trybunału twierdzenie, że przewidziany okres *vacatio legis* był zbyt krótki, nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

Jeżeli chodzi o kwestionowane przepisy o sankcjach karnych wobec osób, które nie dopuszczają do zawarcia umowy o przeniesienie własności, to Sejm zauważył, że z brzmienia art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. wynika, że możliwości zawarcia umowy są spełnione, lub nie ma przeszkód do ich spełnienia, lecz osoba odpowiedzialna, z jakiegoś nieokreślonego powodu lub braku dobrej woli, „dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu w terminie określonym w tym przepisie”. Zawarcie umowy może nastąpić po określeniu postanowień i jej podpisaniu, poprzez zgodne oświadczenie woli stron – w formie aktu notarialnego. Przepisy u.s.m. nie określają, jakie postanowienia umowy mają być w niej zawarte, a więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby strony ukształtowały ją w uzgodniony przez siebie sposób, uwzględniający przepisy ustawy.

Sejm podkreślił, że to od oceny sądu zależy, czy osoba wymieniona w art. 27² u.s.m. i 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. nie dopuszcza do zawarcia umowy o przekształcenie lokalu – mimo braku obiektywnych powodów – i jest winna takiemu stanowi rzeczy.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 listopada 2008 r. zajął stanowisko, że:

- 1) art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. są zgodne z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 27² u.s.m. w części, w jakiej penalizuje dopuszczenie do naruszenia przez spółdzielnię mieszkaniową obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. w zakresie, w jakim penalizuje dopuszczenie do naruszenia przez spółdzielnię mieszkaniową obowiązku określonego w ust. 1 tego artykułu, w części odnoszącej się do art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m. – nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji.

Ponadto stwierdził, że postępowanie, w części dotyczącej kontroli art. 12 ust. 1 u.s.m., w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat określonych w pkt 1-3 tego ustępu, oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat określonych w pkt 1-2 tego ustępu, z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do wątpliwości podniesionych w pytaniach prawnych, Prokurator Generalny rozważył kwestię zakresu zaskarżenia.

Prokurator Generalny zauważył, że art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. nie odpowiadają typowym przepisom z dziedziny materialnego prawa wykroczeń, na podstawie których można zrekonstruować normę prawnokarną, która określałaby trzy

elementy: adresata zakazu albo nakazu, znamiona czynu zabronionego i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie danego czynu. Zaskarżone przepisy zawierają bowiem normy sankcjonujące, podczas gdy normy sankcjonowane są treścią innych przepisów. Przepisy te, z technicznoprawnego punktu widzenia, należy więc zakwalifikować jako tzw. przepisy blankietowe, odsyłające. Znamiona czynu zabronionego (tzw. typizacja, określoność) są bowiem wskazane w innym przepisie niż ten, który zawiera normę sankcjonującą. Ze względu na taki charakter przepisów karnych, sądy pytające jako przedmiot kontroli wskazały także inne przepisy u.s.m. aniżeli o charakterze karnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego szczegółowa analiza uzasadnień pytań prawnych prowadzi do wniosku, że uregulowaniami służącymi do rekonstrukcji zakwestionowanych przepisów karnych są: art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. Podał natomiast w wątpliwość, czy została spełniona przesłanka funkcjonalna dopuszczalności pytania prawnego, wynikająca z art. 193 Konstytucji co do art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. Argumentacja użyta przez sądy przy kwestionowaniu art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. koncentruje się wyłącznie wokół zagadnień dotyczących niekorzystnych dla spółdzielni mieszkaniowej zasad ponoszenia świadczeń pieniężnych (spłat) przez członka spółdzielni (lub inną osobę uprawnioną), warunkujących żądanie zawarcia przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu. Dlatego też sądy dokonują oceny tych przepisów w aspekcie naruszenia interesów majątkowych spółdzielni mieszkaniowych, podnosząc zarzut naruszenia ich praw majątkowych (art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji). Zdaniem sądu bowiem, gdyby art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. okazały się sprzeczne ze wskazanym wzorcem kontroli, obwinionych należałoby od zarzucanych im czynów uniewinnić lub przed wszczęciem przewodu sądowego postępowanie umorzyć. Argument ten ma służyć wykazaniu, że sąd – przy dokonywaniu rekonstrukcji normy prawnokarnej – stanął przed koniecznością zastosowania normy prawnej, określającej wysokość świadczeń członków spółdzielni, którzy żądają zawarcia umowy przeniesienia własności lokali. Prokurator Generalny nie zgodził się z takim stanowiskiem sądu.

Prokurator Generalny stwierdził, że skoro obowiązek zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu powstaje dopiero wówczas, gdy członek spółdzielni spełni obowiązki przewidziane w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 lub art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.m., to zagadnienia uregulowane w tych przepisach nie mogą być odnoszone do znamion czynu zabronionego, popełnionego przez osoby wymienione w art. 27² u.s.m. oraz w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. (w art. 8 ust. 1 tej ustawy także mowa jest o osobie uprawnionej, która złożyła stosowny wniosek, a więc uprzednio spełniła wymogi określone w powołanych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Nieporozumieniem jest bowiem przyjęcie, że obowiązki członka spółdzielni, od spełnienia których zależy zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu, mają charakter normy sankcjonowanej. Dlatego – w ocenie Prokuratora Generalnego – od odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność tych obowiązków nie zależy rozstrzygnięcie spraw rozpatrywanych w postępowaniu prowadzonym przez sądy pytające.

Podsumowując tę część rozważań, Prokurator Generalny stwierdził, że między odpowiedzią na pytania prawne o konstytucyjność art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. a rozstrzygnięciem spraw zawisłych przed sądami nie zachodzi związek wymagany przez art. 193 Konstytucji, co powoduje konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał przede wszystkim, że termin określony w zaskarżonych przepisach wyznacza granice czasowe, w jakich spółdzielnia zobowiązana jest do zawarcia umowy o przeniesienie na

członka spółdzielni (lub inną osobę uprawnioną) własności lokalu. Przy czym przyjęcie w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., że termin ten biegnie od czasu wejścia jej w życie, pozostaje bez związku z podnoszonym przez sądy zarzutem niedochowania odpowiedniej *vacatio legis*. W niniejszej sprawie data wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. wyznacza początek trzymiesięcznego terminu, podobnie jak data złożenia wniosku w wypadku art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na fakt, że celem ustawodawcy było, aby bezskuteczny upływ tego terminu wywierał skutki zarówno w sferze prawa cywilnego (*vide* – art. 49¹ u.s.m., w części, w jakiej jest mowa o beczynności spółdzielni), jak i karnego (art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.), przy czym za względu na to, że pytania prawne powstały w związku z postępowaniami w sprawach o wykroczenia, konstytucyjnej ocenie może podlegać jedynie upływ trzymiesięcznego terminu jako znamię czynów będących przedmiotem tego postępowania.

Prokurator Generalny wskazał, że jedynie w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. jest mowa o niezawarciu umowy o przeniesienie własności w terminie określonym w ust. 1 tego artykułu. W artykule 27² u.s.m. nie ma natomiast wyraźnego odwołania do terminu zawarcia umowy, a tylko ogólnie przepis ten traktuje o niespełnieniu obowiązku zawarcia umowy. Zdaniem Prokuratora Generalnego należy jednak przyjąć, że także w tym wypadku niespełnienie obowiązku zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie trzymiesięcznym może skutkować odpowiedzialnością za wykroczenie.

Z zaskarżonej regulacji wynika, że po bezskutecznym upływie 3 miesięcy od chwili złożenia wniosku przez osobę uprawnioną (art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.) bądź od chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. (art. 8 ust. 1 tejże ustawy), odpowiedzialność za wykroczenie osób wymienionych w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. staje się ustawowo dopuszczalna. Jednakże upływ tego terminu nie może „automatycznie” prowadzić do uznania, że osoby te popełniły czyn zabroniony pod groźbą kary. Odpowiedzialność za wykroczenie powstaje wówczas, gdy sprawcy czynu zabronionego można przypisać winę (art. 1 § 2 kodeksu wykroczeń). Sam bowiem fakt wystąpienia skutku w postaci niezawarcia umowy w określonym terminie nie jest wystarczający dla przypisania sprawcy winy, a zatem konieczne jest dokonanie oceny zachowań sprawcy. W tym aspekcie omawiany termin nie ma decydującego znaczenia. Jego upływ jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do przypisania sprawcy winy. Zdaniem Prokuratora Generalnego podzielenie zarzutu sądów, że trzymiesięczny termin jest zbyt krótki, oznaczałoby, iż wyznaczenie przez ustawodawcę określonego terminu w tych sprawach przesądza o uznaniu, że sprawca popełnił czyn zawiniony, zabroniony pod groźbą kary, jeżeli termin nie został dotrzymany, bez względu na inne okoliczności sprawy.

W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. są zgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, jako że wyznaczony przez te przepisy termin nie ogranicza swobody sądu oceniającego, czy *in concreto* obwiniony rzeczywiście dopuścił się czynu zabronionego.

Przechodząc do zarzutów niekonstytucyjności, sformułowanych pod adresem art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., Prokurator Generalny stwierdził, że wskazany wzorzec kontroli, w postaci art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji, nie jest wzorcem pozostającym w adekwatnym związku z treścią tych przepisów.

Zaskarżone przepisy dotyczą odpowiedzialności określonych osób za wykroczenie, a więc za zawinione zachowanie, powodujące skutek w postaci niezawarcia przez spółdzielnię umowy o przeniesienie własności lokalu w razie zaistnienia wskazanych w ustawie okoliczności. Z punktu widzenia konstytucyjności takich przepisów karnych, podnoszony zarzut, że narzucenie spółdzielni obowiązku zawarcia takiej umowy stanowi nadmierną,

nieproporcjonalną ingerencję w prawa właścicielskie spółdzielni, nie jest istotny. Celem tych przepisów jest bowiem wzmocnienie ochrony praw majątkowych jej członków, ubiegających się o przeniesienie własności zajmowanych przez nich lokali, poprzez zdyscyplinowanie osób, sprawujących określone funkcje w spółdzielni, do przestrzegania prawa. Nie są to więc regulacje dotyczące ochrony praw majątkowych spółdzielni.

II

W związku z toczącym się postępowaniem w sprawie zgłoszonych przez sądy pytań prawnych Trybunał Konstytucyjny, zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 19 maja 2008 r., zlecił opracowanie opinii prawnej dotyczącej uwarunkowań i skutków prawnych badanych regulacji u.s.m. w niniejszej sprawie. Biegła, dr Małgorzata Bednarek, w obszernej i należyście udokumentowanej opinii przedstawiła analizę treści i otoczenia prawnego badanych uregulowań w ich historycznym rozwoju, charakterystykę koncepcji i zakresu noweli u.s.m. z 2007 r., zasady pokrywania kosztów budowy mieszkań spółdzielczych i ich konsekwencje w regulacjach polskiego prawa spółdzielczego, ewolucję zasad i trybu zmiany na „mocniejsze” prawa do lokali spółdzielczych w procesie uwłaszczania spółdzielców mieszkaniowych oraz konsekwencje tego procesu, a także ewolucję środków dyscyplinujących spółdzielnie mieszkaniowe w realizacji procesu uwłaszczania spółdzielców.

III

Na rozprawie w dniu 17 grudnia 2008 r. strony podtrzymały swoje pisemne stanowiska.

IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Pytania prawne dwóch składów orzekających Sądu Grodzkiego – XIX Wydział Grodzki Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi dotyczą przepisów dwóch ustaw: 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.) oraz 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.).

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane przedstawieniem dwóch pytań prawnych.

Na wstępie zatem należy dokonać oceny, czy kontrola przepisów objętych pytaniami prawnym – z uwagi na niezbędną istnienie przesłanki związku między odpowiedzią na pytanie prawne a (przyszłym) rozstrzygnięciem pytającego sądu – jest możliwa w trybie tzw. kontroli konkretnej. Jest to tym bardziej konieczne, że Prokurator Generalny w zasadniczy sposób zakwestionował istnienie związku funkcjonalnego, reprezentując pogląd o konieczności częściowego umorzenia postępowania w sprawie i (częściowo) o nieadekwatności wzorca.

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu

normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest więc związek funkcjonalny z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie.

1.2. Przedmiotem pytania prawnego (konieczna przesłanka przedmiotowa) może więc być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie (zob. np. w ostatnich dwóch latach: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki z: 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79, 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107, 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5, 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i inne powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału).

Musi zatem istnieć (wykazana przez sąd pytający) zależność między odpowiedzią Trybunału na zadane pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

1.3. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane pytaniami prawnymi dwóch składów orzekających Sądu Grodzkiego – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia, przed którymi toczą się sprawy, wszczęte przeciwko członkom zarządów spółdzielni mieszkaniowych, obwinionych o czyn z art. 27² u.s.m. (przepis ten jest wskazany w pytaniu jako budzący wątpliwość konstytucyjną). Jak wynika z akt spraw, w których zadano pytania prawne, zarzuty postawione poszczególnym obwinionym dotyczą sankcji przewidzianej w art. 27² u.s.m. oraz w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.

Art. 27² u.s.m. stanowi: „Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązкови dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1, art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 lub art. 48¹ u.s.m., podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny”. W jednym z pytań prawnych – postanowienie z 28 lutego 2008 r., sygn. akt XIX W 1173/07 – został zakwestionowany także art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., który w istocie stanowi (obok art. 27² u.s.m.) podstawę odpowiedzialności obwinionych, gdyż stan faktyczny jednej ze spraw obejmuje także sytuację, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. (wniosek o przekształcenie został bowiem złożony przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., i takiej właśnie sytuacji czasowej dotyczy cytowany przepis). Norma sankcjonująca niezawarcie tej umowy wyrażona została w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.: „Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, likwidatorem albo syndykiem, wbrew obowiązкови określönemu w ust. 1 dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, w terminie określönym w tym przepisie – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”.

1.3.1. W odniesieniu do obu wypadków sąd pytający wskazuje *expressis verbis*, że to art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. stanowią źródło obowiązku zawarcia umowy o konkretnej, wskazanej w tej ustawie treści, w stosunku do której to umowy „dopuszczenie do niezawarcia” tworzy wykroczenie, za które przewidziana jest kara. Nie można więc podzielić stanowiska Prokuratora Generalnego, który błędnie przypisuje pytającemu sądowi przyjęcie (i kwalifikuje to jako „nieporozumienie”), że „obowiązкови członka spółdzielni od spełnienia których zależy zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu mają charakter normy sankcjonowanej”. Tego bowiem twierdzenia nie ma w pytaniu sądu. Cytowane przepisy

rzeczywiście formułują kilka przesłanek, których spełnienie uprawnia członka spółdzielni do wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy o przewłaszczenie. Jednocześnie jednak (i to jest druga funkcja tych samych przepisów, realizowana w stosunku do innych osób, tj. wskazanych w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.) po stronie spółdzielni – przez wskazanie osób, których działania są zarachowywane spółdzielni jako działania jej organów lub przedstawicieli – określają one obowiązek doprowadzenia do zawarcia takiej umowy. Cytowane przepisy mają zatem dwóch adresatów, do których kierują odmienne dyrektywy: jedna to uprawnienie zawarcia lub niezawarcia umowy określonej treści, po spełnieniu warunków wskazanych w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.; druga to dyrektywa kierowana do spółdzielni (a ściśle do osób fizycznych, będących jej organami lub przedstawicielami) kreująca w identycznej sytuacji obowiązek zawarcia umowy przenoszącej własność. Pogląd sądu odnosi się do dyrektywy kierowanej do osób zobowiązanych do zawarcia umowy. Natomiast Prokurator Generalny sugeruje, że pytanie sądu odnosi się do drugiej z dyrektyw (adresat: osoba uprawniona do zawarcia umowy).

Obowiązek zawarcia umowy musi być przy tym zrealizowany w określonym, trzymiesięcznym terminie. „Dopuszczenie do niezawarcia umowy” – mimo spełnienia przesłanek wskazanych w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. i art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. – stanowi wykroczenie osób występujących w imieniu spółdzielni. Tak więc sankcja wykroczenia wiąże się z niewykonaniem obowiązku, który – co do treści – jest wskazany w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r.. Normę sankcjonującą statuują (zaskarżone) przepisy art. 27² u.s.m. i – odpowiednio – art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. Natomiast norma sankcjonowana musi być zrekonstruowana z kilku przepisów. Jej krąg podmiotowy wyznaczają art. 27² u.s.m. lub art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., czyn karalny – także te przepisy, mówiąc, że chodzi tu o „dopuszczenie” do niezawarcia umowy. O jaką natomiast umowę chodzi – mają wskazywać wyraźnie, enumeratywnie wymienione w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. lub art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. Trzymiesięczny termin zawarcia – określają (zaskarżone) art. 12 ust. 1¹ i 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. Pytający sąd, otrzymując wniosek o ukaranie którejś z osób wskazanych w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., musi zatem skonstruować normę jednostkowego zastosowania w danej sprawie. Jej znamiona podmiotowe określają elementy zaczerpnięte z art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., znajdujące zastosowanie w danej sprawie; określenie czynu – „dopuszczenie do niezawarcia umowy” (fragmenty tych samych przepisów oraz sytuacyjnie odniesione przepisy dotyczące obowiązków poszczególnych obwinionych osób, w tym także co do terminu zawarcia umowy – zaskarżone w sprawie art. 12 ust. 1¹ i 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz również zaskarżone i sytuacyjnie określone – art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.). Wątpliwości konstytucyjne mogą dotyczyć któregośkolwiek z tych elementów składających się na znamiona normy, na podstawie której ma nastąpić rozstrzygnięcie sądu. Moment ujawnienia tej wątpliwości (faza postępowania, w której sąd kieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego) jest obojętny.

Jak wspomniano wcześniej, kontrola konstytucyjności dokonywana w trybie pytań prawnych wymaga wykazania związku między konstytucyjnością kontrolowanej normy a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd.

Zdaniem pytającego sądu, dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem pytania prawnego art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m., które są niezbędne do rekonstrukcji przepisów zawierających niekompletne normy prawnokarne (art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.) i znajdujących bezpośrednie zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przez ten sąd. Co do art. 12 ust. 1¹ u.s.m. uczynić należy uwagę, iż w art. 27² u.s.m. wprowadzie nie ma bezpośredniego odwołania do tej regulacji; odpowiedzialność z art. 27² u.s.m. – inaczej niż przy art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. – nie jest bowiem powiązana z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 12 ust. 1¹ u.s.m. Niewątpliwie

jednak wskazany termin musi być brany pod uwagę przez sąd, który będzie dokonywał rekonstrukcji normy jednostkowego zastosowania, oceniając, czy doszło do popełnienia wykroczenia. Te same uwagi należy odnieść do art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.

W uzasadnieniu pytań prawnych trafnie podniesiono, że gdyby art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (stanowiące źródło normy sankcjonowanej w jej art. 27² i art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2007 r.) okazały się sprzeczne ze wskazanym wzorcem kontroli konstytucyjnej, obwinionego należałoby od zarzucanego mu czynu uniewinnić lub też przed wszczęciem przewodu sądowego postępowanie umorzyć. Nikt nie może być bowiem karany za niewykonanie obowiązku uznanego za niezgodny z Konstytucją. To samo należałoby uczynić, gdyby ujęty abstrakcyjnie termin do zawarcia umowy przenoszącej własność określony w art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. okazał się niekonstytucyjnie krótki. Dopiero uznanie, że obowiązek i termin zawarcia umowy są określone w sposób zgodny z Konstytucją, otworzyłoby sądowi drogę do zbadania, czy w realiach konkretnej sprawy obwiniony uchybił im (czy można akurat jemu – spośród kręgu wielu osób – przypisać „dopuszczenie do niezawarcia” umowy), czy nastąpiło to w sposób zawiniony, czy też z przyczyn niezależnych. Przepisy mówiące o wykroczeniu (art. 27² u.s.m. i 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.) zawierają więc tzw. zwroty odsyłające, tj. zwroty językowe odwołujące się do innych przepisów ustawy, między innymi art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. Bez uwzględnienia owych treści, do których następuje odesłanie, nie jest więc możliwe zrekonstruowanie strony przedmiotowej wykroczenia (czynu, który podlega ukaraniu jako wykroczenie w postaci dopuszczenia do niezawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu). Przedmiotem kontroli konstytucyjności w pytaniu zadany przez sąd są więc przepisy, do których *expressis verbis* odsyłają normy sankcjonujące. Przepisy te zawierają bowiem elementy niezbędne do odkodowania treści normy, jaka musiałaby być zastosowana, aby ukarać obwinionych. Sąd pytający, mając wątpliwość co do konstytucyjności przedmiotu odesłania zawartego w normie odsyłającej (norma sankcjonująca), wątpliwość tę musi rozstrzygnąć, i to zanim przejdzie do oceny kwestii winy i przypisania konkretnym osobom odpowiedzialności. Nie jest bowiem możliwe orzekanie o winie (a taką sugestie zawiera stanowisko Prokuratora Generalnego) bez stwierdzenia istnienia czynu bezprawnego. Dlatego pytający sąd musi najpierw ustalić, czy obwinionym można postawić zarzut popełnienia czynu stanowiącego wykroczenie, a więc czy to oni właśnie „dopuszcili do niezawarcia umowy”, i to umowy o cechach, o których mowa w przepisach do których następuje odesłanie, tj. art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. Zaznaczyć należy, że strony (ubiegający się o wykup, reprezentanci spółdzielni) na tle nowelizacji u.s.m. z 2007 r. nie mają w ogóle żadnej swobody negocjowania warunków umowy. Jej treść jest normatywnie określona w art. 12 ust. 1 lub art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. Dlatego też nie można podzielić poglądu Marszałka Sejmu, że „przepisy u.s.m. nie określają, jakie postanowienia umowy mają być w niej zawarte, a więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby strony ukształtowały ją w uzgodniony przez siebie sposób, uwzględniający przepisy ustawy”. Strony nie mają tu bowiem swobody negocjacyjnej co do treści umowy (warunki nabycia są określone przez ustawodawcę). Po stronie zajmującego lokal spółdzielczy istnieje opcja decyzji o nabyciu. Natomiast po stronie spółdzielni przymus zawarcia umowy, zabezpieczony sankcją karną.

Nie ma też żadnego oddzielnie przewidzianego mechanizmu weryfikującego, czy przesłanki dotyczące ubiegania się o wykup zostały rzeczywiście spełnione i czy w ogóle mogły być *in concreto* spełnione. Gdyby tak było, oczywiście weryfikacji tej nie dokonywałby sąd karny. „Dopuszczenie do niezawarcia umowy” jako czyn polegający na zaniechaniu powstaje zatem zawsze, gdy jedna ze stron (ubiegający się o wykup) twierdzi, że dopełniła formalności wymaganych przez art. 12 ust. 1 lub art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. albo art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., zaś spółdzielnia odmawia zawarcia umowy, twierdząc,

że przesłanek tych nie dopełniono. Może to być twierdzenie błędne co do rzeczywistego spełnienia przesłanek albo co do istnienia zaniechania po stronie wskazanego członka czy innego organu lub przedstawiciela spółdzielni. Jednak dokonania właściwej weryfikacji podmiotowej i przedmiotowej na wypadek rozbieżności poglądów musi dokonać sąd. Gdyby nie było sankcji karnej – weryfikacji spełnienia przesłanek uprawniających do przewłaszczenia dokonywałby sąd cywilny (czy to działając na podstawie art. 189 k.p.c. czy 64 k.c.). Wówczas to powód musiałby udowodnić ich istnienie. Dlatego zresztą, gdyby sprawa była przedmiotem rozpoznania sądu cywilnego, a nie karnego, wątpliwość konstytucyjna dotycząca warunków wykupu, uzasadniająca postawienie pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie pojawiłaby się już na samym początku postępowania. Skoro jednak „dopuszczenie do niezawarcia umowy” jest wykroczeniem, to właśnie sąd karny będzie konfrontowany z rozbieżnymi poglądami zainteresowanych (ubiegający się o wykup, reprezentanci spółdzielni) co do zrealizowania się przesłanek przewidzianych w art. 12 ust. 1 lub art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. albo art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. Będąc sądem karnym, pytający sąd musi te wątpliwości sam wyjaśnić; inaczej byłoby w wypadku kontradiktoryjnego sporu cywilnego, gdzie obowiązek ten jest włożony na strony. W zależności od tego, jak ta ocena przeprowadzona przez sąd karny wypadnie, musi on uznać istnienie czynu i winy albo uznać, że brak czynu (wtedy do badania winy nie dochodzi), albo że wprowadzie czyn zachodzi, jednakże brak jest winy. Dlatego więc treść art. 12 ust. 1 lub art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. albo art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. wchodzi w zakres rozpoznania pytającego sądu (karnego).

Nie można więc podzielić poglądu Prokuratora Generalnego, który uważa, że problem odpowiedzialności wykroczeniowej na tle art. 27² u.s.m. i 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. nie ma związku z treścią umów, co do których na członkach zarządu i innych osobach ciąży obowiązek ich zawarcia w określonym terminie.

Prokurator Generalny miałby rację, gdyby czyn karalny został inaczej ujęty niż jako zaniechanie, o którym decyduje brak zawarcia umowy. W wypadku sporu cywilnego o przewłaszczenie – z uwagi na kontradiktoryjność postępowania przed takim sądem – obowiązek wykazania przesłanek przewłaszczenia spoczywałby na stronach sporu. W postępowaniu karnym, przy przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji wykroczenia – istnienie tych przesłanek musi badać sam sąd. Tak też uczynił sąd w Łodzi, który z tej okazji przedstawił wątpliwości konstytucyjne.

1.3.2. Nawet stanowisko Prokuratora Generalnego, że zagadnienia uregulowane w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 lub art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.m. nie mogą być odnoszone do znamion czynu zabronionego, popełnionego przez osoby wymienione w art. 27² u.s.m. oraz w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., nie przeczy wprost istnieniu związku funkcjonalnego. Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne. Przy czym zależność, o której mowa w art. 193 Konstytucji, ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany niż wymaganie dotyczące skargi konstytucyjnej. Sąd zadający Trybunałowi pytanie o konstytucyjność może jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa, a więc przy poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy (zob. wyrok z 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). Dopuszczalne jest zatem czynienie przedmiotem pytania prawnego każdego przepisu, który jest niezbędny dla rekonstrukcji treści innego przepisu zawierającego niekompletną normę prawnokarną, znajdującego bezpośrednie zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przez sąd (zob. wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). Trybunał w orzeczeniu tym zwrócił też uwagę: „Norma karna, realizując wskazane powyżej, postulaty powinna w konsekwencji

wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. W przypadku, gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, wówczas mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 328). Norma prawa karnego może jednak składać się z przepisu odsyłającego do innego aktu prawnego. Przepis taki określa się jako niezupełny (niepełny albo niekompletny, J. Warylewski, *op.cit.*, s. 328). Z kolei w ramach tej kategorii przepisów wskazuje się na podział na niezupełne przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu przypadkach znamiona czynu zabronionego są zakreślone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej. O ile tzw. przepisy odsyłające w ścisłym znaczeniu wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, o tyle przepisy blankietowe, zwane też ramowymi, ślepyimi albo otwartymi, «odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości» (J. Warylewski, *op.cit.*, s. 329, por. K. Buchała, A. Zoll, *op.cit.*, s. 74; por. szerzej również: J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 169 i n.). Blankietowość normy karnej polega zatem na tym, iż znamiona czynu zabronionego (tzw. typizacja, określoność) wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą. Taka definicja normy blankietowej jest powszechnie akceptowana w doktrynie prawa karnego, przy czym należy wspomnieć, iż część autorów wskazuje, iż pod pojęciem przepisów blankietowych należy rozumieć wyłącznie takie unormowania, które odsyłają do aktów normatywnych rangi podstawowej. Wówczas norma blankietowa staje się równocześnie normą kompetencyjną (B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo XVI – Nauki Humanistyczno-Społeczne, zeszyt 89, 1978, s. 67). Z kolei w ramach przepisów blankietowych wyróżnia się trzy podstawowe grupy: 1) przepisy odsyłające do innych unormowań w ramach tej samej ustawy, 2) przepisy odsyłające do innej ustawy albo innych ustaw (również zawierające ogólne formuły np. «w sposób niezgodny z wymogami ustawy» itp., tego rodzaju przepisem blankietowym jest przepis art. 59 § 1 kodeksu wykroczeń) oraz 3) przepisy odsyłające do unormowań aktów niższej rangi (czyli przepisy blankietowe w węższym znaczeniu, tak: B. Koch, *op.cit.*, s. 68-71)”. Rozważania te należy analogicznie odnieść do niniejszej sprawy.

Przy takim rozumieniu przesłanki funkcjonalnej art. 12 ust. 1 pkt 1-3 lub art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.m. – nawet jeżeli nie można by w konkretnej sprawie traktować ich bezpośrednio jako podstawy rozstrzygnięcia sądu (w ścisłym tego słowa znaczeniu, jako powołane w sentencji wyroku karnego) – są przepisami, które sąd powinien wziąć pod uwagę dla rekonstrukcji treści art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.

Co charakterystyczne – Prokurator Generalny, wykluczając dopuszczalność badania konstytucyjności tych przepisów jednocześnie co do *meritum* powołuje te przepisy jako część normy podlegającej kontroli (art. 27² u.s.m. w części, w jakiej penalizuje dopuszczenie do naruszenia przez spółdzielnię mieszkaniową obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. w zakresie, w jakim penalizuje dopuszczenie do naruszenia przez spółdzielnię mieszkaniową obowiązku określonego w ust. 1 tego artykułu, w części odnoszącej się do art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m.).

1.3.3. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w pytaniu zadany przez sąd są więc przepisy, do których *expressis verbis* odsyłają normy sankcjonujące. Przepisy te zawierają elementy niezbędne do odkodowania treści normy, jaka musiałaby być zastosowana, aby ukarać obwinionych. Z powyższego wynika, że pytające sądy wykazały związek funkcjonalny pomiędzy pytaniem prawnym a toczącymi się postępowaniami.

1.4. Kwestia prawnych przesłanek pytania prawnego wymaga zwrócenia uwagi na jeszcze dwie okoliczności dotyczące podmiotowego zakresu zaskarżonych przepisów.

W sprawach, w związku z którymi sądy przedstawiły pytania prawne, stany faktyczne dotyczą odpowiedzialności członków zarządu spółdzielni i żądań przekształcenia zgłoszonych przez członków spółdzielni, którym przysługują lokatorskie lub własnościowe prawa do lokalu. Kwestionowane przepisy sankcjonujące dotyczą jednak nie tylko członków zarządu, ale także pełnomocników, prokurentów, syndyków i likwidatorów, a przepisy dotyczące warunków przekształceń dotyczą członków spółdzielni i osób niebędących członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny ocenił konstytucyjność kwestionowanych przepisów w pełnym podmiotowym zakresie ich treści, uwzględniając przede wszystkim to, że zarzuty niekonstytucyjności zostały sformułowane na tle spraw karnych dotyczących warunków przekształceń i sankcji karnej za ich niedokonanie w określonym terminie, a nie określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do żądania przekształcenia lub które ponoszą odpowiedzialność na podstawie zakwestionowanych przepisów. Przy tak sformułowanych zarzutach, zawężenie zakresu kontroli ze względów czysto podmiotowych (występujących tylko na tle konkretnych spraw, w związku z którymi sformułowano pytanie prawne) byłoby niezrozumiałe i miałoby niekorzystne skutki z punktu widzenia spójności systemu prawa. Konieczność ewentualnego drugiego postępowania kontrolnego, obejmującego inny podmiotowo zakres tych samych przepisów – przy uwzględnieniu faktu, że wynik byłby w zasadzie przesądzony przez wyrok wydany w niniejszej sprawie – byłaby również niezgodna z postulatem ekonomii procesowej (por. np. wyrok TK z 31 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

1.5. Na tle zadanych pytań prawnych wykazano istnienie związku między koniecznością kontroli konstytucyjności wskazanych przepisów (co do całego ich zakresu podmiotowego) i rozstrzygnięciem, do którego wydania jest zobowiązany pytający sąd. Przepisy te powinny podlegać kontroli w całości swego zakresu podmiotowego określającego osoby podlegające odpowiedzialności karnej, statuowanej przez te przepisy.

2. Treść badanych uregulowań.

2.1. Zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy zaskarżonego uwłaszczenia oraz sankcje mu towarzyszące.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.m. na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

1) spłaty przypadającej na jego lokal części kosztów budowy będących zobowiązaniami spółdzielni, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.s.m., w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami, z zastrzeżeniem pkt 2;

2) spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na jego lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków;

3) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m.

Według art. 12 ust. 1¹ u.s.m. spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę, o której mowa w art. 12 ust. 1 u.s.m., w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, chyba że nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 u.g.n. lub spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania

wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni.

W myśl art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu:

1) spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami;

2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 1¹ u.s.m.

Według art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę, o której mowa w art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, chyba że nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n. lub spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni.

Zgodnie zaś z art. 27² u.s.m. kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązкови dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1, art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 lub art. 48¹ u.s.m., podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. z osobą uprawnioną, która przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. złożyła wniosek, o którym mowa w art. art. 11¹, art. 12, art. 17¹⁴, art. 17¹⁵, art. 39 i art. 48 u.s.m. (wyliczenie to obejmuje więc także inne umowy, niż wskazane w zaskarżonych art. 12 i art. 17¹⁴) w brzmieniu dotychczasowym, spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę przeniesienia własności lokalu w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., chyba że nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 u.g.n. lub spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni.

Według zaś art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, likwidatorem albo syndykiem, wbrew obowiązкови określönemu w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, w terminie określönym w przepisie, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

2.2. Charakterystyka juralnej konstrukcji uwłaszczenia przewidzianego w zaskarżonej ustawie.

Rozwiązania juralne przewidziane w zacytowanych powyżej przepisach oparte są na niemal identycznej konstrukcji.

1) Przepisy te nakładają na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek przekształcenia dotychczasowego prawa do mieszkania lub (co niezaskarżone) innego pomieszczenia spółdzielczego (lokal użytkowy, pracownia twórcy czy miejsce w garażu wielostanowiskowym) w prawo silniejsze, tj. we własność. Następuje to na wniosek uprawnionego, w każdym wypadku wypełnienia przez członka spółdzielni lub inną osobę uprawnioną warunków finansowych określönych w przepisach ustawy, tj. po dokonaniu stosownych spłat. W tym ostatnim zakresie występują różnice między obu zaskarżonymi przepisami. W art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. nie przewiduje się obowiązku spłaty umorzenia kredytu lub dotacji.

Pominięcie to oznacza: albo założenie dokonane przez ustawodawcę, że koszty uzyskania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu były całkowicie poniesione przez członka (co historycznie rzecz biorąc nie jest zgodne ze stanem faktycznym dotyczącym całego zakresu stosowania zaskarżonych przepisów); albo – jeżeli i w wypadku takich mieszkań następowało umorzenie kredytu (co wiązało się z pomocą ze środków publicznych) – następuje tu świadome (i niezrozumiałe) zróżnicowanie warunków uzyskania własności mieszkania dla zajmujących mieszkania lokatorskie i własnościowe w spółdzielni.

2) Prawem „silniejszym”, a więc tym, które powstaje w wyniku przekształcenia, jest tu zawsze prawo własności. Jest tak nawet wówczas, gdy wniosek o przekształcenie złożono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., a jego przedmiotem było żądanie przekształcenia dotychczasowego prawa we własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu (sytuacja taka zachodzi na tle niektórych wypadków przewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r.). Zatem ustawodawca nakłada obowiązek przekształcenia dotychczasowych praw w prawo własności nie tylko na spółdzielnie mieszkaniowe, lecz również przesądza o nadaniu obligatoryjnej treści wnioskowi już złożonemu. Zakres obligatoryjnego działania zaskarżonych przepisów jest zatem podmiotowo szerszy, niż wynika to z założeń ustawy, ponieważ odnosi się do czekających na załatwienie wniosków w kwestii wykupu, które to wnioski były złożone przed wejściem w życie noweli z 2007 r.

3) Jedynym wypadkiem, który zwalnia od obowiązku przekształcenia dotychczasowych praw w prawo własności jest: nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 u.g.n. lub sytuacja, gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni. W takich sytuacjach – lecz tylko na żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego – spółdzielnia ma obowiązek ustanowić własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu (art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.);

4) Ustawodawca wyznaczył termin do realizacji wniosków o przekształcenie praw dotychczasowych w prawo „silniejsze”. Termin ten wynosi 3 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.). W wypadkach zaś, gdy wniosek o „umocnienie” dotychczasowych praw do lokali i pomieszczeń spółdzielczych został złożony przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., termin do rozpatrzenia takiego wniosku wynosi 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. (art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r.);

5) Niewykonanie przez spółdzielnię obowiązków we wskazanym 3-miesięcznym terminie zagrożone zostało sankcją karną. Członkowie zarządu spółdzielni mieszkaniowej, jej pełnomocnicy, prokurenci, syndycy albo likwidatorzy podlegają karze ograniczenia wolności lub grzywny (art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.). Ostatnio wymieniony przepis art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. nie obarcza natomiast odpowiedzialnością z tytułu opisywanego wykroczenia prokurentów spółdzielni. (Ta różnica w porównaniu z zakresem podmiotowym osób podlegających karze na podstawie art. 27² u.s.m nie ma jasnego wytłumaczenia).

Sankcję karną wprowadzono, mimo że zarazem ustawodawca przewidział dla omawianych wypadków o wiele udatniejszą, bo bardziej adekwatną z punktu widzenia osiągnięcia celu przekształcenia własnościowego – sankcję cywilnoprawną. W art. 49¹ u.s.m. postanowiono bowiem, że osoba, która na podstawie u.s.m. może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności spółdzielni może wystąpić do sądu z powództwem na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 § 1 k.p.c., przy czym pozew wolny jest od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego pokrywa spółdzielnia. Ta droga gwarantuje realne wymuszenie uwłaszczenia (na wypadek opieszałości spółdzielni). Natomiast sankcja karna może mieć tylko działanie pośrednie. Jest bowiem dotkliwa dla ukaranych,

natomiast nie gwarantuje sama przez się realizacji uwłaszczenia (zwłaszcza że przyczyny opieszałości mogą być niezależne od ukaranych – por. cz. IV, pkt 7.3.).

6) Niezależnie od terminu złożenia wniosku (przed wejściem w życie czy po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2007 r.), zarówno przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., jak i przepis art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. mają zastosowanie do wszelkich praw w nich wymienionych, bez względu na czas powstania danego prawa. W grę mogą zatem wchodzić prawa powstałe na podstawie u.s.m. w obecnie obowiązującej wersji i prawa powstałe na podstawie przepisów dotychczasowych, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.) oraz na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 210, ze zm.).

3. Problemy konstytucyjne na tle przedstawionych pytań prawnych.

3.1. Wątpliwości konstytucyjne pojawiające się na tle pytań Sądu Grodzkiego dotyczą trzech kwestii:

- dopuszczalności uwłaszczenia spółdzielców na majątku spółdzielni, bez zgody organów spółdzielczych, na warunkach wskazanych w zaskarżonych przepisach ustawy; oceny wymaga zatem zakres ochrony konstytucyjnej udzielanej własności spółdzielni (własności ekonomicznej spółdzielców) przez art. 64 Konstytucji; problem ten wymaga analizy kwestii, ze względu na jakie wartości i prawa konstytucyjne możliwe jest odjęcie własności, będącej prawem podmiotowym, chronionym konstytucyjnie, ponieważ każde wkroczenie (ograniczenie) prawa chronionego konstytucyjnie jest dopuszczalne tylko w wypadku, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innego, kolidującego prawa konstytucyjnie chronionego, przy czym ostateczny rezultat musi odpowiadać przesłance proporcjonalności wkroczenia (zob. cz. IV, pkt 5 i 6)

- oceny, czy wywłaszczenie i jego reżim prawny (art. 21 Konstytucji) może pojęciowo mieścić w sobie uwłaszczenie osób zajmujących lokale spółdzielcze; sądy pytające dostrzegają związek uwłaszczenia z zagadnieniem przesłanek wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), co wpłynęło na sposób określenia w pytaniach prawnych wzorca kontroli (zob. cz. IV, pkt 6.3)

- dopuszczalności przyjęcia przez ustawodawcę rozwiązania, godzącego w zasady rzetelnej legislacji – art. 2 Konstytucji; w tym zakresie pytania sądów obejmują kilka kwestii: zasadę zaufania do prawa, w którą godzi praktykowany sposób legislacji, z uwagi na nierealnie krótką *vacatio legis*, dopuszczalność nałożenia na organy spółdzielni obowiązku zabezpieczonego sankcją karną, i to w warunkach niekonieczności takiej sankcji (równolegle istniejąca możliwość doprowadzenia do uwłaszczenia w drodze orzeczenia sądowego w trybie art. 64 k.c.), konstytucyjną dopuszczalność określenia czynu karalnego nieprecyzyjną formułą dotyczącą zaniechania: „dopuszczenia do niezawarcia umowy w terminie” – zob. cz. IV, pkt 7 i 8).

3.2. Uwłaszczenie przez wzmocnienie tytułu prawnego do lokalu spółdzielczego następuje kosztem majątku spółdzielni.

Objęte pytaniami prawnymi przepisy są przepisami uwłaszczeniowymi. Przewidują przekształcenie lokatorskiego i własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności lokalu. Uzyskanie własności przez beneficjentów lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu nieuchronnie wiąże się z utratą tejże własności przez spółdzielnie mieszkaniowe. Taki zresztą był zamiar ustawodawcy. W uzasadnieniu każdego z czterech projektów, które stanowiły podstawę nowelizacji (trzy projekty poselskie – druki sejmowe nr 339/V, 767/V, 768/V oraz projekt rządowy – druk sejmowy nr 766/V), wskazywano jako

zasadniczy motyw zmiany przepisów konieczność „uwzględnienia” wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz przyznanie priorytetu prawu własności *sensu stricto* przed innymi formami prawnymi zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w budynkach spółdzielczych i związanej z tym potrzebie ułatwień w zakresie uzyskiwania tytułu prawnego właściciela mieszkania. Podkreślano, że główną sprawą jest zmiana stosunków własnościowych. Celem nowelizacji stała się przede wszystkim likwidacja praw (obligacyjnego i ograniczonego prawa rzeczowego), jakimi są lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu i własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu („przeżytków, jak na warunki wolnorynkowe”), na rzecz pełnej odrębnej własności. „Żeby tego dokonać jak najszybciej, należałoby wprowadzić do ustawy jak najprostsze, a przede wszystkim jak najmniej kosztowne przepisy, aby każdy obywatel, każdy mieszkaniec spółdzielni mieszkaniowej mógł tego dokonać, żeby było go na to stać” (Sprawozdanie Stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu w dniu 14 lipca 2006 r., s. 336 – pierwsze czytanie projektów ustaw). Podnoszono, że nowelizacja ułatwia i usprawnia proces przekształceń własnościowych i poprawia strukturę własnościową, którą dostosowano do wolnego rynku i konkurencji w zarządzaniu mieniem mieszkaniowym (Sprawozdanie Stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 2007 r. – II czytanie). Jednocześnie wskazywano, że choć proponowane uregulowania mogą spotkać się z zarzutem niekonstytucyjności, to „nie można *ex cathedra* jednoznacznie stwierdzić niekonstytucyjności tego zapisu, dopóki Trybunał nie wyda wyroku czy orzeczenia w tej materii, nie przedstawi swego stanowiska” (zob. wypowiedź posła sprawozdawcy Grzegorza Tobiszowskiego podczas 37. posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 2007 r.).

3.3. Przymusowy charakter uwłaszczenia i jego konsekwencje dla przedmiotu i wzorców kontroli konstytucyjności.

Spółdzielnie poddane działaniu kontrolowanych przepisów prawa nie dokonują przekształceń własnościowych dobrowolnie, w drodze decyzji podjętej suwerennie przez organy osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia (zarząd i walne zgromadzenie). Dla spółdzielni mieszkaniowych, będących osobami prawnymi prawa prywatnego, analizowane przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. ustanawiają bowiem obowiązek (przymus) przeniesienia prawa własności lokali na beneficjentów lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu, jeśli tylko osoby te wypełnią stawiane im przez ustawę wymagania dotyczące poczynienia określonych wpłat na rzecz spółdzielni. Spółdzielnie typologicznie są osobami prawnymi typu korporacyjnego. To znaczy, że – jako zasada – dyspozycje majątkiem spółdzielni (i innych tego typu osób prawnych) powinny następować w drodze decyzji organów takiej osoby, powziętych na podstawie uformowania woli osoby prawnej, w ramach odpowiednich wewnętrznych procedur, z zachowaniem pewnego stopnia autonomii kształtowania takiej woli. Jest to cecha charakterystyczna dla wszelkich zrzeszeń, jednocześnie ograniczająca margines swobody kształtowania tej kwestii przez ustawodawcę. Przyczyna tego ograniczenia leży w okoliczności, że korporacyjne osoby prawne podlegają ochronie, wynikającej z konieczności poszanowania konstytucyjnego prawa zrzeszania się. Pominiecie tego elementu powoduje problem dodatkowy, a mianowicie konieczność oceny z punktu widzenia wolności zrzeszania się (por. niżej cz. IV, pkt 5.2).

Uwłaszczenie lokatorów w budynkach spółdzielczych rodzi przede wszystkim pytanie o granice konstytucyjnie dopuszczalnego pozbawiania własności spółdzielni mieszkaniowych w drodze uwłaszczenia spółdzielców (art. 64 Konstytucji). Powstaje tu także (podniesiona przez pytające sądy) kwestia kwalifikacji prawnej nałożenia na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązku wyzbycia się własności lokali w aspekcie wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, jest bowiem dopuszczalne tylko na cele publiczne i tylko za słusznym wynagrodzeniem. Pytające sądy uważają, że odjęcie własności w sposób kwestionowany w pytaniach wymaga spełnienia tych

przesłanek. Problem dostrzegają przede wszystkim w programowo założonym zaniżeniu ekwiwalentności odpłatności. Sądy aprobuja natomiast tezę, że uwłaszczenie, o którym mowa, może być kwalifikowane jako dokonane w celu publicznym, jakkolwiek następuje na rzecz osób prywatnych. Szczegółowej analizy ze strony Trybunału Konstytucyjnego wymaga zatem relacja między art. 64 i art. 21 Konstytucji (co jest przedstawione niżej, cz. IV, pkt. 6.3).

Przymusowy charakter przekształceń własnościowych, które zakwestionowano w przedstawionych pytaniach prawnych, wiąże się z koniecznością oceny przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. z punktu widzenia statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych oraz relacji zachodzących między spółdzielnią a uprawnionymi do żądania uwłaszczenia jej członkami oraz osobami niebędącymi członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Uwłaszczenie dokonane w warunkach obligatoryjności musi być bowiem przeanalizowane także z punktu widzenia przełamania konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 64 w związku z art. 58 – por. cz. IV, pkt 5.2). Niezależnie od tego uwłaszczenie w analizowanej postaci wymaga oceny z punktu widzenia zasad art. 75 Konstytucji, a to przede wszystkim z uwagi na konieczność poszukiwania w samej Konstytucji kryterium, ze względu na które dokonuje się ingerencji we własność prywatną (własność osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia). Ingerencja ustawodawcy w tę własność jest bowiem – co do zasady – dopuszczalna, jednakże konstytucyjnie jest możliwa, o ile znajduje usprawiedliwienie w innej wartości konstytucyjnej i o tyle tylko, o ile w danym wypadku nie przekroczono granic proporcjonalności ingerencji. Artykuł 75 Konstytucji, z uwagi na swą treść musi więc być brany pod uwagę przy dokonywaniu analizy, jako ewentualne źródło usprawiedliwiającej ingerencję we własnościowe stosunki spółdzielni.

3.4. Problem proporcjonalności wkroczenia w stosunki własnościowe.

Przepisy art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., a także art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. wymagają również zbadania z punktu widzenia ich proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i to w dwóch jej aspektach. Po pierwsze, jak już wspomniano, uwłaszczenie osób, którym przysługują prawa do lokali spółdzielczych (a są to zresztą nie tylko członkowie spółdzielni), wiąże się nieuchronnie z pozbawieniem własności spółdzielni (osoby prawnej). Jednakże to uszczuplenie rzutuje także na prawa pozostałych spółdzielców. Kwestia proporcjonalności dotyczy zatem oceny dokonanego przez ustawodawcę wyważenia sytuacji uwłaszczających się oraz pozostałych członków spółdzielni. Po drugie, ocena proporcjonalności dotykać musi zastosowania sankcji karnej wobec osób, którym stawia się zarzut niedoprowadzenia w wymaganym czasie do przeprowadzenia przekształceń własnościowych.

3.5. Zakwestionowane normy jako naruszenie zasady pewności prawa (zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji).

Unormowania w zakresie przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych, w tym przepisy regulujące kwestię przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo własności (art. 12 u.s.m.) oraz zagadnienie przekształcenia własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo własności (art. 17¹⁴ u.s.m.), były od 2001 r. wielokrotnie nowelizowane. W szczególności od 2001 r. przepisy art. 12 u.s.m. były zmieniane 7-krotnie, w tym przepisy ust. 1 tego artykułu 3-krotnie, przy czym raz w odniesieniu do art. 12 ust. 1 u.s.m. interweniował Trybunał Konstytucyjny. Przepisy art. 17¹⁴ u.s.m. były zmieniane 4-krotnie, w tym ust. 1 tego artykułu był zmieniany 2-krotnie, przy czym raz w odniesieniu do art. 17¹⁴ u.s.m. interweniował Trybunał Konstytucyjny. W sumie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych uległa 12-krotnym zmianom, w tym 6 spowodowanych było interwencją Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić należy, że wielość koncepcji leżących u

podłoża zmian w u.s.m. (w wypadku nowelizacji obecnie ocenianej były to cztery różne projekty, oparte na różnych zasadach), a także – co wynika z cytowanego już uzasadnienia projektu zmian przekonanie, iż własność spółdzielcza ma mieć charakter zanikający wobec „potrzeb gospodarki rynkowej”, doprowadziły do wewnętrznej sprzeczności regulacji zawartych w u.s.m. W tym miejscu należy ograniczyć się do uwagi, że istnienie tych sprzeczności wynikających z faktu, iż nowelizacje u.s.m. zawsze były fragmentaryczne, jest podstawą do krytyki kontrolowanej ustawy z punktu widzenia zasad rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Sprzeczności te dotyczą zaś takich kwestii jak nałożenie się na siebie korporacyjnego i „własnościowego” modelu zarządu w spółdzielni. To w zestawieniu z nieobligatoryjnym członkostwem osób zajmujących lokale spółdzielcze oraz zasadą jednopodmiotowości prawa do mieszkania spółdzielczego (lokatorskiego) i jednopodmiotowości członkostwa w ogólności, owocuje sytuacjami: decydowania niekiedy o sprawach dotyczących większości przez mniejszość; decydowania przez członków niemieszkańców o sytuacji nieczłonków, lecz mieszkańców (właścicieli i beneficjentów spółdzielczego prawa własnościowego), a w pewnej konfiguracji może wystąpić pozbawienie właścicieli-mieszkańców niebędących członkami spółdzielni jakiegokolwiek udziału w zarządzie nieruchomością wspólną. Niekonsekwencją jest obligatoryjny przydział mieszkania lokatorskiego członkowi rodziny (także dalszemu, nigdy niezamieszkującemu w lokalu spółdzielczym i mającemu zaspokojoną potrzebę mieszkaniową) spółdzielcy-mieszkańca, który utracił członkostwo (przy czym mieszkaniac ten nie otrzymuje wtedy jakiegokolwiek ekwiwalentu, podczas gdy w braku roszczeń członków rodziny uzyskuje on ekwiwalent w postaci rynkowej wartości mieszkania). Ustawodawstwo, które w sposób niezamierzony, poprzez nawarstwienie się kolejnych noweli i różnych koncepcji dotyczących mieszkań spółdzielczych, prowadzi do tego typu niejasności i sprzeczności, zarówno aksjologicznych, jak i konstrukcyjnych, musi budzić wątpliwości z punktu widzenia jego rzetelności legislacyjnej (art. 2 Konstytucji). Dodać należy, że samo utrzymywanie odrębnej (wobec prawa spółdzielczego i wobec – z drugiej strony – problematyki odrębnej własności lokali) regulacji zawartej w u.s.m. może być usprawiedliwione tylko o tyle, o ile korzystanie z lokali spółdzielczych wykazywać się ma jakąś odrębnością co do treści spółdzielczego prawa do lokalu, w porównaniu z tym, co oferuje prawo spółdzielcze i prawo cywilne. Uzasadnienie projektu noweli z 2007 r. wskazuje natomiast na zamiar „wygaszania” przez ustawodawcę tych form korzystania z lokalu, które są uregulowane w u.s.m., z powołaniem na argument, że mają one charakter zanikający w warunkach gospodarki rynkowej.

W tym stanie rzeczy pojawia się kwestia oceny konstytucyjności takiej regulacji. Jest to wywołane wątpliwością, czy nie naruszono zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pojawia się też pytanie, czy nie przekroczono zakresu dopuszczalnych granic swobody legislacyjnej, skoro aż 3-krotnie (pierwotna koncepcja zmiany dokonana w 2002 r. [Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2058] i zmiana dokonana ustawą zmieniającą z 2007 r.) doszło do radykalnej zmiany koncepcji normatywnej spółdzielczości mieszkaniowej w stabilnych (już po transformacji) warunkach społeczno-gospodarczych. Wszystkie te zmiany – łącznie z nowelą z 2007 r. – 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. W tej sytuacji odpada argument, że mamy tu do czynienia z ustawodawstwem wymuszonym koniecznością wynikającą z aksjologii transformacji ustrojowej. Niezależnie bowiem od generalnej trafności tego argumentu jako możliwego do podniesienia w sporze konstytucyjnym, toczącym się na tle Konstytucji uchwalonej w 1997 r., ustawodawca, generalizując podmiotowo zakres noweli do u.s.m., uniemożliwia jej kwalifikację jako ustawy zamykającej okres ustrojowych wypaczeń i błędów dotyczących spółdzielczości. Wszystkie te zagadnienia mieszczą się w ramach oceny

zgodności kontrolowanych norm z wzorcem wskazanym w art. 2 Konstytucji. Wzorzec ten powołano we wniosku w odniesieniu do zarzutów dotyczących stosowania sankcji karnej; dopuszczalne jest jednak jego zastosowanie i poza tym zakresem. Jak podkreśliła w zleconej przez Trybunał opinii prawnej dr Małgorzata Bednarek (s. 9), „częste nowelizacje przepisów u.s.m., w ramach których dokonuje się «zwrotów» i «odwrotów» od poprzednio przyjętych koncepcji normatywnych, w istotnym stopniu różnicują sytuację prawną adresatów norm prawnych. Nie chodzi, oczywiście, o generalną niedopuszczalność dokonywania zmian prawa, w tym «na niekorzyść» bądź «na korzyść» adresatów norm prawnych. Wątpliwe i naganne może być wprowadzanie takich zmian w sposób arbitralny, tj. bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego (art. 2 Konstytucji)”.

Odpowiednie unormowania znajdują zastosowanie do praw lokatorskich i własnościowych, bez względu na czas ich powstania i ustrój społeczno-gospodarczy, który w tym czasie obowiązywał (problem wyróżnienia „starych” i „nowych” praw lokatorskich i własnościowych). Zwraca uwagę to, że w okresie nieco ponad 7 lat obowiązywania u.s.m. kilkakrotnie zmodyfikowano zasady „uwłaszczania” lokatorów spółdzielczych, przy czym uczyniono to bez zauważalnych zmian kontekstu społeczno-gospodarczego i w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już na temat konstytucyjności niektórych z tych przepisów.

3.6. Kolejny problem zgodności z zasadą poprawnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji powstaje w związku z bardzo krótką *vacatio legis*.

Wątpliwości budzi bowiem możliwość dokonania obligatoryjnych przekształceń własnościowych w ciągu określonego przez kwestionowane przepisy trzymiesięcznego terminu, i to pod groźbą zastosowania sankcji karnej. Formalnie zachowano termin przygotowawczy do realizacji ustawy. Jednakże nie spełnia on swej funkcji, nie dając szans na terminową realizację obowiązków, którym uchybienie otwiera drogę do odpowiedzialności karnej. Nie chodzi tu tylko o już wcześniej znane spółdzielniom obowiązki, np. związane z określeniem przedmiotu odrębnej własności, co – jako argument decydujący w tej kwestii – podniesiono w stanowisku Sejmu. Kwestia odpowiedniości *vacatio legis* dotyczy zmieszczenia w terminie trzymiesięcznym sekwencji działań bezpośrednio prowadzących do zawarcia umowy (zob. bliżej cz. IV, pkt 9.3).

4. Ewolucja zasad umacniania praw członków spółdzielni do lokali spółdzielczych w polskim prawie spółdzielczym.

4.1. Okres poprzedzający wejście w życie zaskarżonych przepisów.

Ustawa o spółdzielniach i ich związkach z 1961 r. nie przewidywała przekształceń własnościowych spółdzielczych praw podmiotowych w jakiegokolwiek postaci. Instytucję przekształcenia prawa „słabszego” w prawo „silniejsze” wprowadziło dopiero prawo spółdzielcze z 1982 r. (art. 219 prawa spółdzielczego w pierwotnej wersji), dopuszczając możliwość przekształcenia lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własnościowe (bliżej o zasadach tego przekształcenia por. J. Ignatowicz [w:] M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 422).

4.2. Przekształcanie spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności – zmiany legislacyjne i ich kontrola przez Trybunał Konstytucyjny.

Przekształcenie lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu w prawo własności stało się dopuszczalne dopiero w u.s.m. (w pierwotnej i następnych wersjach).

4.2.1. Zasady przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na podstawie pierwotnej wersji art. 12 ust. 1 u.s.m (obowiązującej od 24 kwietnia 2001 r. do

wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 240, poz. 2058, czyli do dnia 14 stycznia 2003 r.). Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.m. (w pierwotnej wersji), na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia była obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty wszelkich długów związanych z tym lokalem,
- 2) spłaty przypadającej na jego lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.s.m. (w pierwotnej wersji), w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami,
- 3) wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i spłat, o których mowa w pkt 1 i 2, przy czym wysokość wkładu mieszkaniowego waloryzowano proporcjonalnie do aktualnej wartości rynkowej prawa do lokalu.

Wpływ z wpłat, o których mowa w pkt 3, spółdzielnia powinna była przeznaczyć na uzupełnienie funduszu remontowego spółdzielni.

Ideę „uwłaszczenia” beneficjentów lokatorskiego prawa do lokalu ustawodawca oparł pierwotnie na wartości rynkowej lokalu. Uprawniony z tytułu lokatorskiego prawa do lokalu, chcąc uzyskać prawo własności zajmowanego lokalu, musiał ponieść koszt odpowiadający wartości rynkowej lokalu, na poczet którego zaliczano mu uiszczony już i zwaloryzowany wkład mieszkaniowy.

Zacytowane przepisy art. 12 ust. 1 u.s.m. (w pierwotnej wersji) oddziaływały jedynie *pro futuro*, czyli dla wypadków przekształcenia we własność praw lokatorskich powstałych już na podstawie u.s.m. Dla lokatorskich praw do lokalu istniejących w dniu wejścia w życie u.s.m. przewidywały oddzielną regulację prawną. W myśl postanowień art. 46 u.s.m. (w pierwotnej wersji) beneficjent lokatorskiego prawa do lokalu (którego prawo powstało przed wejściem w życie u.s.m.), chcąc nabyć prawo własności zajmowanego lokalu, musiał spełnić wszelkie wymagania stawiane w art. 12 ust. 1 u.s.m. (w pierwotnej wersji), choć z zasadniczym wyjątkiem. Przewidziana dla osób posiadających „stare” prawa lokatorskie preferencja polegała na tym, że wymagana w art. 12 ust. 3 u.s.m. (w pierwotnej wersji) wpłata do wartości rynkowej lokalu nie mogła, w stosunku do tych osób, przekraczać kwoty stanowiącej 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności.

4.2.2. Niekonstytucyjność preferencji przewidzianych w art. 12 ust. 1 u.s.m. (w pierwotnej wersji) dla już istniejących praw lokatorskich.

Rozwiązanie to Trybunał Konstytucyjny (wyrokiem z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87) uznał za niezgodne z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji. Trybunał stwierdził również, że art. 46 ust. 1 u.s.m. nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Natomiast w ocenie TK, przepis art. 46 ust. 1 u.s.m., powodując pozbawienie spółdzielni mieszkaniowej prawa własności lokalu bez stosownego ekwiwalentu (a właściwie ograniczając wysokość tego ekwiwalentu), stanowił nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w prawo własności przysługujące spółdzielni mieszkaniowej, będącej podmiotem własności prywatnej.

Trybunał podkreślił przy tym, że choć ustawowe preferencje w nabyciu własności przez osoby prywatne nie są konstytucyjnie wykluczone, to jednak ich dopuszczalność zależy od spełnienia warunków dotyczących ochrony interesu osoby pozbawianej własności. Spełnienia tych ostatnich Trybunał nie dopatrywał się w kwestionowanej regulacji ustawowej. W szczególności Trybunał uznał, że ograniczenie kwoty wpłaty z tytułu nabycia własności lokalu mieszkalnego przez osobę, której przysługiwało dotychczas lokatorskie prawo do lokalu, do 3% wartości rynkowej tego lokalu, było całkowicie arbitralne.

Trybunał zaznaczył również, że bezzwrotna pomoc finansowa państwa udzielana w przeszłości spółdzielczości mieszkaniowej nie może stanowić podstawy do ograniczenia prawa własności spółdzielni mieszkaniowych. Założenia, że uzyskane zgodnie z prawem świadczenia mogą usprawiedliwiać później wprowadzone roszczenia i ograniczenia wobec majątku osób prywatnych, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności. Państwo nie może korzystać w stosunkach majątkowych z podmiotami prywatnymi ze szczególnych przywilejów i przedstawiać jako uzasadnienia swojej ingerencji świadczeń finansowych, których zwrotu wcześniej skutecznie się zrzekło.

Trybunał zauważył również, że powoływany niekiedy argument o potrzebie „redystrybucji” także majątku znajdującego się już w rękach prywatnych, np. majątku spółdzielni mieszkaniowych, podważa sens i znaczenie konstytucyjnej gwarancji praw majątkowych przysługujących podmiotom prywatnym. W treści art. 20 Konstytucji nie można bowiem widzieć podstawy do roszczenia o nabycie własności, zwłaszcza bez uwzględnienia praw obecnego właściciela.

Wreszcie Trybunał, polemizując z argumentem o potrzebie „uwłaszczenia” osób niezamożnych, trafnie zaznaczył, że po pierwsze, przepisy mające na celu realizację tego skądinąd słusznego postulatu powinny być kierowane wyłącznie do osób niezamożnych, a nie wszelkich beneficjentów prawa lokatorskiego, co miało miejsce w art. 46 u.s.m. (w pierwotnej wersji). Po drugie, Trybunał zaznaczył, że nawet realizacja zasady urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej nie może prowadzić do nieproporcjonalnego naruszania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

Ponadto, w tymże orzeczeniu, Trybunał podkreślił, że art. 75 Konstytucji nie wprowadza wymagania, by zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, a nawet przede wszystkim, przez ułatwione nabycie własności lokalu. Skoro zaś sam art. 75 ust. 1 Konstytucji nie wprowadza preferencji dla prawa własności w stosunku do innych tytułów prawnych korzystania z mieszkania, to wymieniony przepis konstytucyjny nie może stanowić podstawy preferencji dla osób, które dysponują już tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego, a więc ich potrzeby mieszkaniowe można uznać za zaspokojone co najmniej na minimalnym poziomie.

W powyższym orzeczeniu Trybunał pośrednio odniósł się także do art. 12 ust. 1 u.s.m. (w pierwotnej wersji), stwierdzając w kontekście art. 46 ust. 1 u.s.m., że założenie, w myśl którego członek spółdzielni będący beneficjentem lokatorskiego prawa do lokalu będzie mógł nabyć własność zajmowanego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowić odzwierciedlenia kosztów budowy i wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego do ogółu jej członków. W ten sposób Trybunał zaakceptował nie tylko samą zasadę przekształcania prawa lokatorskiego w prawo własności opartą na regule odpłatności, ale i związał wówczas tę zasadę z rynkową wartością lokalu. Zarazem Trybunał wyraził pogląd, że preferencyjne uwłaszczenie na majątku spółdzielni mieszkaniowej nie jest konstytucyjnie wykluczone, ale jego dopuszczalność zależy od zapewnienia ochrony interesu osoby pozbawianej własności. W tym samym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że kontrolowana przezeń regulacja ustawowa „bardzo daleko wkracza w autonomię osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia. W świetle obowiązującej od blisko 30 lat regulacji przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo własnościowe odbywały się na warunkach określonych w statutach spółdzielni, traktowanych jako «wyraz woli» samych spółdzielców. Wprawdzie aż do początku lat 90. swoboda kształtowania treści statutu spółdzielni podlegała daleko idącym ograniczeniom (podobnie jak zasada dobrowolności członkostwa spółdzielni mieszkaniowej), ale spółdzielnie miały możliwość decydowania o finansowych warunkach «przekształcenia» i o przeznaczeniu uzyskanych tą drogą środków. Ustalenie arbitralnych i nazbyt głęboko ingerujących w prawa

majątkowe spółdzielni stanowi pośrednio naruszenie praw majątkowych ogółu osób, będących jej członkami”.

4.2.3. Zasady przekształceń spółdzielczego lokatorskiego prawa do mieszkania na podstawie noweli do u.s.m. z 19 grudnia 2002 r. Nowelą z 19 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 240, poz. 2058), po której ogłoszono tekst jednolity u.s.m. (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116) ustawodawca dokonał m.in. zmiany art. 12 u.s.m. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 12 ust. 1 i 2 u.s.m. uprawniony z tytułu lokatorskiego prawa do lokalu mógł stać się jego właścicielem po dokonaniu:

- 1) spłaty zobowiązań spółdzielni związanych z budową lokalu, w tym z tytułu spłaty kredytu wraz odsetkami;
- 2) spłaty uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku;
- 3) spłaty przypadających na lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów;
- 4) spłaty zadłużenia z tytułu bieżących opłat oraz
- 5) wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wkładu mieszkaniowego.

Ustawodawca w tej wersji art. 12 ust. 1 u.s.m. utrzymał w mocy regułę wartości rynkowej lokalu oraz zasadę spłaty kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na dany lokal. Dodał natomiast postanowienia na temat obowiązku partycypacji w kosztach modernizacji budynków spółdzielczych i ich remontów.

Istotną zmianę stanowiła też rezygnacja z dotychczasowego dualizmu i wprowadzenie identycznych zasad „uwłaszczeniowych” dla „nowych” lokatorskich praw do lokalu i dla praw tego typu ustanowionych w przeszłości, w tym na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw spółdzielczych.

W odniesieniu do tej wersji art. 12 u.s.m. wypowiedział się również Trybunał wyrokiem z 20 kwietnia 2005 r. (sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38), uznając, że art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 12 ust. 4 u.s.m. (a także regulujące te same kwestie art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.m.) są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Trybunał stwierdził, iż art. 12 u.s.m. w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni zasad rozliczeń z tytułu nabycia własności lokalu, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że działania spółdzielni, w szczególności na płaszczyźnie stosunków z jej członkami, nie powinny zmierzać do przysporzenia spółdzielni zysków kosztem jej członków. Zarazem Trybunał zauważył, iż stosunki prawne między spółdzielnią mieszkaniową i jej członkami mają charakter cywilnoprawny. Z tego też powodu ingerencja ustawodawcy w tego rodzaju stosunki jest dopuszczalna, jeżeli jest to konieczne dla realizacji celów określonych w Konstytucji, np. ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji) lub dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przewidziana w art. 12 ust. 1 u.s.m. regulacja polegała na wiążącym ustaleniu wysokości świadczenia spełnianego przez członka spółdzielni na jej rzecz (model „ceny sztywnej”, a nie „ceny maksymalnej”). W ten sposób ustawodawca dokonał niemającej uzasadnienia konstytucyjnego ingerencji w sferę praw majątkowych spółdzielni.

4.2.4. Niekonstytucyjność rozwiązania niepozwalającego spółdzielni na dopuszczenie przez jej własny statut możliwości obniżenia określonej przez ustawodawcę „ceny sztywnej” uwłaszczenia.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 20 kwietnia 2005 r. (sygn. K 42/02) przypomniał, że w sprawie o sygn. K 5/01 uznał za niedopuszczalne narzucenie spółdzielniom obowiązku zbywania lokali za kwotę ustaloną przez ustawodawcę (chodziło o 3% wartości rynkowej prawa własności lokalu); natomiast w sprawie o sygn. K 42/02 z tych

samych motywów Trybunał ocenił, jako naruszające Konstytucję, uregulowanie niepozwalające spółdzielni na dopuszczenie przez jej statut możliwości obniżenia określonej przez ustawodawcę „ceny sztywnej”.

4.2.5. Nowelą z 3 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1024) dokonano kolejnej modyfikacji finansowych warunków przekształcenia lokatorskiego prawa w prawo własności. Nowelą tą do art. 12 ust. 1 pkt 5 u.s.m. wprowadzono zmianę polegającą na ustanowieniu nowego rodzaju preferencji: ciążący na członku spółdzielni obowiązek wpłaty na rzecz spółdzielni różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego można było pomniejszyć o 50% wartości pomocy uzyskanej przez spółdzielnię ze środków publicznych lub innych środków.

Uregulowania te spotkały się z częściowo negatywną oceną ze strony Trybunału. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 5 września 2006 r. (sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100) stwierdził niezgodność art. 12 ust. 1 pkt 5 u.s.m. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 21 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten pomijał możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo własności. W tym samym orzeczeniu Trybunał uznał, że art. 12 ust. 1 pkt 2 u.s.m. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji. Trybunał uznał również w tym samym orzeczeniu art. 12 ust. 1 pkt 3 u.s.m. (w wersji z 2005 r.) w zakresie, w jakim obciąża członków spółdzielni spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, za niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Argumentując swe stanowisko w sprawie K 51/05 dotyczące art. 12 ust. 1 pkt 5 u.s.m. (w wersji z 2005 r.), Trybunał podał, że przepis ten wprowadził sztywne zasady obniżki wpłaty należnej od członka spółdzielni ubiegającego się o prawo własności lokalu. Trybunał powtórzył tu stanowisko prawne wyrażone we wcześniejszych sprawach o sygn. K 42/02 oraz K 5/01.

Trybunał dodał, że badana regulacja stanowi ingerencję ustawodawcy w stosunki cywilnoprawne między spółdzielnią i jej członkami polegającą na wiążącym ustaleniu wysokości świadczenia spełnianego przez członka na rzecz spółdzielni. Podkreślił również, że przy ocenie art. 12 ust. 1 pkt 5 u.s.m. istotne znaczenie ma charakter prawny spółdzielni mieszkaniowych. Ich celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków. Wolność działania i prawo własności przysługujące spółdzielniom mieszkaniowym stanowią istotną gwarancję i instrument realizacji tego celu. Rozwiązanie ustawowe pomijające możliwość przyjmowania korzystniejszych, niż określone w ustawie, zasad rozliczeń z tytułu przekształcania prawa lokatorskiego w prawo własności nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych i z tego względu narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji.

4.2.6. Przekształcenie spółdzielczego prawa lokatorskiego będące przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Według obecnie obowiązującej wersji art. 12 ust. 1 u.s.m., nadanej ustawą zmieniającą z 2007 r., będącej przedmiotem pytań prawnych sądu, ustawodawca utrzymał rozwiązanie polegające na stosowaniu tych samych warunków „uwłaszczeniowych” dla wszystkich beneficjentów lokatorskiego prawa do lokalu, bez względu na datę powstania tego prawa, a więc także w stosunku do praw lokatorskich ustanowionych na podstawie ustawy z 1961 r. i prawa spółdzielczego z 1982 r. Jednocześnie ustawodawca wykluczył z możliwości ubiegania się o prawo własności tych beneficjentów prawa lokatorskiego, którzy zajmują lokal w budynkach wybudowanych z udziałem środków kredytowych Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (art. 12¹ ust. 2 u.s.m.), co oznacza, że przepisy art. 12 ust. 1 u.s.m. nie mają powszechnego zastosowania.

Ustawodawca odstąpił natomiast od dotychczasowej zasady dokonywania rozliczeń z kandydatem na właściciela lokalu spółdzielczego według wartości rynkowej lokalu. W zamian została ustanowiona reguła, zgodnie z którą właścicielem lokalu można stać się po zapłacie na rzecz spółdzielni wszystkich kosztów budowy lokalu. Rezygnacja z rozliczeń z beneficjentem lokatorskiego prawa do lokalu według wartości rynkowej lokalu nie była wszakże definitywna, gdyż zgodnie z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. osobie, której lokatorskie prawo do lokalu wygasło, np. wskutek rezygnacji z członkostwa, spółdzielnia wypłaca wartość rynkową lokalu. Tak więc gdyby przed utratą członkostwa członek chciał się uwłaszczyć na zajmowanym lokalu, zgodnie z reżimem prawnym wynikającym z zakwestionowanych przepisów, uiścić by musiał kwotę obliczoną wedle zasad wynikających z art. 12 ust. 1 u.s.m. (nieopartą na wartości rynkowej). Natomiast sam utraciwszy członkostwo – uzyska od spółdzielni rynkową wartość tego samego mieszkania. (Z tym że tego ekwiwalentu będzie jednak pozbawiony w sytuacji, gdy ktoś z szeroko zakreślonego kręgu jego rodziny, niekoniecznie mieszkający w lokalu, o który chodzi, i nawet mający zaspokojoną własną potrzebę mieszkaniową, zgłosi roszczenia do przyznania tego lokalu na jego rzecz). Przewidziane w art. 18 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 12 ust. 1 u.s.m. warunki finansowe „stania się” na przyszłość właścicielem lokalu przez beneficjentów prawa lokatorskiego są identyczne z warunkami ustanowionymi dla osób, które na etapie budowy lokalu starają się o uzyskanie prawa własności lokalu. Dla osiągnięcia tego celu osoby takie muszą pokryć, pod postacią wkładu budowlanego, wszystkie koszty budowy lokalu, w tym spłacić kredyt wraz z odsetkami, jeśli spółdzielnia zaciągnęła go w celu sfinansowania kosztów budowy.

4.3. Przekształcenie prawa własnościowego w prawo własności na podstawie art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.

4.3.1. Okres od 24 kwietnia 2001 r. do wejścia w życie ustawy z 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw). W pierwotnej wersji u.s.m., która wprowadziła *pro futuro* zakaz ustanawiania własnościowego prawa do lokalu (art. 37 u.s.m.), nie było miejsca w „głównej” części ustawy na przepis uprawniający beneficjentów własnościowych praw do lokalu istniejących w chwili wejścia w życie u.s.m. do żądania przekształcenia przysługujących im praw w prawo własności lokalu spółdzielczego. Zagadnieniu temu poświęcono natomiast miejsce w przepisach przejściowych u.s.m. W myśl art. 39 ust. 1 u.s.m. członek spółdzielni, któremu przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego i spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, w tym spółdzielcze prawo do garażu, mógł żądać, by spółdzielnia zawarła z nim umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty wszelkich długów związanych z tym lokalem,
- 2) spłaty przypadającej na jego lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, a w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami.

4.3.2. Nowelizacja przekształceń prawa własnościowego w noweli z 2002 r. i kontrola jej konstytucyjności. Przepis art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. został wprowadzony nowelą z 2002 r. jednocześnie z przywróceniem możliwości ustanawiania własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego. Według pierwotnej wersji art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. na pisemne żądanie członka, któremu przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa była obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty części zobowiązań spółdzielczych związanych z budową lokalu, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami;
- 2) spłaty uzupełnienia wkładu budowlanego z tytułu modernizacji budynku;

3) spłaty zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal;

4) spłaty zadłużenia z tytułu opłat bieżących.

Trybunał Konstytucyjny, badając sprawę konstytucyjności art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.m. 2003 r., uznał te przepisy za zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02). Motywy wyroku omówione zostały szeroko wyżej, w cz. IV, pkt 4.2.3 niniejszego wyroku, przy analizie zmian art. 12 u.s.m.

W kolejnym wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, Trybunał Konstytucyjny, stwierdził, że art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 u.s.m. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu z tytułu modernizacji budynku, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Natomiast art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 3 u.s.m. w zakresie, w jakim obciąża członków spółdzielni spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w których znajdują się ich lokale, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji.

4.3.3. Zmiana art. 17¹⁴ u.s.m. dokonana nowelą z 3 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1024) polegała na rozszerzeniu kręgu osób mogących ubiegać się o przekształcenie prawa własnościowego w prawo własności o osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu.

4.3.4. Według obecnie obowiązującej wersji art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu:

1) spłaty części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami;

2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat bieżących.

Różnica z poprzednio obowiązującym stanem prawnym polega na „zwolnieniu” beneficjentów własnościowego prawa do lokalu z partycypacji – w ramach „uwłaszczenia” – w kosztach modernizacji i remontów budynków spółdzielczych.

Przepisy art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. – jak i przepisy art. 12 ust. 1 u.s.m. – stosuje się do wszelkich praw do lokalu, bez względu na czas ich powstania, a więc zarówno do „nowych”, jak i do „starych” praw spółdzielczych. Różnica między przesłankami wymaganymi przez art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (pominięcie w tym ostatnim wypadku powinności spłaty przypadającej na lokal umorzonej pomocy ze środków publicznych), wydaje się wskazywać, że ustawodawca wychodzi z założenia, iż korzystający ze spółdzielczego prawa do lokalu typu „własnościowego” sam ponosił w całości koszt budowy mieszkania. Tak jednak nie było. Zarówno uzyskanie spółdzielczego lokatorskiego, jak i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wiązało się z pomocą ze środków publicznych. Różnice miały charakter ilościowy (co do poziomu wymaganego wkładu, okresu spłaty kredytu i wysokości umorzenia), a nie jakościowy. Wprowadzenie zatem w noweli z 2007 r. wskazanego wyżej zróżnicowania w zakresie warunków przekształcenia uprzywilejowuje beneficjentów prawa własnościowego, co stawia pod znakiem zapytania twierdzenie wyrażone w stanowisku Sejmu, iż „zaskarżone przepisy wskazują na uprzywilejowanie osób niezamożnych” (por. s. 5 stanowiska Sejmu: „Wyda się, że nie ma uzasadnienia, aby kwestionować określone w tym wypadku przepisy pod względem zasady sprawiedliwości społecznej, tym bardziej wskazując na uprzywilejowanie osób niezamożnych”).

4.4. *Acquis constitutionnel* w zakresie przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych. Ewolucja uwłaszczeń osób zajmujących lokale spółdzielcze (osób, którym

przysługują prawa do lokali w budynkach spółdzielczych) wskazuje na powtarzalne naruszenia zasad konstytucyjnych przez ustawodawcę. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki: z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05) wskazuje na ukształtowanie się następujących zasad określających granice swobody ustawodawcy, regulującego zasady uwłaszczania się osób zajmujących lokale spółdzielcze:

1) W wypadku rozstrzygnięć ustawodawczych, przewidujących przejście własności między podmiotami prawnymi wbrew woli właściciela, powinno obowiązywać założenie spełnienia świadczenia wzajemnego ze strony osoby uzyskującej własność. Należy bowiem założyć, iż ustawowa ingerencja w prawo własności, niezależnie od tego, czy dokonywana jest w związku z koniecznością realizacji celów publicznych, czy też w interesie indywidualnym, powinna podlegać do pewnego stopnia jednolitym założeniom. Z punktu widzenia właściciela i ochrony jego praw kwestią zasadniczą jest sankcjonowana przez państwo ingerencja w jego prawa majątkowe, natomiast sprawą dalszą (choć oczywiście również nie bez znaczenia) jest to, w czym interesie leży ta ingerencja. Wprowadzenie przez państwo preferencji w nabyciu własności przez osoby prywatne nie jest konstytucyjnie wykluczone, ale jego dopuszczalność zależy od spełnienia warunków dotyczących ochrony interesu osoby pozbawianej własności.

2) Nabycie własności lokalu przez osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, powinno być oparte na innych kryteriach niż w wypadku osób, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu.

3) Kwestia dopuszczalności stosowania przez spółdzielnię korzystniejszych zasad ustalania odpłatności pobieranej od członka zamierzającego „przekształcić” przysługujące mu dotychczas prawo do lokalu wymaga jasnego i precyzyjnego uregulowania przez ustawodawcę, natomiast stosowanie zasad mniej korzystnych niż określone ustawowo nie może mieć miejsca. Nie jest przy tym dopuszczalne gorsze traktowanie członków ubiegających się o nabycie własności lokalu w porównaniu z członkami ubiegającymi się o ustanowienie prawa rzeczowego ograniczonego, dopuszczalne natomiast może być uwzględnienie tego, czy dany członek spółdzielni uczestniczył w kosztach nabycia przez spółdzielnię prawa do gruntu, na którym wybudowany został budynek spółdzielczy.

4) Niezbędne jest uwzględnianie przez ustawodawcę korporacyjnego charakteru spółdzielni, co wyklucza arbitralne dysponowanie jej własnością (warunkami wkroczenia w nią) bez wykorzystania instrumentów statutu i uchwał.

5) Art. 75 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych ani roszczeń; określa preferencje polityki prowadzonej przez władze publiczne. Sformułowanie „władze publiczne [...] popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie jest normą gwarancyjną – ani jako dającą samoistne prawo do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani jako przesądzającą o tym, że „własne” mieszkanie oznacza oparty na własności tytuł do władania nim.

5. Konstytucyjne podstawy samodzielności prawnej spółdzielni mieszkaniowych w stosunkach własnościowych z otoczeniem i w relacjach z członkami spółdzielni.

5.1. Udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na rozpatrywane pytania prawne zależy w dużej mierze od określenia zgodnego z wymaganiami konstytucyjnymi statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych w stosunkach własnościowych „na zewnątrz” i w relacji wobec członków spółdzielni.

5.2. Dotychczasowe *acquis constitutionnel* w kwestii statusu prawnego spółdzielni. Zagadnieniom tym Trybunał Konstytucyjny poświęcił wiele miejsca w swym

dotychczasowym orzecznictwie w wyrokach z 29 maja 2001 r. o sygn. K 5/01, z 20 kwietnia 2005 r. o sygn. K 42/02, z 25 lutego 1999 r. o sygn. K 23/98, z 29 czerwca 2001 r. o sygn. K 23/00, z 30 marca 2003 r. w sprawie K 32/03, 9 listopada 2005 r. o sygn. P 11/05.

Dokonując syntezy poglądów Trybunału na ten temat wyrażonych w powołanych orzeczeniach, trzeba wskazać, że:

1) Spółdzielnie mieszkaniowe stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, będące realizacją konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się, przewidzianej w art. 58 Konstytucji. Toteż ingerencje ustawodawcze uszczuplające prawa lub nakładające obowiązki na spółdzielnię, a dotyczące sfery, w której decyzja należy do organów spółdzielni i jej statutów, muszą uwzględniać zrzeszeniowy charakter osoby prawnej (co dotyczy prawnych form, w jakich następują decyzje dotyczące majątku spółdzielczego) i wynikające stąd konsekwencje co do formy, przedmiotu władczego wkroczenia, a także kryteriów uznania ingerencji ustawodawczej za proporcjonalną.

2) Spółdzielnie mieszkaniowe posiadają szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Stanowią bowiem jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie przewidując sam w sobie preferencji na rzecz jakiegokolwiek z prawnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest m. in. źródłem obowiązku władz publicznych tworzenia instytucji prawnych umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu.

3) Spółdzielnia, jako osoba prawna, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej. Ta kwestia nie budzi wątpliwości ani w piśmiennictwie konstytucyjnym, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Także EKPC uznaje zasadę ochrony własności osób prawnych na równi z ochroną własności jednostki (osoba fizyczna). Błędem publicystycznej natury jest utożsamianie podmiotowości spółdzielni z jej – nierzadko biurokratycznym – zarządem.

4) Ochrona własności spółdzielczej „na zewnątrz”, a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, jest taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej. Na tle Konstytucji z 1997 r. brak jest bowiem podstaw do różnicowania konstytucyjnego statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność (art. 64 Konstytucji) należy do osoby fizycznej, czy osoby prawnej. Kwestię tę szeroko przedstawiono w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 25).

Dlatego też należy uznać, że okoliczność, iż w niniejszej sprawie na ochronę udzielaną przez art. 64 Konstytucji powołuje się osoba prawna w postaci spółdzielni, jest bez znaczenia dla postaci czy intensywności tej ochrony.

5.3. Objęcie podmiotową możliwością uwłaszczenia osób niebędących członkami spółdzielni. W ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, w wyniku licznych jej zmian, w znacznym stopniu została zdeprecjonowana instytucja członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych. O ile bowiem korzystanie z lokalu spółdzielczego pierwotnie było nierozłączne z członkostwem, o tyle obecnie takie *iunctim* nie zachodzi. Powoduje to zresztą perturbacje związane ze sposobem sprawowania zarządu i niezamierzoną dyskryminację w tym zakresie osób posiadających „mocniejsze” prawo do lokalu, przy jednoczesnym braku ich członkostwa w spółdzielni.

Poza uprawnionymi z tytułu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, żadne inne osoby korzystające z mieszkań spółdzielczych, w tym beneficjenci własnościowego prawa do lokalu oraz właściciele lokali spółdzielczych, nie muszą być członkami spółdzielni

mieszkaniowych. Omawiana decyzja ustawowa, będąca zresztą także konsekwencją orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zwiększa zasięg oddziaływania zasady, w myśl której ochrona własności spółdzielczej „na zewnątrz”, a więc w stosunku do osób trzecich, powinna być taka sama jak ochrona innych postaci własności prywatnej. W tym samym kierunku działają także, zamieszczone w ustawie i poddane kontroli ich konstytucyjności przez Trybunał, przepisy „uwłaszczeniowe”, które wcale nie są adresowane wyłącznie do członków spółdzielni. Beneficjentami roszczeń o przekształcenie są bowiem także osoby niebędące członkami, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu, i to nie tylko mieszkalnego (art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.). Roszczenie o przekształcenie dotychczasowych praw przyznano ponadto m.in.: najemcom lokali spółdzielczych, bez względu na to, czy osoby te są członkami spółdzielni; osobom (członkom i nieczłonkom spółdzielni), którym przysługuje prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym (art. 17¹⁵ u.s.m.), oraz najemcom lokali użytkowych (art. 39 u.s.m.). To znaczy, że kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy przyznają możliwość uwłaszczenia na majątku spółdzielni (jurydycznie jest to majątek spółdzielni; ekonomicznie – majątek jej członków) nie tylko jej członkom, lecz także innym osobom. Uwłaszczanie tych osób niebędących spółdzielcami (w tym i tych, które nabyły spółdzielcze prawo do mieszkania – typu własnościowego – w tzw. obrocie wtórnym) powoduje, że traci doniosłość argument (o raczej publicystycznym zresztą charakterze), iż uwłaszczenie na własności spółdzielczej stanowi akt sprawiedliwości historycznej wobec osób, których wysiłkiem powstał majątek spółdzielni.

5.4. Interes spółdzielców – interes spółdzielni.

Spółdzielnia mieszkaniowa ma obowiązek prowadzić wyznaczoną jej działalność w interesie swych członków. Ten przepis nieharmonizujący obecnie z faktem korzystania z lokali spółdzielczych przez nieczłonków spółdzielni – nadal obowiązuje. Zdaniem Trybunału, w stosunkach wewnętrznych interes spółdzielni, jako osoby prawnej, choć odrębnej od jej członków, musi być jednak oceniany pod kątem tego, czy jego ochrona przyczynia się do lepszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni. Ochrona własności spółdzielczej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom spółdzielni. Myśl ta wyraża przy tym ideę, że interes członków spółdzielni nie jest prostą sumą interesów indywidualnych osób będących członkami spółdzielni, a raczej lokatorów lokali spółdzielczych. Spółdzielnia jest wspólnotą interesów jej członków, realizowaną wspólnie i samorządnie jako gospodarowanie majątkiem wspólnoty. Wskazać nadto należy, że z punktu widzenia znaczenia przypisywanemu korporacyjnemu charakterowi spółdzielni w znacznie wyższym stopniu jest on dowartościowany w innych systemach prawnych, działających w warunkach gospodarki rynkowej, tam gdzie wyraźnie podkreśla się synergiczny charakter celu istnienia spółdzielczości, nieredukowalny do sumy indywidualnych interesów członków.

Ten synergiczny aspekt spółdzielczości podkreślają także regulacje europejskie (por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z 22 października 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, Dz. Urz. L 207 z 18 sierpnia 2003, s. 1-24, omówienie P. Zakrzewski, *Spółdzielnia europejska jako nowy typ osoby prawnej*, KPP nr 1/2008).

Funkcja własności spółdzielczej jest szczególna – pełni ona bowiem służebną rolę wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Majątek spółdzielni, choć w sensie formalnym stanowi przedmiot jej własności i innych praw majątkowych, to jednak w znaczeniu ekonomicznym stanowi własność członków spółdzielni. Okoliczność, iż majątek spółdzielni stanowi własność ekonomiczną członków spółdzielni nie wyróżnia tylko spółdzielni mieszkaniowych, gdyż cecha ta charakteryzuje wszelkie osoby prawne typu korporacyjnego, w tym spółki kapitałowe (zob. M. Bednarek, s. 38 i n.). Właśnie ze względu na cechę ekonomicznej własności członków korporacji również spółki kapitałowe muszą

działać w interesie swych wspólników. Ogół wspólników w dodatku – tak samo jak ogół członków spółdzielni mieszkaniowej – stanowi najwyższy organ korporacji zdolny do wpływania na decyzje podejmowane przez zarząd korporacji. W tym więc sensie każda osoba prawna typu korporacyjnego pełni rolę służebną wobec swych „właścicieli”, czyli członków korporacji. Zarazem jednak, przynajmniej w spółkach kapitałowych, niedozwolone jest działanie w interesie poszczególnych członków korporacji. Partykularyzm z ich strony godzi bowiem w dobro (interes) całej korporacji, co z kolei narusza interes pozostałych członków. Z tego też powodu w prawie spółek istnieją szczególne unormowania prawne mające na celu ochronę spółki i ogółu wspólników przed nierynkowymi relacjami handlowymi z poszczególnymi wspólnikami. Spółdzielnie mieszkaniowe nie mają charakteru zarobkowego i to różni je od spółek. Prowadzą swą działalność na zasadach *non for profit*. To znaczy, że dochody spółdzielni nie są wypłacane jej członkom. Jednakże bynajmniej nie wynika stąd, że członkowie spółdzielni nie odnoszą żadnych korzyści z działalności spółdzielni. Spółdzielnia powinna bowiem uzyskane dochody (zysk) przeznaczyć na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, i to także w zakresie obciążającym członków spółdzielni, w tym na remonty i modernizacje. „Zysk” spółdzielni pomniejsza zatem wydatki członka spółdzielni związane z pokrywaniem kosztów jej działalności w roku następnym i zapewnia ulepszenie majątku spółdzielni. Mając na uwadze tę okoliczność, sytuacja spółdzielni i spółek, z punktu widzenia tych samych uwarunkowań przemawiających za uznaniem partykularnego uprzywilejowania grupy członków (a nawet nieczłonków, jak to ma obecnie miejsce w wypadku spółdzielni mieszkaniowych) korporacji za naruszenie interesu pozostałych członków korporacji – kształtuje się podobnie. Z ekonomicznego punktu widzenia wpływ na majątek osoby prawnej typu korporacyjnego i pozostających w niej uczestników jest identyczny w wypadku wypłacenia dywidendy tylko niektórym wspólnikom (co wszak jest prawnie niedozwolone) jak ustawodawcza aprobata dla uwłaszczenia się na mieniu spółdzielni przez niektórych jej członków. Uwłaszczający się ma zaspokojoną potrzebę mieszkaniową; dąży jednak do wzmocnienia tytułu prawnego. Właściciel, którego kosztem to następuje, to spółdzielnia, tracąca własność. Z jej punktu widzenia następuje całkowite pozbawienie prawa własności (wkroczenie w jego istotę).

Na tle zarysowanej sytuacji powstaje więc zasadnicza wątpliwość, czy służebna rola spółdzielni wobec jej członków dopuszcza realizację tak rozumianego (aspiracje do wzmocnienia tytułu prawnego) interesu majątkowego poszczególnych członków spółdzielni, gdyby jednocześnie odbywało się to kosztem samej korporacji (spółdzielni), a tym samym pośrednio wpływało na interes pozostałych członków spółdzielni, zwłaszcza bez odwołania do zasady proporcjonalności (ważenia interesów). Szczególna rola spółdzielni mieszkaniowej nie uzasadnia odmiennej ochrony własności spółdzielczej w jej relacjach z członkami spółdzielni i innymi osobami korzystającymi z mieszkań spółdzielczych, w zestawieniu z ochroną zapewnianą spółdzielni w jej relacjach z osobami trzecimi oraz ustawową interwencję w zwykłe reguły obrotu cywilnoprawnego. Trybunał w wyroku z 20 kwietnia 2005 r. w sprawie o sygn. K 42/02 podkreślił, że stosunki prawne między spółdzielnią a jej członkami mają charakter cywilnoprawny, stwierdzając zarazem, iż działania spółdzielni, w szczególności na płaszczyźnie stosunków z jej członkami, nie powinny zmierzać do przysporzenia spółdzielni zysków kosztem (nieuzasadnionym kosztem) jej członków. Pogląd ten Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje także w niniejszej sprawie. Przy konstytucyjnej ocenie stanowiska prawodawcy należy mieć na względzie i to, że na tle poprzednio obowiązujących przepisów u.s.m., zajmujących się problematyką „uwłaszczeń” spółdzielców (art. 46 ust. 1 u.s.m. w pierwotnej wersji), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż bezzwrotna pomoc finansowa państwa udzielana w przeszłości spółdzielniom mieszkaniowym nie może stanowić podstawy do ograniczania bądź pozbawiania prawa własności spółdzielni (wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01). Pogląd ten Trybunał

Konstytucyjny podtrzymuje. Należy dodać, że przekształcenia własnościowe dokonywane na tle zaskarżonych przepisów noweli z 2007 r. następują na zasadach jeszcze bardziej preferencyjnych wobec uwłaszczających się, niż miało to miejsce na tle zdyskwalifikowanych konstytucyjnie przepisów, ocenianych w wyroku Trybunału sygn. K 5/01. Tym samym bardziej wyraziście rysuje się okoliczność, że przysporzenie, jakie uzyskują beneficjenci uwłaszczenia, dokonywane jest kosztem majątku pozostającego w dyspozycji spółdzielni (którą w publicystyce utożsamia się błędnie z jej zarządem), tworzącego substrat ekonomicznej własności pozostałych spółdzielców. Jest to szczególnie rażące w sytuacji, gdy przemiany własnościowe dokonują się obligatoryjnie, bez udziału organów spółdzielni.

Dlatego nie można także podzielić stanowiska Sejmu w niniejszej sprawie, w którym odwołano się do poglądu – zaczerpniętego z wyroku Trybunału o sygn. SK 15/00 z 21 maja 2001 r. (OTK ZU nr 5/2001, poz. 85), iż „w przypadku kolizji interesów związanych z ochroną własności spółdzielczej i ochroną własnościowego prawa do lokalu nie ma podstaw do przyznania bezwzględnego pierwszeństwa własności spółdzielczej”. Już abstrahując od odmienności kontekstu, w jakim pogląd ten wyrażono, wypada wskazać, że nie wyraża on także aprobaty dla oddania w podobnym konflikcie bezwzględnego pierwszeństwa interesom osób (niekoniecznie członków spółdzielni) dążącym do uwłaszczenia się majątkiem spółdzielczym. Powołany pogląd dotyczył sytuacji, gdy kolizja dotyczyła dwóch jednorodnych praw, albowiem chronionych przez samą Konstytucję: prawa własności spółdzielni i własnościowego prawa do lokalu. Oba te prawa, jako prawa majątkowe, podlegają ochronie art. 64 Konstytucji i Trybunał Konstytucyjny w wyroku powołanym przez Sejm (SK 15/00) wykluczył na konstytucyjnym poziomie – przyznanie bezwzględnego pierwszeństwa ochronie własności spółdzielczej. Na tle niniejszej sprawy kolizja dotyczy praw o różnej genezie ochrony: własności spółdzielni, chronionej konstytucyjnie przez art. 64 Konstytucji, oraz uprawnienia do przekształcenia w prawo o mocniejszym tytule, wykreowanego przez ustawę zwykłą (zaskarżona nowela do u.s.m.), przysługującego osobie, której potrzeba mieszkaniowa (chroniona konstytucyjnie) jest zaspokojona. Nie występuje tu konflikt między własnością spółdzielni i istniejącym prawem do lokalu spółdzielczego. Jest to konflikt między istniejącym prawem osoby prawnej (spółdzielni) i przyznanym przez ustawę zwykłą uprawnieniem do umocnienia tytułu prawnego zajmowanego lokalu, w którym realizuje się potrzeba mieszkaniowa. Z Konstytucji można bowiem wyprowadzić prawo do zaspokajania potrzeby mieszkaniowej, ale niepodobna wyprowadzić prawa do tytułu, w oparciu o który powinno to następować. Sejm błędnie zatem przypisuje Trybunałowi Konstytucyjnemu pogląd, którego on nie wygłosił – bo w sprawie o sygn. SK 15/00 chodziło o rozstrzygnięcie kolizji dwóch praw o konstytucyjnym rodowodzie, a w niniejszej sprawie o kolizję prawa chronionego konstytucyjnie (własność spółdzielni) i chronionego przez ustawę zwykłą (uprawnienie do umocnienia tytułu władania mieszkaniem).

5.5. Uwłaszczenia w u.s.m. jako nadmierne wkroczenie w autonomię osoby prawnej.

Kontrolowane przepisy u.s.m. bardzo głęboko wkraczają w autonomię osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia. Przepisy te w sposób ścisły określają warunki przekształcenia praw „słabszych” w prawa „silniejsze”, nie pozostawiając jakiegokolwiek miejsca na regulacje statutowe. Jest to jednoczesna ingerencja ustawodawcy w ukształtowane i trwające stosunki cywilnoprawne. Tego rodzaju ingerencja wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zapoczątkowanego jego historycznie pierwszym orzeczeniem z 28 maja 1986 r. (sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2), wymaga dochowania szczególnych gwarancji, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie (por. np. wyroki z: 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139; z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27; wyrok z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57, a także powołane wcześniej wyroki w sprawach o sygn. K 42/02 i K 51/05).

Identyczny sposób regulacji kwestii spółdzielczych Trybunał Konstytucyjny już dwukrotnie uznał za niekonstytucyjny, w odniesieniu do nie tak daleko idących ograniczeń przekształcania spółdzielczych praw do mieszkania, w wyroku z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, oraz w wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05. Z dokonanych tam ustaleń Trybunału wynika, że kwestie te powinny być w znacznie szerszym zakresie pozostawione regulacji statutowej, a nawet ustaleniom stron, i to tym bardziej, że nie jest możliwe precyzyjne ustalenie w drodze ustawy szczegółowych zasad, które właściwie rozstrzygałyby problem konfliktu interesów indywidualnego członka spółdzielni i pozostałych członków spółdzielni w odniesieniu do każdej spółdzielni i każdego z wchodzących w grę wypadków.

Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał nie widzi podstaw do odstąpienia od swego wcześniejszego stanowiska i uznaje, że obligatoryjność uwłaszczenia i wykluczenie jakiegokolwiek autonomii spółdzielni w zakresie kształtowania zasad uwłaszczenia oznacza nieproporcjonalną ingerencję w prawa majątkowe osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia.

6. Ocena zgodności art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. z art. 64 i art. 21 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

6.1. Przymusowy charakter utraty własności przez spółdzielnię.

Podniesiony w pytaniach sądów zarzut niekonstytucyjności przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., tak w odniesieniu do przekształceń własnościowych „nowych”, jak i „starych” praw spółdzielczych (tj. do prawa lokatorskiego i własnościowego, ustanowionych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., a nawet przed zapoczątkowaniem zmian ustrojowych), dotyczy naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnych zasad ochrony własności (art. 64 i art. 21 Konstytucji). W ujęciu pytającego sądu w sprawie zachodzi rodzaj wywłaszczenia.

Realizacja postanowień wymienionych unormowań rzeczywiście nieodłącznie wiąże się z utratą własności spółdzielni mieszkaniowej. Utrata ta następuje na skutek przymusu. Spółdzielnia jest bowiem ustawowo zobowiązana zadość uczynić żądaniu beneficjenta prawa do lokalu (nawet jeśli nie jest nim członek spółdzielni). Spółdzielnia została zatem pozbawiona prawa decydowania o tym, czy chce wyzbyć się prawa własności danego lokalu, na czyją rzecz i w zamian za jakie świadczenie wzajemne.

6.2. Ochrona własności – gwarancja spokojnego korzystania z własności i warunkowa dopuszczalność odjęcia własności w postaci wywłaszczenia.

Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przymusowe pozbawienie własności właściciela jest zaś nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3 Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności „istoty własności”. Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie.

6.3. Wywłaszczenie a uwłaszczenie.

Pozbawienie własności jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy – jako wywłaszczenie – jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). W tożsamy sposób ujmuje zasadę ochrony własności art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Uwłaszczenie osób zajmujących lokale spółdzielcze jednak nie mieści się w kategoriach wywłaszczenia, rozumianego w sensie ścisłym. (Inaczej ujmują tę kwestię pytające sądy). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się bowiem pogląd (Trybunał nie znajduje podstaw do odstąpienia od niego w niniejszej sprawie), że przekształceń uprawnień do lokali spółdzielczych nie należy ujmować w kategorii wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65; z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139, z 11 września 2006 r., sygn. P 14/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 102), gdyż instytucja wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Dlatego też unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie. Unormowania takie jak zaskarżone w niniejszej sprawie mogą natomiast stanowić niedozwoloną ingerencję w prawo własności, w postaci nadmiernego ograniczenia tego prawa. Zaznaczyć należy, że piśmiennictwu jest znane ujęcie wywłaszczenia jako instytucji konstytucyjnej, a więc takie, jakim posługuje się w pytaniu prawnym sąd, tj. jako synonim każdego odjęcia własności (por. M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1999, s. 3-18). Gdyby przyjąć takie właśnie znaczenie wywłaszczenia, o jakim mówi art. 21 ust. 2 Konstytucji, to byłoby oczywiste poddanie także uwłaszczeń temu reżimowi (konieczność stwierdzenia publicznego celu wywłaszczenia i konieczność zapłaty „słusznego” odszkodowania). Jednakże nawet bez podejmowania próby podporządkowania przekształceń własnościowych lokali spółdzielczych instytucji wywłaszczenia w sensie konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny podkreślał już w swym orzecznictwie, że rozwiązanie ustawowe, przewidujące przejście prawa własności między podmiotami prawa prywatnego wbrew woli właściciela, powinno pociągać za sobą obowiązek spełnienia świadczenia wzajemnego przez osobę uzyskującą własność. Ustawowa ingerencja w prawo własności powinna bowiem podlegać jednolitym założeniom, niezależnie od tego, czy ingerencja we własność dokonywana jest w interesie publicznym, czy w interesie indywidualnym. Z punktu widzenia właściciela i ochrony jego praw kwestię zasadniczą stanowi sankcjonowana przez państwo ingerencja w prawa majątkowe właściciela. Natomiast sprawą dalszą, choć nie bez znaczenia, jest to, w czym interesie ingerencja taka została dokonana. Z tego też powodu, jak to już akcentował Trybunał Konstytucyjny, nie można generalnie zakładać, że ingerencja władzy publicznej w prawo własności, dokonana na rzecz osób prywatnych, podlega mniejszym czy też „łagodniejszym” rygorom konstytucyjnym niż ingerencja dokonana na rzecz państwa w interesie publicznym (zob. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01). Dlatego też w wyroku o sygn. K 5/01, orzekając o art. 46 ust. 1 u.s.m., Trybunał stwierdził, że „jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji”. Bynajmniej jednak nie oznacza to, że na gruncie sprawy K 5/01, Trybunał wskazując na wzorce konstytucyjne, zakwalifikował nieproporcjonalne wkroczenie we własność spółdzielni, odwołał się do instytucji wywłaszczenia. Dlatego też rozważane na tle niniejszej sprawy uwłaszczenie, jako dokonywane na rzecz osób prywatnych, nie może być wprost zakwalifikowane jako rodzaj wywłaszczenia i nie korzysta z ochrony przewidzianej przez art. 21 ust. 2 Konstytucji. Niemniej ten ostatni przepis dostarcza ważnej wskazówki interpretacyjnej dla oceny rozważanej sytuacji. Jeżeli bowiem odjęcie własności (kwalifikowane jako wywłaszczenie) nawet na cel publiczny może być dokonane tylko za

ślusznym odszkodowaniem, to tym bardziej brak jest podstaw do przyjęcia zasady, jakoby odjęcie własności na cel „prywatny” (a tak jest przy uwłaszczeniu) mogło się dokonać w oderwaniu od oceny wymiaru ekwiwalentu, za jaki następuje. Temu więc należy przypisać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ocena przekształceń własnościowych praw do lokali spółdzielczych podkreśla związek między wzorcami kontroli z art. 64 i z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

6.4. Brak uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych obligatoryjnego przekształcenia prawa do mieszkania na warunkach kwestionowanej ustawy.

Ustanowiona w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. ingerencja w prawo własności spółdzielni mieszkaniowej nie znajduje konstytucyjnej podstawy ani w interesie publicznym (powszechnym), ani w konieczności ochrony praw majątkowych innych osób (beneficjentów lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu). Wprawdzie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli stanowi zagadnienie o wymiarze publicznym, które może uzasadniać ingerencję we własność, jednakże aspektu tego pozbawione są sytuacje, gdy – jak w analizowanym wypadku – dochodzi nie do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej, lecz „umocnienia” majątkowych praw podmiotowych (uzyskania „lepszego” tytułu prawnego do mieszkania). Wszak beneficjenci noweli do u.s.m. z 2007 r. jako zajmujący lokale spółdzielcze mają realnie zaspokojoną potrzebę mieszkaniową. To, co uzyskali na skutek działania ustawodawcy zwykłego, stanowi w istocie wzmocnienie tytułu, który legitymizuje ich korzystanie z takiego lokalu. Interes publiczny przejawia się zaś w tym, by przeciwdziałać zjawisku bezdomności i by tworzyć możliwości zaspokojenia osobistej potrzeby mieszkaniowej przez każdego (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Przepis ten – jak to już stwierdzono w wyroku K 5/01 – nie jest źródłem prawa podmiotowego, które mogłoby być przeciwstawione własności. Reguła płynąca z art. 75 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy powinien mieć mieszkanie (mieć gdzie mieszkać), jednakże ten przepis (niemający zresztą roszczeniowego charakteru ani wobec władzy publicznej, ani wobec jakiegokolwiek innego podmiotu dysponującego poszukiwanym dobrem: mieszkaniem) nie gwarantuje, że każdy powinien zajmować lokal jako właściciel mieszkania. Artykuł 75, niezależnie od tego, że określa strategicznie politykę państwa w regulowanej nim sferze, dotyczy faktycznej realizacji potrzeby mieszkaniowej, nie zaś intensywności majątkowej tytułu prawnego, na podstawie którego ta potrzeba jest realizowana. Wyposażeni w roszczenie „uwłaszczeniowe” beneficjenci prawa lokatorskiego i własnościowego mają zaś zaspokojone osobiste (własne) potrzeby mieszkaniowe. Nikt ani nic nie zagraża dalszej możliwości zaspokojenia tych potrzeb w dotychczasowy sposób, na podstawie dotychczasowych tytułów prawnych. W art. 75 ust. 1 Konstytucji nie można dopatrywać się priorytetu dla prawa własności mieszkania jako formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, co jasno wynika z dotychczasowego, utrwalonego orzecznictwa Trybunału. Tym samym tendencja legislacyjna zmierzająca do bezwarunkowego „umacniania” majątkowych praw podmiotowych do lokali mieszkalnych nie znajduje w tym przepisie wsparcia konstytucyjnego jako tendencja preferowana. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do odstąpienia od dotychczas wyrażanych w jego orzecznictwie poglądów na ten temat. Dlatego – na tle art. 75 Konstytucji – należy przyjąć, że uwłaszczanie zajmujących mieszkania spółdzielcze nie jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Jednakże jest dopuszczalne pod warunkiem proporcjonalnego ważenia konstytucyjnych praw ze sobą kolidujących: własności podmiotu, którego kosztem następuje uwłaszczenie (i kryjących się za tą własnością interesów pozostałych spółdzielców), oraz wygody i pożytku osób ubiegających się o uzyskanie „mocniejszego” prawa do lokalu, niż to, którym obecnie dysponują. W kolizji tej po jednej stronie występuje prawo własności jako prawo chronione konstytucyjnie, po drugiej zaś stronie uprawnienie do przekształcenia przyznane – w istniejącym kształcie, postaci i zakresie

– wolą ustawodawcy zwykłego. Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że ani art. 64 ust. 1 Konstytucji, ani art. 75 ust. 1 Konstytucji nie mogą być uważane za źródło roszczenia o nabycie prawa własności zajmowanego mieszkania (zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01). Przekształcenie spółdzielczych praw do lokalu w prawo własności nie stanowi również „konieczności w demokratycznym państwie prawa” w rozumieniu art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217) stwierdził, że sam nakaz zbycia określonej rzeczy nie przekracza jeszcze granicy „istoty” prawa własności i może być w szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. Jednakże zastrzegł, że właściciel, na którego ustawodawca nakłada bezwzględny obowiązek zbycia własności na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie może być jednocześnie całkowicie pozbawiony możliwości wyboru osoby nabywcy i wpływu na wysokość uzyskanego w zamian świadczenia. Ustawodawca nie powinien tworzyć sytuacji, w której na status prawny określonej rzeczy z założenia większy wpływ ma inna osoba niż właściciel, w tym np. osoba dysponująca tylko pochodnymi uprawnieniami do korzystania z rzeczy (np. lokator). Jeżeli legalnie nabytą własność można byłoby odebrać właścicielowi (zrówno prywatnemu, jak i przysługującą jednostkom samorządu terytorialnego), pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich następuje utrata własności, to prawo własności nie mogłoby spełniać swej konstytucyjnej roli.

6.5. Nieadekwatność i przypadkowość wyliczenia kwot rekompensaty.

W świetle art. 12 u.s.m. tylko pojedyncze osoby, będące obecnie beneficjentami lokatorskich praw do lokali spółdzielczych, mają stać się beneficjentami wzrostu wartości mieszkań (i to wartości zróżnicowanej przypadkowo, sytuacyjnie). W stosunku do takiego rozwiązania można zasadnie rozważać zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony własności. Realizując roszczenie o przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własności, spółdzielnie zmuszone są bowiem do wyzbycia się własności bez odpowiedniego ekwiwalentnego świadczenia wzajemnego. Udzielana w przeszłości pomoc na cele budownictwa spółdzielczego nie była wszak adresowana do poszczególnych członków spółdzielni. Do momentu nowelizacji u.s.m. wpłaty dokonywane przez członków spółdzielni ubiegających się o przekształcenie prawa lokatorskiego w prawo własności zasilają środki funduszu remontowego spółdzielni (art. 46¹ u.s.m. w poprzedniej wersji), co nie budziło zastrzeżeń konstytucyjnych.

Dzisiaj brak równoważnego świadczenia wzajemnego na rzecz spółdzielni występuje co najmniej wszędzie tam, gdzie w stosunku do osoby ubiegającej się o własność lokalu spółdzielczego nie dokonuje się odpowiedniej waloryzacji wartości lokalu, połączonej ze stosowną waloryzacją już dokonanych wpłat na rzecz spółdzielni. Dzisiaj samej zasady, w ograniczonym zakresie, rozliczeń według wartości rynkowej nie neguje również ustawodawca. W wypadku bowiem wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu nakazuje, by spółdzielnia wypłaciła byłemu beneficjentowi tego prawa właśnie rynkową wartość mieszkania (art. 11 ust. 2¹ u.s.m.). Nie zachowano natomiast analogicznej symetrii w stosunku do członków spółdzielni umacniających swe prawo do lokalu.

W odniesieniu do dawno ustanowionych praw do lokali spółdzielczych ustawodawca, uchwalając kontrolowaną nowelizację, opowiedział się za rozwiązaniem, w myśl którego wszelkie korzyści płynące ze znacznego wzrostu wartości mieszkań, skutek upływu czasu oraz radykalnych przemian społeczno-gospodarczych, powinny przypaść wyłącznie beneficjentom praw spółdzielczych, decydujących się na uwłaszczenie. Tymczasem relacja jest tu wielopłaszczyznowa, skoro – z ekonomicznego punktu widzenia – spółdzielnia to w rzeczywistości wszyscy jej członkowie, zaś sama spółdzielnia nie działa na skomercjalizowanych zasadach. Rozważając zaś argument, podnoszony przez zwolenników

nowelizacji, dopatrujących się w niej realizacji sprawiedliwości historycznej, należy przypomnieć, że w przeszłości, w latach 60, mieszkania spółdzielcze wcale nie były pomyślane jako forma zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przede wszystkim dla osób niezamożnych. Było wprost przeciwnie. To osoby dobrze sytuowane stawały się beneficjentami praw spółdzielczych, natomiast mniej zamożni ubiegali się o tzw. mieszkania kwaterunkowe. Korzyść beneficjentów praw spółdzielczych, ubiegających się na obecnych warunkach o uwłaszczenie (dotyczy to przynajmniej części z nich), jest więc w rozpatrywanych regulacjach podwójna: najpierw w okresie PRL otrzymali prawo do mieszkania częściowo sponsorowane przez państwo (zasilanie spółdzielni ze środków publicznych w różnych postaciach i z różną intensywnością), a następnie uzyskują tytuł właściciela mieszkania, tym razem sponsorowany – z woli współczesnego ustawodawcy – przez spółdzielnie mieszkaniowe (a z ekonomicznego punktu widzenia – przez grupy obywateli, którzy pozostają członkami spółdzielni).

W zależności od okresu budowy i zasiedlenia mieszkania spółdzielczego w 40-leciu PRL, tzw. pełny wkład budowlany, pokrywający koszty budowy lokalu w całości, wynosił kilkadziesiąt bądź kilkaset tysięcy „starych” złotych. Odpowiednio mniejszy był wkład mieszkaniowy. Kwoty te wskutek samej tylko denominacji złotego zamieniły się w wartości symboliczne. Przyczyny taniości wykupu mieszkań oferowanego na podstawie art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m. wynikają ze zmian ustrojowych, z zupełnie odmiennego kontekstu społeczno-gospodarczego, z radykalnych zmian wartości pieniądza w czasie oraz ze wzrostu wartości mieszkań, będącego skutkiem tych przeobrażeń. Zakwestionowane pytaniami prawnymi przepisy nie były kwestionowane w pytaniu skierowanym do Trybunału z powołaniem na kryterium równości czy sprawiedliwości; to zwalnia Trybunał Konstytucyjny od porównania sytuacji osób zajmujących mieszkania spółdzielcze i dokonujących ich wykupu w okresie poprzedzającym wydanie zaskarżonej noweli. Dodać tylko należy, że w sprawie o sygn. K 41/02 w wyroku z 20 listopada 2002 r. (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83) argumentem za niekonstytucyjnością tzw. amnestii podatkowej było to, że preferencyjne warunki uzyskania takiej amnestii godzą w poczucie pewności prawa. Odstępstwa od zasady ekwiwalentności mogłyby być wprowadzone tylko w niezbędnym zakresie dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnych.

W wypadku art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. nie zachodzą wątpliwości co do tego, że przepisy te skutkują pozbawieniem spółdzielni prawa własności lokali, do których beneficjenci lokatorskiego bądź własnościowego prawa zgłosili żądanie przekształcenia przysługujących im praw w prawo własności. Nie ulega też wątpliwości przymusowy dla spółdzielni charakter takiego żądania oraz brak w tekście Konstytucji podstaw i zasad uzasadniających takie normatywne rozwiązanie, wiążące się z naruszeniem prawa chronionego konstytucyjnie.

6.6. Wątpliwości co do konstytucyjności kontrolowanych przepisów, zgłaszane w toku prac legislacyjnych.

Już w toku procesu legislacyjnego przedstawiono opinie prawne sporządzone na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, w których – opierając się na dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zwracano uwagę na konstytucyjne aspekty proponowanych regulacji (por. opinie biegłego R. Dziczka i P. Czarnego oraz opinię biegłego K. Pietrzykowskiego).

Odnosząc się do treści art. 12 ust. 1 u.s.m., biegły R. Dziczek stwierdził m.in., że proponowane rozwiązanie narusza art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji; może też być uznane za naruszające art. 32 ust. 1 Konstytucji. W szczególności przez to, że ignoruje niewątpliwą i przesadzoną okoliczność, że z punktu widzenia cywilistycznego, własność budynków z lokalami należącymi do członków na prawach lokatorskich praw do mieszkań jest własnością

spółdzielni mieszkaniowych. To one uzyskały w określonym czasie pomoc publiczną na budownictwo mieszkań o statusie lokatorskim (preferencyjne kredyty podlegające częściowemu umorzeniu). Korzyścią, formalnoprawnie przyznaną spółdzielni, ustawodawca tym razem w całości zadysponowałby na rzecz uprawnionych do lokatorskich praw do mieszkań, czyniąc tę kategorię członków w całości beneficjentami pomocy publicznej dawnych lat, kosztem nominalnie uprawnionych – spółdzielni mieszkaniowych i ogółu jej członków. Tak czyniona „sprawiedliwość” o charakterze wyłączeniowym nie ma usprawiedliwionych podstaw. Narusza chronione konstytucyjnie prawo własności (art. 64 Konstytucji), w tym prawo do równego traktowania podmiotów prywatnych, a uwzględniając okoliczność, że dotychczasowe (konstytucyjne co do zasady – zob. wyrok z 5 września 2006 r.) rozwiązanie w zakresie zasad uzyskiwania odrębnej własności przez członków mających lokatorskie prawo do mieszkań, które skutkowało już określoną liczbą wniosków i przewłaszczeń takich osób – w myśl dotychczasowych zasad, może być uznane także za naruszające art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako że różnicuje, w krótkim odstępie czasu, sytuację prawną osób w tożsamym położeniu prawnym, bez dostatecznych racji.

Również biegły P. Czarny uznał proponowaną nowelizację art. 12 u.s.m. za niezgodną z art. 64 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasadniczym powodem tej niezgodności jest to, iż ingerencja we własność prywatną, jaką jest również własność należąca do spółdzielni mieszkaniowych, jest nadmierna, nieproporcjonalna do konstytucyjnie legitymowanego *ratio legis* projektowanej regulacji. Chodzi o to, że już sam ustawowy nakaz przeniesienia własności lokali mieszkalnych jest istotnym ograniczeniem prawa rozporządzania rzeczą, stanowiącego konieczny element prawa własności. Sam ten nakaz nie był dotychczas kwestionowany jako naruszenie Konstytucji, bo uznawano, że jego podstawa tkwi w art. 76 Konstytucji i dążeniu do wykluczenia nieuczciwych działań spółdzielni. Jednak w sytuacji gdy pozbawiana własności spółdzielnia nie otrzymuje wzajemnego świadczenia ekwiwalentnego ze strony osoby nabywającej własność, mówić wręcz można o naruszeniu istoty prawa własności. Tak daleko posuniętej ingerencji nie uzasadniają ani świadczona wcześniej na rzecz spółdzielni pomoc publiczna, ani świadczenia poniesione przez samych spółdzielców, ani szczególny charakter spółdzielni mieszkaniowej jako osoby prawnej o celach ustawowo określonych.

Odmienny pogląd wyraził biegły K. Pietrzykowski, który stwierdził m.in.: „nie można by zasadnie twierdzić, że zakładane pozbawienie spółdzielni mieszkaniowych nieuzasadnionych dochodów związanych z przekształceniami lokatorskich praw do lokali godzi w konstytucyjnie chronioną własność spółdzielczą”.

Jak zatem wynika z opinii, które były znane w toku procesu legislacyjnego, zmiany wprowadzone zaskarżoną nowelą nie były niekontrowersyjne z konstytucyjnego punktu widzenia i fakt ten był znany w momencie podejmowania decyzji ustawodawczej.

6.7. Konkluzja:

Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę ustalenia dokonane wyżej w pkt 6 stwierdza, że:

a) art. 12 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu, oraz

b) art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłączenie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu

– są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji

Niezgodność ta polega na arbitralnym wkroczeniu w istotę prawa własności (przez wprowadzenie opatrzonego sankcją karną przymusowego, nieekwiwalentnego uwłaszczenia,

na rzecz osób – także nieczłonków spółdzielni – które mają zaspokojoną potrzebę mieszkaniową), co przeczy zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza zasadę równej ochrony prawnej własności.

6.8. Pytające sądy odwołują się w swojej argumentacji także do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). Zgodnie z jego treścią: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. Normatywnym wzorcem dla kontroli regulacji zakwestionowanej w pytaniach prawnych winna być, zdaniem sądów, zasada wyrażona w zdaniu drugim art. 1 Protokołu.

Standardy wynikające z Konwencji mogą i powinny być wykorzystywane przy konstruowaniu wzorca konstytucyjnego, decydującego o istnieniu naruszenia Konstytucji przez kontrolowane normy. Jednakże, zgłaszając jako wzorzec badania art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, pytające sądy nie wyszły w istocie poza treść zawartą w zakresie wskazanych wzorców konstytucyjnych (art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji). Dokonanie oceny art. 12 ust. 1 oraz art. 17⁴ ust. 1 u.s.m. z punktu widzenia art. 64 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, uwzględniających standardy sformułowane w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, czyni zbędną dodatkową ocenę kwestionowanego przepisu z punktu widzenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tym zakresie.

7. Ocena zgodności art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. z art. 2 Konstytucji.

7.1. Obowiązek realizacji roszczeń uprawnionych w terminie trzech miesięcy.

W celu zapewnienia efektywności roszczeń o przekształcenie praw spółdzielczych w prawo własności przepisy art. 12 ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. wprowadzone ustawą zmieniającą z 2007 r. nałożyły na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek niezwłocznego zadośćuczynienia żądaniom osób uprawnionych. Spółdzielnia została zobowiązana do tego, by w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o przekształcenie zawrzeć z wnioskodawcą umowę przeniesienia własności lokalu.

Identyczne rozwiązanie przyjęto również w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. w odniesieniu do wniosków o przekształcenie dotychczasowych praw spółdzielczych w prawo własności, które zostały złożone przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. Różnica polega jedynie na tym, iż termin 3-miesięczny biegnie nie od dnia złożenia wniosku, lecz od dnia wejścia w życie noweli, tj. od 31 lipca 2007 r.

Są to terminy ustawowe. Ich niedochowanie przez spółdzielnię mieszkaniową naraża członków zarządu spółdzielni, jej pełnomocnika, prokurenta, syndyka albo likwidatora na odpowiedzialność karną za wykroczenie, zagrożoną sankcją w postaci kary ograniczenia wolności lub grzywny (art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.), przy czym od odpowiedzialności karnej zwalnia jedynie brak tytułu prawnego do gruntu, na którym został wzniesiony budynek mieszczący lokal objęty wnioskiem o przekształcenie (art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r.). Przez nieuregulowany stan prawny nieruchomości należy przy tym rozumieć: sytuacje określone w

art. 113 ust. 6 u.g.n., czyli niemożność ustalenia osób, którym przysługują do nieruchomości prawa rzeczowe, ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów oraz nielegitymowanie się przez spółdzielnię mieszkaniową tytułem prawnym własności lub użytkowania wieczystego gruntu.

7.2. Wątpliwość co do zgodności obowiązku zadośćuczynienia żądaniom uprawnionym w ustawowym terminie a kryteria rzetelnej legislacji z art. 2 Konstytucji.

Sądy skierowały do Trybunału Konstytucyjnego pytania, czy przedsięwzięte w ustawie zmieniającej z 2007 r. środki prawne, które zaowocowały regulacjami prawnymi zamieszczonymi w art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r., odpowiadają wymaganiom stawianym w art. 2 Konstytucji, w tym regułom przyzwoitej legislacji oraz zasadzie ochrony zaufania do państwa i prawa, rozumianym jako adresowany do władz publicznych, w tym ustawodawcy, nakaz podejmowania racjonalnych decyzji prawodawczych oraz nakaz takiego stanowienia prawa, by nie stawało się ono swoistą „pułapką” dla obywateli (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29), i czy przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji. Pytające sądy zarzucają, że prawo stanowione w ten sposób utraciłoby swą funkcję regulatora stosunków społecznych, a stałoby się wyłącznie pułapką na obywateli, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne (orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. K 2/94; 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94; OTK w 1994 r., cz.I, poz. 10).

Ustawodawca nakazał spółdzielniom mieszkaniowym, by wnioski o przekształcenie dotychczasowych praw do lokali spółdzielczych (z uwagi na treść art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. dotyczy to także innych wniosków) w prawo własności zostały zrealizowane w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia tych wniosków, a w wypadku wniosków złożonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. – w ciągu 3 miesięcy od jej wejścia w życie. Ustawa zmieniająca z 2007 r., po jej ogłoszeniu w Dz. U. Nr 125, poz. 873 z 13 lipca 2007 r., weszła w życie z dniem 31 lipca 2007 r., a więc po upływie 17 dni od jej ogłoszenia. Formalnym minimalnym wymaganiem w zakresie *vacatio legis* stało się więc zadość.

7.3. Realność terminu dokonania przekształceń własnościowych.

U źródeł problemu konstytucyjnego łączącego się z regulacją przewidzianą art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. leżą ustawowe wymagania w zakresie obowiązkowej procedury poprzedzającej sporządzanie aktów notarialnych przenoszących własność lokali spółdzielczych na ich lokatorów i zjawiska o charakterze faktycznym. Właśnie z tych względów analizowane uregulowania budzą zastrzeżenia co do ich racjonalności i wykonalności oraz konsekwencji (zarzut niezgodności z zasadami poprawnej legislacji, art. 2 Konstytucji).

Sądy zgłaszające pytania prawne wskazują, że obowiązki proceduralne stawiane przez u.s.m. w ramach procesu przekształceń praw spółdzielczych w prawo własności, określone w art. 41-43 u.s.m., skutkują tym, że wyznaczenie w podanych wyżej okolicznościach krótkiego, bo tylko 3-miesięcznego terminu, na załatwienie wniosku nie było zachowaniem racjonalnym ze strony prawodawcy i z góry narażało adresatów obowiązku prawnego określonego w przepisach art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. i art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. na niemożność sprostania temu obowiązkowi.

Przepisy art. 41- 43 u.s.m. w swej zasadniczej części obowiązywały już poprzednio (co stało się podstawą oceny wyrażonej w piśmie Sejmu, iż nie może tu być mowy o

nieracjonalnie krótkiej *vacatio legis*). Sejm jednak przeoczył, że dawne przepisy i określone w nich obowiązki zostały również zmienione ustawą zmieniającą z 2007 r. Spośród wprowadzonych tą nowelą zmian do art. 41-43 u.s.m. za szczególnie istotne należy uznać modyfikacje dokonane w art. 42 u.s.m. w zakresie ust. 3, w którym pkt 1 i 2 otrzymały nową treść, a w pkt 5 skreślono przepisy zamieszczone pod lit. c i d. Nadto nowela wprowadziła rygory karne.

Wymienione zmiany istotnie zmodyfikowały wymagania stawiane uchwałom zarządów spółdzielni w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności lokali „w danej nieruchomości”, czyniąc przy tym często koniecznym przeprowadzenie na nowo nawet podziałów geodezyjnych nieruchomości (por. art. 42 ust. 3 pkt 1 u.s.m. w wersji poprzedzającej ustawę zmieniającą z 2007 r. z brzmieniem tegoż przepisu po zmianach wprowadzonych przez tę nowelę). Zmiany w obrębie art. 42 ust. 3 u.s.m., poczynione ustawą zmieniającą z 2007 r., spowodowały konieczność ponownego przeprowadzenia całej procedury wewnątrzsółdzielczej, poczynwszy co najmniej od podjęcia przez zarząd spółdzielni nowych uchwał w sprawie przedmiotu odrębnej własności lokali. Na procedurę tę składają się obecnie czasochłonne czynności geodezyjne, ewidencyjne i wieczystoksięgowe, związane z dokonywaniem podziału, połączenia bądź rozgraniczenia nieruchomości (art. 41 u.s.m.). Można było wprawdzie oczekiwać, że niektóre czynności mogły być przeprowadzone przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., jednakże właśnie z uwagi na treść zmian wprowadzonych tą nowelą, ustawodawca nie mógł wykluczyć, że zaistnieje konieczność powtórzenia niektórych czynności geodezyjno-ewidencyjnych i wieczystoksięgowych.

W tej sytuacji termin, któremu uchybienie powoduje zagrożenie karą, musi być kalkulowany w taki sposób, aby umożliwić przeprowadzenie wszystkich koniecznych proceduralnie czynności bez zwłoki. Dlatego też, jeżeli konsekwencją niektórych zmian jest konieczność dokonania (nawet tylko w niektórych wypadkach) czynności geodezyjno-ewidencyjnych i wieczystoksięgowych, termin ustawowy musi te okresy uwzględniać.

Konieczne staje się też podjęcie przez zarząd spółdzielni uchwały w sprawie przedmiotu odrębnej własności lokali dla każdej nieruchomości spółdzielczej (art. 42 ust. 2 u.s.m.), odpowiadającej wymaganiom postawionym w art. 42 ust. 3 u.s.m., z tym że:

- projekty uchwał zarządu spółdzielni w sprawie odrębnej własności lokali wyklada się do wglądu na co najmniej 14 dni po pisemnym zawiadomieniu osób potencjalnie zainteresowanych nabyciem prawa własności lokalu spółdzielczego z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem (art. 43 ust. 1 u.s.m.);

- osoby te mogą w ciągu kolejnych 14 dni przedstawić zarządowi spółdzielni swe wnioski dotyczące zmian projektu uchwały zarządu (art. 43 ust. 2 u.s.m.);

- wnioski takie zarząd spółdzielni ma obowiązek rozpatrzyć w ciągu następnych 14 dni i w ciągu kolejnych 14 dni skorygować projekt swej uchwały oraz ponownie podjąć uchwałę w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności lokalu o treści uwzględniającej dokonane korekty (art. 43 ust. 3 u.s.m.);

- o wynikach swego rozpatrzenia i o treści zmian projektu uchwały w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności zarząd powiadamia – w terminie 7 dni od podjęcia uchwały korygującej projekt uchwały w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności lokali – wszystkie osoby potencjalnie zainteresowane przekształceniem przysługujących im praw do lokali spółdzielczych w prawo własności (art. 43 ust. 4 u.s.m.);

- osoby te zaś mogą w terminie 30 dni od otrzymania informacji, o których mowa [wyżej], zaskarżyć uchwałę zarządu spółdzielni do sądu (art. 34 ust. 5 u.s.m.);

- uchwała zarządu spółdzielni w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności lokali, która stanowi podstawę oznaczania lokali i udziałów w nieruchomości wspólnej przy zawieraniu umów o ustanowieniu odrębnej własności lokali (art. 42 ust. 5 u.s.m.), wchodzi w

życie z chwilą jej podjęcia, chyba że zostanie zaskarżona do sądu (art. 43 ust. 6 u.s.m.). Należy czekać wówczas na sądowe rozstrzygnięcie.

Zawarcie jakiejkolwiek umowy o przeniesieniu lub ustanowieniu własności lokalu w wykonaniu roszczenia o przekształcenie dotychczasowych praw do lokali spółdzielczych w prawo własności jest prawnie dopuszczalne dopiero po przeprowadzeniu wyżej opisanej procedury, w terminach tam określonych.

Pomijając więc już nawet ewentualną potrzebę uzupełnienia czynności geodezyjnych i ewidencyjnych, o których mowa powyżej, zawarcie umowy z osobą „umacniającą” swe prawa do lokalu spółdzielczego jest dopuszczalne dopiero po upływie co najmniej 100 dni, licząc od dnia, w którym zarząd spółdzielni przyjął projekt uchwały w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności lokali, i to choćby nawet zarząd przyjął projekt wymienionej uchwały w dniu, w którym został złożony wniosek o przekształcenie dotychczasowego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo jego własności (art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.), bądź gdyby zarząd przyjął taki projekt w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. (art. 8 ust. 1 tej ustawy).

Na marginesie tych prawnych wymogów proceduralnych Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca powinien był również przewidzieć, że wprowadzone przez niego bardzo korzystne warunki finansowe przekształceń dotychczasowych praw do lokali spółdzielczych w prawo własności spotkają się z żywym oddźwiękiem ze strony adresatów uprawnienia. Przewidywano bowiem około 900 000 wniosków o przekształcenie.

Łatwo można było przewidzieć, z uwagi na wysoką częstotliwość zmian legislacyjnych w sferze spółdzielczości mieszkaniowej i istotne zmiany koncepcji w tej dziedzinie, że wnioski o przekształcenie zostaną złożone w krótkim czasie po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. Szacowaną wyżej liczbę wniosków należało przy tym powiększyć o wnioski złożone przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. (art. 8 ust. 1 tej ustawy), one bowiem powinny być zakończone zawarciem umowy w terminie 3 miesięcy od daty wejścia w życie noweli.

7.4. Naruszenie przez zaskarżone przepisy zasady zaufania do prawa (art. 2 Konstytucji).

W tej sytuacji w sposób naturalny powstawało pytanie o faktyczną możliwość załatwienia przez spółdzielnie mieszkaniowe w sumie kilkuset tysięcy wniosków w tym samym i w dodatku krótkim czasie określonym w ustawie, wynoszącym zaledwie 3 miesiące, tym bardziej że finalizacja tych wniosków w formie aktów notarialnych wymagała udziału osób trzecich, w tym notariuszy i innych osób. Poczynione dotychczas ustalenia przywodzą do wniosku, iż termin określony w art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. z oczywistych przyczyn był i jest nierealistyczny. Pamiętać zaś należy, że naruszenie tego terminu oznacza nałożenie sankcji karnej na szerokie grono osób, które „dopuszczają” (*verba legis*) do niedokonania uwłaszczenia w terminie trzech miesięcy.

Te wszystkie okoliczności wskazują, że już prosta sekwencja działań podejmowanych w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego wyczerpuje termin trzymiesięczny. Nawet odrzuciwszy potrzebę dokonywania czynności geodezyjnych czy wieczystoksięgowych (których obowiązek dokonania wynikał z poprzednio obowiązujących przepisów, co wysuwa Sejm jako argument decydujący w kwestii *vacatio legis*), sam przebieg procedury uwłaszczenia, szacowana liczebność wniosków (wymagających opracowania) wskazuje na trafność wątpliwości pytającego sądu co do odpowiedniości trzymiesięcznego terminu jako umożliwiającego finalne zawarcie umów o przekształcenie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że powołane wyżej przepisy zostały uchwalone z naruszeniem art. 2 Konstytucji i wynikającej zeń zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (por. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02,

OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). W sposób oczywisty sprzeczne z powyższymi zasadami było zakreślenie adresatom prawa takiego terminu wykonania nałożonego na nich obowiązku, w którym spełnienie go byłoby niemożliwe lub bardzo utrudnione.

Ustawą zmieniającą z 2007 r. została zastawiona swoista pułapka na osoby działające w imieniu spółdzielni mieszkaniowych, gdyż nałożono na nie obowiązki niewykonalne w wyznaczonym ustawowo terminie, zagrożone w dodatku sankcją karną. Z kolei osobom uprawnionym do żądania przekształcenia dotychczasowego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo własności ustawodawca bezpodstawnie wytworzył stan iluzji – oczekiwania na natychmiastowe uzyskanie statusu właściciela mieszkania. W efekcie ustawodawca stworzył uregulowanie kreujące sztuczny konflikt między mieszkańcami, w tym członkami spółdzielni, a spółdzielnią. Tego rodzaju regulacja prawna nie odpowiada wymaganiom stawianym w art. 2 Konstytucji. Poddane kontroli konstytucyjności postanowienia art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

8. Ocena zgodności wprowadzenia sankcji karnoprawnej z art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. – z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji.

8.1. Legislacyjne ujęcie przepisów przewidujących sankcję karną.

Zgodnie z art. 27² u.s.m. kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (a także – w art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 lub art. 48¹ u.s.m.), podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny.

Niemal identyczne unormowanie zawiera art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., różniąc się od art. 27² u.s.m. zakresem podmiotowym – w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. pominięto prokurenta jako potencjalnego sprawcę wykroczenia – oraz wyraźną wzmianką o niedochowaniu 3-miesięcznego terminu na zawarcie umowy z osobą, która zgłosiła roszczenie o przekształcenie jej prawa do lokalu spółdzielczego w prawo jego własności (niepoczynionej w art. 27² u.s.m.).

Przed wszystkim należy stwierdzić, że uznanie niekonstytucyjności (por. wyż. Część IV, pkt 6) art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., a więc przepisów, do których – jako do jednego z elementów hipotezy czynów karalnych – odsyłają art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej, ma wpływ na ocenę jako niekonstytucyjnych także ostatnio wymienionych przepisów.

Jednakże zarzuty niekonstytucyjności wzmocnione są w tym wypadku także przez inne argumenty.

8.2. Przesłanka deliktu karnego: „dopuszczenie do niezawarcia umowy” – naruszenie art. 2 Konstytucji (nieokreśloność czynu).

8.2.1. Przystępując do oceny konstytucyjności wskazanych przepisów prawno Karnych u.s.m., Trybunał Konstytucyjny rozważyć musi, i to niezależnie od werbalizacji zarzutu, czy przepisy te spełniają konstytucyjną zasadę określoności znamion czynu zabronionego, zgodnie z którą przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, a wyjątkowo – w wypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub innych ustaw – czy tak pojmowana „określoność czynu” jest spełniona. Trybunał zwracał uwagę na konstytucyjne standardy określoności przepisów prawnych, podkreślając, że znaczenie ogólnej zasady określoności przepisów rysuje się jeszcze wyraźniej, gdy ocenia się określoność przepisów

prawa przewidujących sankcje penalne (zob. wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91). Przedmiot regulacji wiąże się tu bowiem ze szczególnie dobitnie formułowanym standardem określoności. To uzasadnia skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z możliwości oceny z urzędu zgodności zaskarżonej regulacji z wzorcem konstytucyjnym z art. 2 (por. w aspekcie zasady proporcjonalności wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...)”. Przepis ten wyraża zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (zasada *nullum delictum sine lege certa*; por. np. J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326). Jest to jedna z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, a to istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji. W wyroku z 5 maja 2004 r. sygn. P 2/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy wykluczyć niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu normy karnej, które pozwalałoby na dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy na zawłaszczanie przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego” (zob. OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

8.2.2. W powołanym wyroku (sygn. P 2/03) Trybunał podkreślił, że Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o „czynie zabronionym”. Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione, np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bo w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną. Już bowiem samo ryzyko karalności powinno być rozpoznawalne dla adresatów normy.

Reguła określoności sformułowana w art. 42 Konstytucji nakazuje ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno adresat normy prawnokarnej, jak i organy stosujące prawo i dokonujące „odkodowania” treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie mieli wątpliwości, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawodawca wprowadza sankcję w wypadku zachowań zabronionych, to nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości lub nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji (sygn. P 2/03).

8.2.3. Przede wszystkim należy wskazać, że *verba legis* kontrolowanych przepisów, określając czyn karalny, mówią o „dopuszczeniu do niezawarcia umowy uwłaszczeniowej”, a zatem o przyczynieniu się do zaniechania. Krąg podmiotów (których zachowanie z uwagi na umiejscowienie w strukturach spółdzielni) jest przy tym bardzo szeroki; każda z tych osób bierze udział w funkcjonowaniu spółdzielni. O odpowiedzialności karnej decyduje związek

przyczynowy ujmowany jako *conditio sine qua non*. Okoliczność, że wszystkie wskazane osoby, jako potencjalnie odpowiedzialne w ramach zakresu swych czynności, w jakiś sposób można powiązać z brakiem podpisania umowy uwłaszczeniowej, powoduje, że sam fakt zajmowania stanowiska (wskazanego w dyspozycji kontrolowanych przepisów) w strukturze spółdzielni jest już decydujący (nawet bez przypisania konkretnego czynu lub zaniechania) dla „dopuszczenia do niezawarcia umowy”. W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanych przepisów w tym aspekcie może budzić wątpliwości, gdyż odpowiedzialności w świetle art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. podlega ten, kto „dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy (...)”, przy czym tylko w drugim przepisie wyraźnie wskazano, że chodzi o niezawarcie umowy w terminie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. Skutki kwestionowanej regulacji w tym zakresie obrazują stany faktyczne spraw, które są tłem skierowanych do Trybunału pytań prawnych.

8.2.4. Zgodnie z kontrolowanymi normami, czynem karalnym członka zarządu jest to, że „dopuszczył do tego, że umowa nie została zawarta”. Można sądzić, że chodzi tu o celowe, umyślne działania, uniemożliwiające zawarcie umowy, pomimo istnienia obiektywnych możliwości realizacji ustawowego obowiązku. Z uwagi na brak ukształtowanego orzecznictwa, potencjalni adresaci norm mogą mieć problemy z jednoznacznym ustaleniem, jakie ich zachowania skutkować będą odpowiedzialnością karną, a to uniemożliwia rekonstrukcję normy karnej, a tym samym narusza nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, wynikający z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela.

To wszystko powoduje, że sposób opisanie czynu karalnego musi być uznany za nazbyt szeroki i abstrahujący od indywidualnego zachowania. Tego rodzaju sposób definiowania czynu karalnego należy uznać – z punktu widzenia art. 2 Konstytucji – za naruszenie zasad rzetelnej legislacji z uwagi na stopień dookreślenia podstaw odpowiedzialności karnej.

8.3. Naruszenie art. 2 Konstytucji z uwagi na odesłanie zawarte w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.

Przepisy art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. odsyłają do określenia znamion czynu zabronionego do innych przepisów tych ustaw, m.in. sankcjonując naruszenia nakazów zawartych w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. W tej sytuacji podstawowym warunkiem zgodnego z wymogami art. 2 Konstytucji sformułowania normy prawnokarnej, umożliwiającego jej funkcjonowanie w obrocie prawnym, jest jej poprawność legislacyjna oraz poprawność członów regulacji prawnokarnej.

Trybunał Konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie stwierdził już, że przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. są we wskazanym przez Trybunał zakresie niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie stwierdził też, że przepisy art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. regulujące obowiązek wykonywania czynności, których zaniechanie jest sankcjonowane przepisami karnoprawnymi art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. – są niezgodne z art. 2 Konstytucji. W tym stanie rzeczy, wobec stwierdzenia niezgodności z zasadami konstytucyjnymi przepisów, których naruszenie stanowi znamiona czynów sankcjonowanych, art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej 2007 r. jako drugi integralny człon normy prawnokarnej, tracą w tej części znamiona

„określoności czynu zabronionego” z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i muszą być uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji.

8.4. Nieproporcjonalność wprowadzenia sankcji karnej w stosunku do celu regulacji (przekształcenia własnościowe) – naruszenie art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie sądu pytającego przepisy art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., jako przepisy prawnokarne realnie i nadmiernie wkraczające w dziedzinę uprawnień właścicielskich podmiotu prawnego, jakim jest spółdzielnia mieszkaniowa, nie znajdują uzasadnienia w potrzebie ochrony zagwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw innych podmiotów czy ochrony interesu publicznego i są niezgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przyznanemu roszczeniu (tu: o przekształcenie dotychczasowego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo własności) musi towarzyszyć obowiązek jego realizacji, i to w rozsądnym terminie. W przeciwnym razie przyznane ustawowo uprawnienie (roszczenie) może stać się w praktyce iluzoryczne. Podmiot uprawniony powinien mieć zatem zapewnioną możliwość skutecznego dochodzenia przyznanego mu prawa. Trybunał podziela jednak stanowisko sądu wyrażone w pytaniu prawnym, że za powód uzasadniający wprowadzenie do obrotu prawnego norm art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. nie może być tylko uznany, spotykany w praktyce, pogląd, że występują nieprawidłowości w procesie przekazywania lokali na własność spółdzielcom, gdyż spółdzielnie mieszkaniowe nie chcą wyzbywać się prawa własności, a regulacja prawnokarne ma tym nieprawidłowościom przeciwdziałać. Ustawodawca, choć ma szeroką swobodę regulacyjną, jeśli chodzi o stanowienie przepisów w obrocie prawnym i kształtowanie stosunków cywilnoprawnych, w tym wypadku nie uwzględnił nakazów wynikających z zasady proporcjonalności ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina pogląd TK wyrażony w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), że przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności regulacji, na którą powołuje się sąd pytający, przyjęte w ustawie zmieniającej z 2007 r. rozwiązanie nie było konieczne ani nawet tylko potrzebne, ze względu na zasady czy wartości konstytucyjne. Potrzeby mieszkaniowe osób, które wyposażono w roszczenie o przekształcenie przysługującego im prawa w silniejsze prawo własności, były zaspokojone i nic nie zagrażało możliwości dalszego zajmowania przez nie mieszkań (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Ani z treści art. 75 ust. 1 Konstytucji, ani z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie wynika konstytucyjne roszczenie o nabycie prawa własności zajmowanego mieszkania, co potwierdza także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38 czy wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Na rzecz przyjętego rozwiązania nie przemawia ani wzgląd na interes publiczny, ani konieczność ochrony wolności i praw mieszkańców lokali spółdzielczych.

Osobną kwestią jest stwierdzenie, że w wypadku badanych przepisów nie istnieje odpowiednia relacja pomiędzy celem, którego osiągnięciu ma służyć kwestionowana regulacja prawna (zawarcie umów), a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu (sankcja karna). Normatywnym wyrazem tej zasady jest art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszczający możliwość ustalania tylko takich ograniczeń, które są konieczne do osiągnięcia

jednego z wymienionych w tym przepisie celów. Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji można wywieść wymaganie niezbędności, przydatności i proporcjonalności regulacji ograniczającej korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26 oraz z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przewidziane w art. 27² u.s.m. oraz w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2007 r. środki dyscyplinujące spółdzielnie mieszkaniowe należy uznać za nieadekwatne w dziedzinie prawa umów, a także za nieproporcjonalne w zestawieniu z celem regulacji i ograniczoną przez nią zasadą ochrony wolności osobistej człowieka (art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 i art. 42 Konstytucji). Jak już wcześniej wspomniano „umacnianie” praw do lokali spółdzielczych nie znajduje wsparcia w zasadach i wartościach konstytucyjnych, w tym w art. 64 i art. 75 ust. 1 Konstytucji, ani w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzenie sankcji karnej za opieszałość spółdzielni w realizacji roszczeń o przekształcenie dotychczasowych praw do mieszkań spółdzielczych w prawo własności nie jest też konieczne, według oceny Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawa. Za zdecydowanie wystarczający środek ochrony osób, które zamierzają wyegzekwować realizację przysługującego im roszczenia o przeniesienie prawa własności lokalu spółdzielczego, trzeba uważać możliwość dochodzenia przed sądem cywilnym zawarcia umowy przenoszącej własność lokalu na lokatora spółdzielni (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.). Instrument taki został zresztą potwierdzony w ustawie zmieniającej z 2007 r. (art. 49¹ zdanie pierwsze u.s.m.), przy czym dodatkowo postanowiono, iż pozew wolny jest od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania pokrywa spółdzielnia (art. 49¹ zdanie drugie u.s.m.).

9. Problem *vacatio legis*.

9.1. Zarzut nieodpowiedniej *vacatio legis* został podniesiony przez sąd pytający wyłącznie w kontekście przepisów karnych. W ocenie sądu, ustawodawca nie zapewnił adresatom tej normy – członkom zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikom, prokurentom, syndykom i likwidatorom zagrożonym odpowiedzialnością karną – możliwości pokierowania swoim zachowaniem w sposób uwzględniający treść nowej regulacji.

Zarzut ten wiąże się z negatywną oceną przepisów zobowiązujących spółdzielnie do zawarcia (w terminie 3 miesięcy od złożenia wniosku) umów o przeniesienie własności, o czym już była mowa wyżej w części IV, pkt 7 uzasadnienia. Z formalnego punktu widzenia minimalnym wymaganiom w zakresie *vacatio legis* stało się zadość i zasadniczo problem konstytucyjny nie jest powiązany z przepisem określającym datę wejścia w życie nowych regulacji (tj. art. 12 ustawy zmieniającej z 2007 r.). Krótka, bo siedemnastodniowa, *vacatio legis* otworzyła jednak członkom spółdzielni (i osobom, o których mowa w art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.) możliwość występowania z wnioskami o przeniesienie własności lokali, na załatwienie których – wzięwszy pod uwagę konieczność podjęcia przez spółdzielnie odpowiednich czynności – wyznaczono stosunkowo krótki termin. Co do wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., 3-miesięczny termin biec zaczyna od dnia jej wejścia w życie (art. 8 ust. 13 tej ustawy). Wydłużona *vacatio legis* pozwoliłaby zapewne spółdzielniom przygotować się „do operacji” i stworzyłaby szansę urealnienia 3-miesięcznego terminu załatwienia wniosków. Z drugiej strony, przy zachowaniu przewidzianej *vacatio legis*, wystarczyłoby wskazanie dłuższego terminu na załatwianie wniosków. Z tego zapewne względu sąd pytający nie kwestionuje samego art. 12 ustawy zmieniającej z 2007 r., który określa datę wejścia w życie ustawy, ale przepisy, które w powiązaniu z datą wejścia ustawy w życie sprawiły, że na adresatów norm nałożono obowiązki niemożliwe do wykonania w określonym terminie (*impossibilium nulla est*

obligatio). Przyjęta regulacja tym bardziej budzi zastrzeżenia, że za nieterminowość zawierania umów wprowadzono sankcje karne.

9.2. Adekwatność *vacatio legis* według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 13 maja 2008 r., sygn. SK 91/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 59). Wymóg zachowania *vacatio legis* należy odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 1995 r. (sygn. P 1/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 26).

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.). Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która przez zakreślenie odpowiednich terminów wchodzenia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych (zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209, z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Trybunał Konstytucyjny kładzie więc nacisk na „odpowiedniość” okresu dostosowawczego, uwzględniającego realne możliwości wprowadzenia w życie nowych mechanizmów prawnych.

Ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów wymaga zawsze rozważenia, jaki okres dostosowawczy jest „odpowiedni”, i wskazania okoliczności, które o tym decydują. Ustawa nie określa górnej granicy *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem „odpowiedniości”. Tu należy wskazać przede wszystkim, że jest to uzależnione od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowania przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych unormowań. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. W zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nieznajdująca dostatecznego

wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy (zob. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92 oraz wyrok TK z 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54).

9.3. *Vacatio legis* w związku z kwestionowanymi regulacjami.

Na tle niniejszej sprawy ustawodawca nie wziął pod uwagę, iż wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić także do możliwości wykonywania przez adresatów (spółdzielnie) obowiązków przewidzianych wprowadzoną regulacją prawną. Wziąwszy pod uwagę, że z praktycznych przyczyn (liczba wniosków), także ze względu na procedury, jakie przewiduje art. 41-43 u.s.m., dotrzymanie trzymiesięcznego terminu wyznaczonego przez kwestionowane przepisy w wielu wypadkach nie jest możliwe (por. wyżej, część IV, pkt 7.2). Działania ustawodawcy tym bardziej zasługują na krytyczną ocenę, że w ślad za krótkim terminem *vacatio legis*, wprowadzono, na mocy ustawy zmieniającej z 2007 r., obowiązek „załatwienia sprawy” w ciągu 3 miesięcy od złożenia wniosku, przy jednoczesnym ustaleniu sankcji karnej w wypadku niezawarcia umowy w terminie. Jak już wskazano wyżej, w części IV, pkt 7.3., termin ten, jeśli się weźmie pod uwagę sekwencję czynności prowadzących do uwłaszczenia, pokrywa się z czasem niezbędnym do ich dokonania. Mimo że niezbędne podziały geodezyjne powinny być dokonane lub choćby zapoczątkowane wcześniej (obowiązek taki istnieje od 2001 r.), to jednak nie wszędzie zostały one zakończone. Termin *vacatio legis* rozwiązania przewidującego w takiej sytuacji sankcję karną musi być zaś tak skonstruowany, aby umożliwić ewentualnie podlegającym ukaraniu możliwość zapobieżenia własnym staraniem zrealizowaniu się sytuacji, z którą wiąże się możliwość ukarania.

Ta argumentacja dodatkowo przemawia za stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 1¹, art. 17¹⁴ ust. 1¹ i art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.

10. Skutki orzeczenia.

10.1. Zróznicowanie terminów utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

W niniejszej sprawie Trybunał zróznicował terminy utraty mocy obowiązującej przez poszczególne przepisy uznane za niekonstytucyjne. Przepisy wymienione w części I pkt 5-6 sentencji wyroku utracą moc obowiązującą w dniu ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw, a przepisy wymienione w części I pkt 1-4 sentencji wyroku – 12 miesięcy później.

10.2. Swoboda stosowania odroczenia przez Trybunał.

Art. 190 ust. 3 Konstytucji pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na określenie innego niż dzień ogłoszenia wyroku terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Przepis ten nie określa jednak konkretnych kryteriów, warunków czy przesłanek zastosowania tej instytucji. Trybunałowi przysługuje zatem swoboda oceny, czy w danej sytuacji konieczne lub co najmniej celowe jest odroczenie wejścia w życie wyroku. Swoboda ta nie oznacza jednak dowolności; jej zakres determinowany jest potencjalnymi konsekwencjami derogacji przepisu w następstwie wejścia w życie wyroku o jego niekonstytucyjności (zob. wyroki TK: z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Trybunał każdorazowo uwzględnia skutki swojego orzeczenia, dążąc do zapobieżenia sytuacji, w której natychmiastowa derogacja przepisu spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei prowadziłoby do wtórnej

niekonstytucyjności o dotkliwych społecznych skutkach (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007 r., poz. 3; z 13 marca 2007, sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (jego przepisów) służy minimalizacji negatywnych skutków orzeczenia o jego niekonstytucyjności. Stosując odroczenie, Trybunał dokonuje starannego ważenia wartości, których naruszenie stanowi dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem. W szczególności Trybunał Konstytucyjny kieruje się dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek (zob. wyrok TK sygn. P 1/05).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów, które utraciły domniemanie konstytucyjności, może też mieć na celu zapobieżenie powstaniu luki prawnej, a więc uniknięcie sprzeczności z zasadą bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki TK: z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; sygn. K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140; z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05; z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82). Odroczenie uzasadnione jest również szczególnymi przesłankami wiążącymi się z niebezpieczeństwem powstania negatywnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności, takich jak np. arbitralność wykładni, rozchwianie materialnej i logicznej spójności ustawy, wytworzenie się takiego układu odniesienia, który prowadziłby do rozmycia się albo zanegowania celu, któremu ustawa ma służyć (zob. wyroki TK: z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190), powstanie określonej patologicznej sytuacji w procesie stosowania prawa (zob. wyrok z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62), całkowitej destabilizacji istniejących stosunków prawnych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97), multiplikacji niepewności co do stanu prawnego (zob. wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149). Zastosowanie odroczenia może być również uzasadnione koniecznością wprowadzenia niezbędnych zmian organizacyjnych (zob. wyroki TK: sygn. SK 7/06, sygn. K 23/07) lub porządkujących (zob. wyroki TK: z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39) oraz koniecznością zapobieżenia powstaniu innych poważnych konsekwencji praktycznych (zob. wyroki TK: z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83; z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62; z 4 września 2006 r., sygn. P 2/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 98; z 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76). Trybunał, stosując odroczenie, uwzględnia wagę społeczną zakwestionowanej regulacji oraz potencjalne skutki orzeczenia dla budżetu państwa (zob. wyroki TK: z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107; z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213), a także niebezpieczeństwo powstania doniosłych negatywnych skutków dla osób zainteresowanych (zob. wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57).

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego jest czasowo określonym wyjątkiem od zasady hierarchicznej zgodności systemu prawnego i zasady nadrzędności Konstytucji (zob. wyrok TK o sygn. P 1/05). Wyjątek ten jest jednak jednoznacznie przewidziany przez samego ustrojodawcę. Instytucja uregulowana w art. 190 ust. 3 Konstytucji służy bowiem ochronie norm, zasad i wartości konstytucyjnych, które przedkładane są ponad wartość, jaką samą w sobie stanowi spójność i niesprzeczność systemu prawnego. Względ na formalną poprawność prawa nie może bowiem prowadzić do zanegowania wartości istotniejszych, w szczególności zaś potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Orzeczenie odraczające termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów aktualizuje obowiązek niezwłocznego wszczęcia przez właściwe organy państwa stosownych działań prawodawczych zmierzających do zmiany wadliwych przepisów przed upływem terminu odroczenia. Stąd też Trybunał każdorazowo dostosowuje długość terminu odroczenia do czasu, jaki potrzebuje ustawodawca, aby przygotować konieczne zmiany legislacyjne (zob. wyroki TK: z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/98, poz. 46; z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60; z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70; z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96; z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; sygn. P 1/05; z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132; z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; sygn. K 30/06; z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; sygn. P 23/07, z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Nie znaczy to jednak, że do momentu nadejścia wskazanego przez Trybunał terminu ustawodawca powinien utrzymywać w mocy niekonstytucyjne przepisy. Wręcz przeciwnie, stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to możliwe. Stąd też należy wyraźnie podkreślić, że błędem ustawodawcy byłoby założenie, iż w czasie biegu terminu odroczenia przysługuje mu „immunitet” usprawiedliwiający bezczynność (wyrok TK o sygn. U 5/06).

10.3. Przyczyny odroczenia skutku derogacyjnego wyroku w stosunku do przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 sentencji.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że konieczne jest odroczenie skutku derogacyjnego wyroku w odniesieniu do przepisów wskazanych w części I pkt 1-4 sentencji.

O zastosowaniu odroczenia zadecydowały następujące względy:

Po pierwsze, skutkiem natychmiastowej derogacji tych przepisów byłoby pozbawienie zainteresowanych osób możliwości przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności tego lokalu. Byłby to jednak skutek nadmiernie ograniczający prawa i wolności jednostki, wykraczający poza to, co jest niezbędne dla przywrócenia spójności i niesprzeczności systemu prawa. Chcąc uniknąć tego skutku, Trybunał postanowił czasowo przepisy wskazane w części I pkt 1-4 sentencji wyroku utrzymać w mocy. W okresie odroczenia ustawodawca powinien je znowelizować, dostosowując ich treść do standardów konstytucyjnych.

Odroczenie terminu utraty mocy przez przepisy uznane za niekonstytucyjne jest wyrazem przekonania, że tylko działania ustawodawcze mogą w pełni przywrócić stan konstytucyjności i że działania takie zostaną rzeczywiście podjęte. W szczególności ustawodawca powinien w tym czasie ukształtować reżim prawny dotyczący osób, które złożyły już wnioski o przekształcenie. Do tego celu służą przepisy intertemporalne, za pomocą których będzie ukształtowany reżim prawny dotyczący poszczególnych grup wnioskodawców.

Po drugie, niektóre następstwa działania przepisów wskazanych w części I pkt 1-4 sentencji wyroku są nieodwracalne (podobnie zob. wyroki TK: z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; sygn. SK 7/06; z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126), w szczególności te związane z dokonanymi przekształceniami w zakresie praw podmiotowych. Trybunał zdecydował o skorzystaniu z odroczenia,

umożliwiając ustawodawcy ukształtowanie takiego przyszłego stanu prawnego, który w maksymalny sposób będzie sprzyjał przywróceniu konstytucyjności, a także złagodzi skutki obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów (zob. wyrok TK o sygn. U 5/06). Wprowadzając nowe przepisy, ustawodawca powinien tak ukształtować ich skutki intertemporalne, aby możliwe było zminimalizowanie negatywnych następstw działania przepisów obecnie uznanych za niekonstytucyjne. Trybunał nie dysponuje tego rodzaju możliwościami.

Po trzecie, Trybunał, odraczając termin utraty mocy obowiązującej przez przepisy wskazane w części I pkt 1-4 sentencji wyroku, kierował się zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Przepisy te funkcjonowały w obrocie prawnym 17 miesięcy i w tym czasie stosowane były w sposób powszechny, w kilkuset tysiącach spraw osób, które wystąpiły do spółdzielni z żądaniem zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego. Sprawy te wciąż znajdują się na różnych etapach, tylko część z nich została definitywnie zakończona. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje, aby derogacja przepisów stosowanych przez dłuższy czas i na taką skalę nie była dla ich dotychczasowych adresatów zaskoczeniem. Dlatego Trybunał uznał, że ich usunięcie z systemu prawnego musi być poprzedzone stosownym okresem dostosowawczym, pozwalającym nie tylko ustawodawcy na podjęcie koniecznych działań prawodawczych, ale również adresatom tych przepisów na dokończenie będących w toku spraw dotyczących przekształceń spółdzielczych praw do lokalu mieszkalnego. W tych bowiem wypadkach, w których zachodzi potrzeba ochrony praw i wolności jednostki, w tym również jej zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, względy formalnej poprawności systemu prawnego (jego spójności i niesprzeczności) schodzą na drugi plan. W niniejszej sprawie ochrony takiej wymagają co najmniej dwie kategorie adresatów niekonstytucyjnych przepisów. Pierwsza z nich, to ci, którzy spełnili wszystkie dotychczasowe ustawowe warunki konieczne do przekształcenia przysługującego im spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, jednak przed ogłoszeniem niniejszego orzeczenia nie zdążyli zawrzeć ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności tego lokalu. Osoby te posiadają ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, która podlega ochronie konstytucyjnej. Drugą kategorię tworzą ci, którzy na podstawie niekonstytucyjnych przepisów stali się właścicielami lokali spółdzielczych lub dopełnili wszystkich ustawowych warunków, by status taki uzyskać, a następnie podjęli działania zmierzające do rozporządzenia przysługującym im prawem (także tym jeszcze niewypisanym do księgi wieczystej) lub ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, wchodząc w różnego rodzaju relacje cywilnoprawne. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wspomnianych przepisów pozwoli na ochronę interesów w toku tych osób i ich kontrahentów oraz służyć będzie realizacji zasad pewności obrotu prawnego.

Po czwarte, przepisy uznane za niekonstytucyjne miały umożliwiać każdemu, komu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, przekształcenie tego prawa w prawo własności po dokonaniu spłat określonych odpowiednio w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 u.s.m. i art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1-2 u.s.m. Natychmiastowa derogacja tych przepisów spowodowałaby, że owa jednolita grupa adresatów zostałaby rozbita na dwie grupy, z których jedna byłaby wyłączona z zakresu działania tych przepisów.

10.4. Następstwa odroczenia skutku derogacyjnego wyroku w stosunku do przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 sentencji.

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne oznacza, że do momentu wskazanego w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisy te obowiązują, o ile wcześniej nie zostaną uchylone przez ustawodawcę. Ich obowiązywanie jest

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

Obowiązywanie w okresie odroczenia przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 sentencji wyroku oznacza, że przewidziane w nich postępowania zmierzające do zawarcia przez osobę uprawnioną ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności lokalu powinny być kontynuowane.

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

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

10.5. Przyczyny nieodroczenia skutku derogacyjnego wyroku w stosunku do przepisów wymienionych w części I pkt 5-6 sentencji.

Stwierdzając niekonstytucyjność przepisów wymienionych w części I pkt 5-6 sentencji wyroku, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie ma podstaw do odstąpienia od zasady, zgodnie z którą przepisy te powinny utracić moc obowiązującą w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku w stosownym organie promulgacyjnym. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest bowiem utrzymywanie w mocy przepisów karnych, które utraciły domniemanie konstytucyjności. Za ich natychmiastową derogacją przemawia wzgląd na potrzebę ochrony praw i wolności osób, które na mocy przepisów nieodpowiadających standardom konstytucyjnym mogłyby zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej.

10.6. Następstwa nieodroczenia skutku derogacyjnego wyroku w stosunku do przepisów wymienionych w części I pkt 5-6 sentencji.

Natychmiastowa derogacja przepisów wymienionych w części I pkt 5-6 sentencji wyroku oznacza, że z momentem ogłoszenia niniejszego orzeczenia w stosownym organie publikacyjnym następuje depenalizacja czynów, z powodu których zostały wszczęte postępowania karne. Postępowania karne, które obecnie są w toku – tak jak postępowania, w ramach których sądy skierowały pytania prawne inicjujące niniejsze postępowanie – powinny zostać umorzone, zaś te, które prawomocnie zostały zakończone, mogą zostać wznowione stosownie do treści art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Natychmiastowa derogacja przepisów ustanawiających sankcje karne wobec członków zarządów spółdzielni, pełnomocników, prokurentów, syndyków albo likwidatorów, którzy wbrew obowiązkowi dopuścili do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu w terminie ustawowym, nie oznacza legalizacji tego typu działań.

11. Konkluzja:

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz § 46 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2006 r. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 16/08 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją kwestionowane przepisy 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.) i 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; dalej: ustawa zmieniająca).

1. Konieczność umorzenia postępowania w zakresie art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Reguła ta została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powyższe przepisy wyraźnie wskazują na to, że kontrola konstytucyjności norm sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego jest formą kontroli konkretnej. W związku z tym, zawsze ma za punkt odniesienia jednostkową, indywidualną sprawę, w której pytający sąd dokonuje konkretyzacji określonej normy materialnoprawnej.

W niniejszej sprawie o sygn. P 16/08, pytania prawne pojawiły się na tle prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia, a więc prawnie uregulowanych działań zmierzających do realizacji materialnego prawa wykroczeń (por. T. Grzegorzczuk, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Wolters Kluwer 2008, s. 62). Przedmiotem takich postępowań jest kwestia odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem, do której rozstrzygnięcia niezbędne jest ustalenie, czy zarzucane zachowanie rzeczywiście nastąpiło, czy wypełnia ono znamiona czynu będącego wykroczeniem, czy obwiniony jest jego sprawcą i czy ponosi on odpowiedzialność przewidzianą w materialnym prawie wykroczeń za ów czyn (*ibidem*, s. 61-62). Jest to konsekwencją stwierdzenia, że stosowana przez pytające sądy norma sankcjonowana określa adresata obowiązku, okoliczności warunkujące powstanie obowiązku (zakres zastosowania normy sankcjonowanej) i treść obowiązku (zakres normowania normy sankcjonowanej), a konkretyzowana norma sankcjonująca wskazuje konsekwencje niewykonania obowiązku ujętego w normie sankcjonowanej. Oczywiście nakaz lub zakaz określonego zachowania wynikający z normy materialnego prawa wykroczeń na ogół nie jest wyraźnie wyartykułowany w przepisie, niemniej jednak daje się z łatwością wyinterpretować, gdyż sankcja może się wiązać tylko z naruszeniem istniejącego obowiązku. Tylko przepisy stanowiące źródło rekonstrukcji normy sankcjonowanej i sankcjonującej powinny być formalnym przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Bowiem tylko od odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące tego zakresu „zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed

sądem” (art. 193 Konstytucji). Kontrola wykraczająca poza ten zakres miałaby cechy kontroli abstrakcyjnej, która nie jest dopuszczalna na podstawie pytania prawnego.

Kwestią niezbędną dla ustalenia tego, czy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. stanowią elementy rekonstrukcji normy sankcjonowanej, jest określenie ustawowych znamion wykroczenia przewidzianego w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej. Przez ustawowe znamiona wykroczenia (przestępstwa) rozumie się „cechy zewnętrznego zachowania się człowieka, skutku i okoliczności tego zachowania się, jak również stosunku psychicznego do tego zdarzenia oraz cechy samego człowieka jako podmiotu zachowania się, cechy określone w ustawie, których całokształt charakteryzuje przestępstwo, a które muszą być udowodnione w postępowaniu karnym, aby mogło nastąpić prawidłowe skazanie za przestępstwo” (I. Andrejew, *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978, s. 69-70). Przy tym okoliczności zachowania się obejmują znamiona charakteryzujące warunki zewnętrzne, w których popełniono wykroczenie (por. I. Andrejew, *Ustawowe znamiona przestępstwa*, Warszawa 1959, s. 120). Można je podzielić na znamiona czasu, miejsca i sytuacji (*ibidem*).

Zgodnie z art. 27² u.s.m.: „kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązкови dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1 (...) – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Podobne brzmienie nadano art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej. Przepis ten stanowi, że: „kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, likwidatorem albo syndykiem, wbrew obowiązкови określönemu w ust. 1 dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, w terminie określönym w tym przepisie – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Na tym tle stwierdzić należy, że obowiązek zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu, nałożony w normie sankcjonowanej, powstaje dopiero wówczas, gdy członek spółdzielni spełni obowiązki przewidziane w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 lub art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.m. Skoro tak, to zagadnienia uregulowane w tych przepisach nie mogą być odnoszone do znamion czynu zabronionego, a więc obowiązki członka spółdzielni, od spełnienia których zależy nakaz zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, nie mają charakteru elementów normy sankcjonowanej, a przez to pozostają poza zakresem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

2. Merytoryczne stanowisko w sprawie.

Pomimo powyższych zastrzeżeń dotyczących dopuszczalności wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., i w związku z zajęciem przez Trybunał Konstytucyjny takiego merytorycznego stanowiska, zauważyć należy, że w istocie podstawowe znaczenie dla prawidłowej oceny kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów u.s.m. i ustawy zmieniającej ma precyzyjne określenie statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych, z czym bezpośrednio wiąże się kwestia wzajemnych relacji między taką spółdzielnią i jej członkami.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2005 r. (sygn. K 42/02) wywiódł, że „Spółdzielczość mieszkaniowa jest organizacyjnoprawną formą współdziałania obywateli zmierzających do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych. Jej cechą charakterystyczną jest to, że współdziałanie to nie ma na celu osiągnięcia zysku, ale zaspokojenie potrzeb osób zrzeszonych w spółdzielni, w tym wypadku – potrzeb mieszkaniowych” (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Ponadto w innym miejscu Trybunał stwierdził, że „podtrzymuje wyrażone już w poprzednio wydanych wyrokach stanowisko, iż ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni jest uzasadniona w takim tylko zakresie, w

jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących członkom tej spółdzielni (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87 i z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22). (...) Skoro zasadniczą racją istnienia spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokojenie przez nią potrzeb osób będących jej członkami, to interes spółdzielni jako osoby prawnej odrębnej od osób będących jej członkami musi być oceniany pod kątem tego, czy jego ochrona przyczynia się do lepszego i pełniejszego zaspokojenia potrzeb członków spółdzielni.” (sygn. K 42/02).

W powyższym kontekście zauważyć należy, że lepsze i pełniejsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członka spółdzielni, na rzecz którego dokonywane jest przeniesienie własności lokalu z mocy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., nie następuje kosztem majątku spółdzielni mieszkaniowej. Spłacenie kosztów budowy przez osobę ubiegającą się o przeniesienie własności mieszkania wypełnia warunek ekwiwalentności, gdyż spółdzielnia nie poniosła uzasadnionych, większych kosztów związanych z budową lokalu, w których nie partycypowałaby osoba uprawniona do uzyskania jego własności. Tym samym w żaden sposób – nawet pośrednio – nie są naruszane prawa majątkowe ogółu członków spółdzielni. Nie można uniemożliwiać spółdzielcy otrzymania prawa własności tej części majątku, który został przez niego sfinansowany.

Regulacja prawna przewidziana w kwestionowanym art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. jest przy tym spójna z rozwiązaniem przyjętym w art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: p.s.), zgodnie z którym majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Wprawdzie z chwilą wpisania do rejestru spółdzielnie są osobami prawnymi, stają się więc podmiotami prawa cywilnego, w tym również prawa własności rzeczy, to jednak w sensie ekonomicznym właścicielami są poszczególni członkowie (zob. wyrok SN z 9 lipca 2003 r., sygn. akt III KK 334/02, Lex nr 80298). „Choć spółdzielnia jest w sensie formalnym właścicielem określonych rzeczy i podmiotem praw majątkowych, to jej majątek należy do zbiorowości jej członków. Z istoty rzeczy spółdzielnię tworzą jej członkowie, w których interesie prowadzi ona swoją działalność i w tym sensie nie jest ona całkowicie samoistnym podmiotem praw i obowiązków” (wyrok TK, sygn. K 5/01).

Nałożenie na osobę ubiegającą się o przeniesienie własności lokalu obowiązku wpłacenia wartości rynkowej tego lokalu naruszałoby zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż stanowiłoby nieuzasadnione przysporzenie po stronie pozostałych członków spółdzielni mieszkaniowej. Bowiem już Arystoteles twierdził, że sprawiedliwość jest nakazem respektowania należnych drugiemu uprawnień i nieodnoszenia korzyści cudzym kosztem (Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 2000, s. 171; podaję za: J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 54). Obowiązek wpłacenia wartości rynkowej lokalu stałby jednocześnie w sprzeczności z istotą spółdzielni mieszkaniowej, która „prowadzi tzw. działalność bezwynikową i nie może osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków” (H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Wolters Kluwer 2007, s. 17).

Dopuszczenie szerokiego zakresu uwłaszczeń, będące wynikiem wprowadzenia kwestionowanych w niniejszej sprawie regulacji, wpisuje się również w zmiany systemu społeczno-gospodarczego kraju po 1989 r. Jak bowiem przypomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 42/02: „Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wprowadzone do polskiego systemu prawnego przez ustawę z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61; dalej: ustawa o spółdzielniach i ich związkach z 1961 r.) [a więc w okresie realnego socjalizmu – Z.C.], zastąpiło w budynkach spółdzielczych prawo własności lokalu, przewidziane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 94, poz. 848 ze zm.). (...). W systemie

prawnym państwa, w którym obowiązywała Konstytucja zapewniająca «szczególną opiekę i ochronę» dla «własności spółdzielczej jako własności społecznej» (art. 11 Konstytucji z 1952 r.) oraz nakazująca ograniczanie, wypieranie i likwidowanie własności prywatnej, poza własnością chłopów, rzemieślników i chałupników (art. 3 i art. 12 Konstytucji z 1952 r.), nie mogło być miejsca dla instytucji własności lokalu w budynkach spółdzielczych».

Dokonując oceny zgodności z art. 2 Konstytucji art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie adekwatności terminu wyznaczonego do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, uwzględnić należy przesłanki zastosowania sankcji wynikającej z jego naruszenia, a więc znamiona wykroczenia określonego w art. 27² u.s.m. Z tego punktu wiedzenia przypomnieć należy, że zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 Nr 109, poz. 756, ze zm.), nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu. Niezasadne są zatem argumenty pytających sądów wskazujące na czasochłonność procedury rozpatrywania wniosku o wyodrębnienie własności lokalu, mogącą spowodować przekroczenie 3-miesięcznego terminu wyznaczonego w art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej, co oznacza niezgodność tych przepisów z art. 2 Konstytucji. Upływ powyższego terminu nie powoduje odpowiedzialności sprawcy czynu zabronionego, jeżeli nie można jemu przypisać winy. Przy tym konieczność dokonania szeregu czynności w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego jest okolicznością, która w wielu wypadkach będzie wyłączała odpowiedzialność obwinionego. Tak więc przyjęcie, że 3-miesięczny termin jest zbyt krótki byłoby tożsame ze stwierdzeniem, jakoby przesądzającym o popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego było samo niedotrzymanie terminu, bez względu na inne okoliczności sprawy, w tym winę sprawcy.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 16/08.

Zdanie odrębne
sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz
od punktu 1 i 2 części I sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne od punktu 1 i 2 części I sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), ponieważ – moim zdaniem – przepisy art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 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), umożliwiające przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu, we wskazanym w sentencji zakresie, są zgodne z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Nie zgadzam się z kierunkiem rozstrzygnięcia przyjętym w punkcie 1 i 2 części I sentencji niniejszego wyroku z następujących powodów:

W pierwszej kolejności uważam, że ze względów formalnych Trybunał Konstytucyjny powinien powstrzymać się od orzekania co do *meritum* w stosunku do zakwestionowanych przepisów art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Skoro pytania prawne zostały złożone w związku z rozpoznawaniem przez sądy karne spraw członków zarządu spółdzielni mieszkaniowych obwinionych o czyn z art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a mianowicie że wbrew obowiązkowi dopuścili do niezawarcia przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu, to trudno uznać, że relewantne dla przedmiotu tych konkretnych indywidualnych spraw są przepisy regulujące rodzaje i wysokość wpłat należnych od członka spółdzielni mieszkaniowej w związku z wnioskiem o przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności. Należy bowiem przypomnieć, że pytanie prawne nie może dotyczyć przepisów, co do których konstytucyjności sąd pytający powziął wątpliwość niejako na marginesie, przy okazji czy też w całkowitym oderwaniu od rozstrzygania toczącej się przed nim konkretnej indywidualnej sprawy. Tym samym podzielam wątpliwości Prokuratora Generalnego, czy obydwa pytania prawne sądów karnych spełniają przesłankę funkcjonalnej dopuszczalności pytania prawnego (art. 193 Konstytucji) w zakresie powyższych przepisów.

Jednak przede wszystkim nie zgadzam się z merytoryczną oceną przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny w stosunku do przepisów art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W moim przekonaniu orzeczenie o niekonstytucyjności wskazanych przepisów nie znajduje uzasadnienia ani w Konstytucji, ani w tzw. utrwalonej linii czy też dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, nie podzielam przekonania zawartego w uzasadnieniu niniejszego wyroku, że na mocy ustawy nowelizującej z 2007 r. doszło do radykalnej zmiany koncepcji normatywnej spółdzielczości mieszkaniowej i to w stabilnych, czyli już po transformacji ustrojowej, warunkach społeczno-gospodarczych.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że tzw. spółdzielczość mieszkaniowa w latach 1944-1989 związana była ściśle z założeniami ustrojowo-gospodarczymi panującymi w PRL. Charakterystycznym tego przykładem było przymusowe przekształcenie prawa własności lokalu w budynkach spółdzielczych w ograniczone prawo rzeczowe zwane spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu (zob. ustawę z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach mieszkaniowych i ich związkach; Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.). I co znamienne, aż do 2000 r. nie dopuszczono do ustanawiania w domach spółdzielczych własności lokali. Typową formę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni, a więc dostarczanie im

mieszkań na własność, przywrócono dopiero wtedy, wydając ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych.

Od tego czasu podjęto też liczne próby zreformowania spółdzielczości mieszkaniowej mające na celu dostosowanie spółdzielni jako takich do reguł funkcjonowania w demokratycznych krajach gospodarki rynkowej oraz umożliwienie członkom spółdzielni przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu, a także spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu. Jednak z całą pewnością, także ze względu na stosunkowo znaczące w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, mające wpływ na kierunek reform spółdzielczości mieszkaniowej, proces transformacji w tym zakresie trudno uznać nie tylko za zakończony ale i w pełni zadowalający. Tym bardziej cenna i znacząca była próba reformy podjęta w 2007 r., zmierzająca do finalizacji transformacji spółdzielczości mieszkaniowej.

Po drugie, nie zgadzam się z poglądem zaprezentowanym w niniejszym wyroku, jakoby spółdzielnia mieszkaniowa – tylko z uwagi na posiadanie osobowości prawnej – winna być traktowana tak samo w zakresie korzystania z konstytucyjnej ochrony jej własności, jak inne osoby prawne – w tym m.in. spółki kapitałowe prawa handlowego.

Spółdzielnia mieszkaniowa nie jest bowiem organizacyjno-prawną formą powołaną w celu osiągania zysku, ale formą współdziałania obywateli zmierzających do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych. Warto przypomnieć, analogicznie do stanowiska Sejmu w niniejszej sprawie, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni jest uzasadniona w takim tylko zakresie, w jakim przyczynia się do ochrony praw przysługujących członkom tej spółdzielni (zob. m.in. wyroki: z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22 oraz z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Konsekwencją tego stanowiska jest zróżnicowanie intensywności ochrony własności przysługującej spółdzielni w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych. Skoro podstawowym celem istnienia spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej członków (zob. art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), to ochrona własności spółdzielni, jako odrębnej osoby prawnej, powinna być postrzegana właśnie z tej perspektywy, a więc racji istnienia spółdzielni jako takiej. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że własność i inne prawa majątkowe spółdzielni są z ekonomicznego punktu widzenia własnością grupową jej członków. Działalność spółdzielni, z natury rzeczy nienastawiona na zysk, na płaszczyźnie stosunków wewnętrznych nie powinna zatem nigdy zmierzać do przysporzenia spółdzielni zysków kosztem jej członków.

Po trzecie, w konsekwencji budzi mój sprzeciw preferowanie ochrony własności spółdzielni mieszkaniowej, jako całkowicie odrębnego bytu prawnego, w oderwaniu od zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni: przedkładanie ochrony własności spółdzielni, jako własności zbiorowej, nad możliwość przekształcenia przez jej członków ewidentnie „słabszych” i nieprzystających do realiów gospodarki rynkowej praw spółdzielczych w prawo własności lokalu. W demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, nie obowiązują już bowiem z całą pewnością zasady określone w Konstytucji z 1952 r. i nakazujące m.in. z jednej strony umacnianie własności społecznej (zob. art. 3 pkt 4 w brzmieniu przed zmianą z 10 lutego 1976 r.) oraz szczególną ochronę i opiekę dla własności spółdzielczej jako własności społecznej (zob. art. 11), a z drugiej strony uznawanie i ochronę indywidualnej własności należącej jedynie do „wybranych” kategorii podmiotów, a mianowicie „chłopów, rzemieślników i chałupników (zob. art. 12). Wręcz przeciwnie, od 1997 r. w myśl art. 20 Konstytucji, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na własności prywatnej.

W realiach gospodarki rynkowej trudno zatem przedkładać ochronę własności spółdzielni nad w pełni uzasadnione zabezpieczenie interesów jej członków zmierzających do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych w drodze przekształcenia praw spółdzielczych w prywatną własność lokalu. Co więcej, sama możliwość takiego przekształcenia nie powinna być postrzegana jako przymusowe uwłaszczenie „nielicznych” kosztem majątku zbiorowego większości członków spółdzielni. Nie ulega bowiem wątpliwości, że korzystanie z powyższego przekształcenia jest dobrowolne i zapewnione wszystkim członkom spółdzielni, a tzw. „przymus” dotyczy wyłącznie władz spółdzielni, które po dokonaniu przez członków spółdzielni stosownych spłat, są obowiązane do zawarcie z nimi umowy przeniesienia własności lokalu.

Oczywiście dużym uproszczeniem jest utożsamianie spółdzielni mieszkaniowej wyłącznie z jej nierzadko biurokratycznymi władzami. Nie należy jednak tracić z pola widzenia, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 42/02, że w interesie władz spółdzielni, bynajmniej nie tożsamym z interesem jej członków, często leży dalsze utrzymywanie wśród członków spółdzielni „słabszych” praw do lokalu aniżeli popieranie przekształceń we własność lokalu. Spółdzielnie mieszkaniowe jako jednostki organizacyjne, wyposażone w osobowość prawną, majątek, a przede wszystkim silne zaplecze administracyjne osób nimi kierujących, są bez wątpienia podmiotami „silniejszymi” niż poszczególni, raczej rozproszeni ich członkowie. Konstytucja w art. 76 preferuje jednak wyraźnie ochronę nie „silniejszej”, ale „słabszej” strony różnego rodzaju stosunków prawnych, zobowiązując władze publiczne do ochrony konsumentów, użytkowników i najemców m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Po czwarte, nie do przyjęcia jest koncepcja, jakoby uwłaszczenie członków spółdzielni mieszkaniowej było zarazem wywłaszczeniem spółdzielni w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Istotą wywłaszczenia jest bowiem przymusowe odjęcie prawa własności lub innego prawa majątkowego na cele publiczne. Za cel publiczny może być uznane wyłącznie to, co służy ogółowi, jest powszechnie dostępne czy też stanowi dobro całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. A więc przesłanka „celu publicznego” jest organicznie powiązana z charakterem podmiotu, na rzecz którego dokonuje się wywłaszczenia.

W konsekwencji nie sposób również zgodzić się ze stanowiskiem, że zakwestionowane przepisy art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady wywłaszczenia jedynie za słusznym odszkodowaniem, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jest rzeczą oczywistą, że w wypadku umożliwienia co do zasady członkom spółdzielni mieszkaniowej przekształcenia lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem spółdzielni na cele publiczne, a więc – najogólniej – na rzecz Skarbu Państwa albo innych osób prawnych prawa publicznego. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie niby podziela ten niepodważalny pogląd, z drugiej jednak strony z zasady słusznego odszkodowania za wywłaszczenie wyprowadza regułę, że każde ustawowe rozwiązanie przewidujące przejście prawa własności między podmiotami prawa prywatnego wbrew woli właściciela powinno pociągać za sobą obowiązek spełnienia świadczenia wzajemnego przez osobę uzyskującą własność.

Ze względów zasadniczych teza powyższa jest nie do przyjęcia. Nie sposób bowiem, stosując typowe reguły wykładni prawa, wyprowadzić z art. 21 ust. 2 Konstytucji, dotyczącego wywłaszczenia jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, nowej zasady konstytucyjnej odnoszącej się do całego zbioru zupełnie odrębnych instytucji – każdego przejścia własności wbrew woli właściciela i to w całkowicie odmiennej sferze stosunków prawnych, mianowicie między podmiotami prawa prywatnego.

Innym równie istotnym zagrożeniem jest także przekreślenie na przyszłość jakiegokolwiek możliwości przekształcenia w spółdzielniach mieszkaniowych „słabych” praw spółdzielczych we własność lokalu.

W tym kontekście należy podkreślić, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego popierało przekształcenia własnościowe w ramach spółdzielni mieszkaniowych. Co więcej, to właśnie dążenie do likwidacji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ocenianego jako regulacja obca społecznej gospodarce rynkowej, zasługiwało – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie tylko na akceptację, ale miało legitymację konstytucyjną (zob. wyroki w sprawach: K 5/01, K 42/02, K 51/05). Ponadto, Trybunał Konstytucyjny nie uzależniał przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od dokonania wpłat odpowiadających wartości rynkowej prawa własności lokalu (zob. wyroki w sprawach: K 5/01, K 51/05). Nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu łączyło się bowiem z obowiązkiem wniesienia pełnego wkładu budowlanego z reguły odzwierciedlającego koszty budowy, a następnie z ponoszeniem stosownych opłat m.in. na fundusz remontowy czy też modernizacyjny spółdzielni. Nie ulegało zatem wątpliwości, że przekształcenie ograniczonego prawa rzeczowego w prawo własności lokalu mogło się odbyć wyłącznie na preferencyjnych zasadach.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał jedynie, że odmienne, surowsze kryteria powinny być ustanowione w stosunku do przekształcenia innego prawa spółdzielczego, a mianowicie lokatorskiego prawa lokalu, które nigdy nie odpowiadało prawu własności (zob. wyroki w sprawach: K 5/01, K 42/02, K 51/05). O ile jednak różnice te zostaną wyraźnie określone, w postaci odmiennych kryteriów preferencyjnego nabycia własności lokalu, to sama dopuszczalność takiego przekształcenia nie powinna budzić wątpliwości konstytucyjnych. Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny nigdy nie sprecyzował wymogów przekształcenia spółdzielczych praw do lokalu w prawo własności lokalu tak, aby w istocie kryteria te odpowiadały stosunkom zewnętrznym, a więc nabyciu przez osobę trzecią od spółdzielni własności lokalu za cenę rynkową.

W moim przekonaniu, odmiennym niż prezentuje to dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnienia możliwości preferencyjnego przekształcenia we własność zarówno spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jak i lokatorskiego prawa do lokalu należy poszukiwać w idei prywatyzacji, mającej swoje bezpośrednie oparcie w art. 20 Konstytucji, a także w obowiązku władz publicznych, o którym mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania „własnego mieszkania”, przyjmując rozumienie pojęcia „własnego” zgodne z wykładnią językową. Ponadto to konstytucyjne uzasadnienie mieści się w idei sprawiedliwości społecznej, w tym wypadku nakazującej uwzględnić fakt, że to spółdzielnie mieszkaniowe (a nie ich członkowie) skorzystały z dobrodziejstwa zmian ustroju społeczno-gospodarczego, a mianowicie, że najpierw w okresie PRL znaczna część budynków spółdzielni powstała dzięki bezzwrotnej pomocy materialnej państwa, a następnie po przemianie ustrojowej spółdzielnie zostały niejako uwłaszczone na gruntach, co do których nie istniała uregulowana sytuacja prawna.

I wreszcie, negując tezę zaprezentowaną w niniejszym wyroku, że na mocy zakwestionowanych przepisów dochodzi do przymusowego uwłaszczenia kosztem majątku spółdzielni mieszkaniowej, a więc kosztem wszystkich członków danej spółdzielni, uważam, że kwestionowane przepisy art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przewidując możliwość preferencyjnego przekształcenia praw spółdzielczych w prawo własności lokalu, jedynie wprowadziły dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenie ochrony własności spółdzielni mieszkaniowej. Ograniczenie uzasadnione wartościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc przede wszystkim konieczną w

demokratycznym państwie prawnym ochroną wolności i praw innych osób, a także ochroną konsumenta, o której mowa w art. 76 Konstytucji, jako „słabszej” strony różnego rodzaju stosunków prawnych. Tym samym kwestionowane przepisy w zakresie, w jakim zobowiązują spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których w nich mowa, są zgodne z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Na koniec wypada podkreślić, że niniejszy wyrok prowadzi do paradoksalnej sytuacji, w której przekształcenie praw spółdzielczych w prawo własności lokalu podlega bardziej rygorystycznej regulacji niż stosunkowo proste nabycie własności na preferencyjnych zasadach przez najemcę lokalu stanowiącego przedmiot własności publicznej, w większości własności komunalnej (gminy).

Z powyższych względów uznałam za konieczne złożenie zdania odrębnego od niniejszego wyroku.

Zdanie odrębne
sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. (sygn. P 16/08).

1. Zgadzam się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, że przepisy karne z art. 27² 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) oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa zmieniająca) są niekonstytucyjne ze względu na przyczyny wskazane w uzasadnieniu niniejszego wyroku. Uważam jednak, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien badać konstytucyjności pozostałych przepisów wskazanych w pytaniach prawnych, gdyż nie są one niezbędne do rozstrzygnięcia spraw toczących się przed sądami pytającymi.

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie toczącej się sprawy przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane pytaniem prawnym stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą zawisłą przed sądem. Może być zadane, gdy na gruncie tej sprawy pojawia się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i jest niezbędna do jej rozstrzygnięcia.

3. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że sądy pytające wykazały związek funkcjonalny pomiędzy pytaniem prawnym a toczącymi się postępowaniami. Trybunał stwierdził, że zależność, o której mowa w art. 193 Konstytucji, ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany niż wymaganie dotyczące skargi konstytucyjnej. Dopuszczalne jest zatem czynienie przedmiotem pytania prawnego każdego przepisu, który jest niezbędny dla rekonstrukcji innego przepisu zawierającego niekompletną normę prawnokarną, znajdującego bezpośrednie zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przez sąd. Nie zgadzam się z rozumowaniem Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, w odniesieniu do rozpatrywanej tu sprawy.

4. Należy zauważyć, że w pytaniu z 25 lutego 2008 r. (sygn. XIX W 16/08) sąd pytający nie zakwestionował przepisu karnego (art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Wskazał jedynie wątpliwość, co do konstytucyjności przepisów o charakterze cywilnoprawnym dotyczących zobowiązania spółdzielni do zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu mieszkalnego. Moim zdaniem, w ten sposób została zainicjowana abstrakcyjna kontrola norm cywilnoprawnych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie ma bezpośredniego związku z ustaleniem odpowiedzialności karnej członków zarządu spółdzielni za niewykonanie zobowiązania. Pytanie to zostało jednak dopuszczone do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Pragnę podkreślić, że sprawy toczące się przed sądami pytającymi dotyczą odpowiedzialności członków zarządu spółdzielni mieszkaniowej, którzy nie zawarli umowy o przeniesienie własności lokalu mieszkalnego. Jest to postępowanie o charakterze karnym, gdyż toczy się w oparciu o Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Zatem rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności następuje na podstawie przepisów regulujących wykroczenia z art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 8 ustawy zmieniającej.

Art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, że „Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1, art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 lub art. 48¹ podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.” Zgodnie zaś z art. 8 ustawy zmieniającej: „Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, likwidatorem albo syndykiem, wbrew obowiązkowi określonymu w ust. 1 dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, w terminie określonym w tym przepisie – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”.

6. Do odtworzenia pełnej treści czynu zabronionego, wynikającego z tych regulacji potrzebne jest sięgnięcie do innych przepisów. Zarówno bowiem art. 27² jak i art. 8 ust. 2 kwestionowanych aktów normatywnych zawierają odesłania. Patrząc jeszcze inaczej, art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej zawierają tylko normy sankcjonujące, podczas gdy normy sankcjonowane są zawarte w innych przepisach (w szczególności w art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 1¹ art. 17⁴ ust. 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak również w art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej).

Przepisami sankcjonowanymi są tylko te przepisy, które bezpośrednio (wprost) dotyczą normy sankcjonującej. Warunkowi takiemu odpowiada art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej, gdyż przepisy te stanowią o konkretnym obowiązku spółdzielni. Właśnie, w związku z takim obowiązkiem po stronie spółdzielni rodzi się przesłanka odpowiedzialności karnej. Nie znaczy to jednak, że dla rozstrzygnięcia sprawy potrzebna jest ocena konstytucyjności wszystkich regulacji, które w jakiś sposób nawiązują do kwestionowanego przepisu karnego.

Moim zdaniem, nie ma podstaw ku temu, aby przepisy, które mówią o przesłankach zawarcia ze spółdzielnią umowy o przeniesienie własności lokalu mieszkalnego oraz o obowiązku zawarcia takiej umowy, Trybunał czynił przedmiotem kontroli. Nie są one niezbędne do rekonstrukcji „kompletności” normy prawnokarnej. Sądy pytające nie rozstrzygają bowiem ani o prawach członków spółdzielni, ani o zobowiązaniach spółdzielni. Postępowania w sprawach o wykroczenia dotyczą tylko kwestii ukarania tych członków zarządu spółdzielni, którzy nie wypełnili spoczywających na nich obowiązków.

7. Uważam, że do rozstrzygnięcia wątpliwości sądów pytających wystarczające jest skontrolowanie zakwestionowanych norm karnych. Dzięki odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, że art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej są niezgodne z Konstytucją, sądy pytające otrzymują wiedzę, jak rozstrzygnąć sprawy. Zrealizowany zostaje zatem cel pytania prawnego. Orzekanie o innych przepisach nie jest tu konieczne. Sąd pytający ma orzec o odpowiedzialności za wykroczenie członka zarządu spółdzielni mieszkaniowej. Nie musi badać praw członka spółdzielni do występowania o przekształcenie swego mieszkania ani też obowiązku po stronie spółdzielni zawarcia umowy.

8. Pytanie prawne nie może abstrahować od tego, co jest przedmiotem rozpoznania w konkretnej sprawie. Inaczej kontrola inicjowana pytaniem prawnym przybiera postać kontroli abstrakcyjnej, która może być wywołana zupełnie innym trybem. Powiązanie pytania prawnego z danym postępowaniem jest warunkiem *sine qua non* jego dopuszczalności.

Zgadzam się ze zdaniem zaprezentowanym przez Prokuratora Generalnego, że skoro obowiązek zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu powstaje dopiero wówczas, gdy członek spółdzielni spełni obowiązki przewidziane w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 lub art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to zagadnienia uregulowane w tych przepisach nie mogą być odnoszone do znamion czynu zabronionego popełnionego przez osoby wymienione w art. 27² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz w art. 8 ust. 2 ustawy zmieniającej. Nie ma związku między tym, że spółdzielca, który chce przekształcić mieszkanie spółdzielcze na własność, musi dokonać spłat, o jakich mowa w art. 12 ust. 1 pkt. 1-3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a odpowiedzialnością za wykroczenie członka zarządu spółdzielni. Ta przesłanka odpowiedzialności po stronie członka zarządu powstaje dopiero po wykonaniu przez członka spółdzielni obowiązków spłaty. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny dopuszcza się badania obowiązku spółdzielcy.

9. Konkludując, stwierdzam, że punktem wyjścia w rozpatrywanych pytaniach prawnych są przepisy karne. Trybunał Konstytucyjny rozszerza jednak kontrolę konstytucyjności na badanie proporcjonalności ingerencji ustawodawcy i dokonuje kontroli abstrakcyjnej znacznej części rozwiązań ustawowych. Zatem dokonuje oceny większej liczby norm, niż jest to konieczne w trybie kontroli uruchomionym za pomocą pytania prawnego.

Moim zdaniem takie działanie wykracza poza wymogi dopuszczalności pytania prawnego. W związku z powyższym złożyłem zdanie odrębne do niniejszego wyroku.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do części I pkt 1-6 wyżej wskazanego wyroku. Uważam, że art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ 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.) oraz art. 8 ust. 1 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; dalej: z.u.s.m.) są zgodne z art. 2 Konstytucji, zaś art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji. W pozostałym zakresie, moim zdaniem, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 16/08 zostało zainicjowane dwoma połączonymi do wspólnego rozpoznania pytaniami prawnymi. Warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest istnienie zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji). Pytanie prawne uruchamia bowiem kontrolę konkretną, w ramach której badane są przepisy mogące być podstawą prawną rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na sądzie pytającym spoczywa obowiązek wykazania, że każdy z zaskarżonych przepisów może być potencjalną podstawą prawną rozstrzygnięcia w tej sprawie, zaś na Trybunale Konstytucyjnym – obowiązek weryfikacji tej okoliczności.

Pytania prawne, które zainicjowały postępowanie w niniejszej sprawie przedstawione zostały przez dwa składy orzekające Sądu Grodzkiego – XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia, przed którymi toczą się postępowania wszczęte przeciwko członkom zarządów spółdzielni mieszkaniowych, obwinionych o czyny z art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. Oba te przepisy zawierają niekompletne normy prawnokarne, które w zakresie rekonstrukcji znamion opisanych w nich wykroczeń odsyłają do innych przepisów. W szczególności dookreślenia na podstawie innych przepisów wymaga znamie umowy o przeniesienie własności lokalu, której niezawarcie przez spółdzielnię mieszkaniową umożliwiłoby postawienie członkowi zarządu tej spółdzielni, pełnomocnikowi, prokurentowi, syndykowi lub likwidatorowi zarzutu, że wbrew obowiązkowi dopuścił do niezawarcia tej umowy. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie mogły być zatem art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 1 z.u.s.m. oraz inne przepisy dookreślające znamiona wykroczeń opisanych w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 1 z.u.s.m.

Trybunał Konstytucyjnym przyjął, że wszystkie zaskarżone przepisy dookreślają znamiona tych wykroczeń, stąd mogą być poddane kontroli w ramach niniejszego postępowania. Z rozstrzygnięciem tak formułującym zakres kontroli nie mogę się jednak zgodzić.

Faktem jest, że art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 1 z.u.s.m. odsyłają do kilku innych przepisów, z których pytające sądy kwestionują dwa, tj. art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. Oba te przepisy, niejako automatycznie, z uwagi na fakt odesłania do nich w przepisach penalizujących wykroczenia, zostały uznane przez Trybunał za przepisy dookreślające znamiona tych wykroczeń. Tymczasem ani art. 12 ust. 1 u.s.m., ani art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. nie regulują obowiązku zawarcia przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu, a jedynie wskazują warunki, które członek spółdzielni (w przypadku art. 17¹⁴ ust. 1

u.s.m. także osoba niebędąca członkiem) musi spełnić, by móc wystąpić z żądaniem zawarcia tego typu umowy. Oba te przepisy nie dookreślają zatem znamion wykroczeń opisanych w art. 27² u.s.m i art. 8 ust. 1 z.u.s.m. Co więcej, dopiero spełnienie przez członka spółdzielni warunków opisanych w art. 27² u.s.m i art. 8 ust. 1 z.u.s.m. aktualizuje spoczywający na spółdzielni z mocy art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. obowiązek zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu. Niedopełnienie tego obowiązku w wyznaczonym terminie może, choć nie musi, rodzić odpowiedzialność karną osób wskazanych w art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m.

Nasuwa się zatem pytanie, dlaczego ustawodawca odesłał w treści przepisów penalizujących czyn członka zarządu spółdzielni, pełnomocnika, prokurenta, syndyka lub likwidatora do art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., które nie są adresowane do tych osób i nie zawierają treści dookreślającej znamiona przypisywanych im wykroczeń, a nie odesłał do art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m., które moim zdaniem są przepisami dopełniającymi normy karne z art. 27² u.s.m i art. 8 ust. 1 z.u.s.m. Otóż należy zauważyć, że ustawodawca stosuje tu odesłanie do tego przepisu ustawy, w którym po raz pierwszy wystąpił termin „umowa o przeniesienie własności lokalu”. W ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych termin ten w odniesieniu do umowy zawieranej z członkiem spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, pojawił się po raz pierwszy w art. 12 ust. 1 u.s.m., stąd do tego przepisu odsyłają kolejne przepisy, tj. art. 12 ust. 1¹ u.s.m., art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m. Ten sam termin użyty w odniesieniu do umowy zawieranej z członkiem lub osobą niebędącą członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu po raz pierwszy został użyty w art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., stąd też do tego przepisu zamieszczono odesłania w art. 17¹⁴ ust. 1¹, art. 27² u.s.m oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m.

Nie mogę się zatem zgodzić ze stanowiskiem większości składu orzekającego, zgodnie z którym samo odesłanie do art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. zamieszczone w art. 27² u.s.m i art. 8 ust. 1 z.u.s.m. uprawnia Trybunał do kontroli tych pierwszych przepisów. Skoro bowiem nie są to przepisy dookreślające znamiona czynów zabronionych opisanych w art. 27² u.s.m i art. 8 ust. 1 z.u.s.m., to nie mogą być kontrolowane w postępowaniu wszczętym pytaniami prawnymi sądów, przed którymi toczą się sprawy osób obwinionych o te wykroczenia.

Dodać przy tym należy, że nie każdy przepis, do którego odsyła przepis karny, jest przepisem dookreślającym znamiona czynu zabronionego. Co więcej, dookreślenie tych znamion może nastąpić również w oparciu o przepisy, do których przepis karny wprost nie odsyła. Taka też sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie, gdzie Trybunał słusznie przyjął, że przepisami dookreślającymi znamiona wykroczeń z art. 27² u.s.m i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. są art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m. Nie podzielam natomiast zdania większości członków składu orzekającego, że przepisami dookreślającymi znamiona obu tych wykroczeń są również art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. i stąd uważam, że postępowanie w zakresie badania konstytucyjności tych ostatnich przepisów powinno zostać umorzone.

2. Podzielając pogląd Trybunału, iż pytanie prawne jest dopuszczalne w zakresie kontroli konstytucyjności pozostałych zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów, za nietrafną uważam merytoryczną ich ocenę.

Art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m. zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), gdyż na realizację przez spółdzielnię obowiązku zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu wyznaczają termin nierealistyczny, którego przekroczenie skutkuje odpowiedzialnością karną osób wskazanych w art. 27² u.s.m oraz art. 8 ust. 2 z.u.s.m. Niekonstytucyjność takiego rozwiązania wynika zdaniem Trybunału nie tyle z faktu, że termin 3-miesięczny jest zbyt krótki dla sfinalizowania umowy przeniesienia

własności lokalu, ile z faktu, że skutkiem niezawarcia przez spółdzielnię umowy w tym terminie jest odpowiedzialność karna osób wskazanych w art. 27² u.s.m oraz art. 8 ust. 2 z.u.s.m. Tymczasem, jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, upływ tego terminu nie może „automatycznie” prowadzić do uznania, że osoby te popełniły czyn zabroniony pod groźbą kary. Zgodnie bowiem z art. 1 § 2 kodeksu wykroczeń nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu (*nullum crimen sine culpa*). Sam fakt wystąpienia skutku (w tym wypadku niezawarcia umowy w określonym terminie) nie jest wystarczający dla przypisania sprawcy winy, konieczne jest jeszcze dokonanie oceny jego psychicznego stosunku do czynu w czasie jego realizacji. Winę sprawcy ustala się zaś wtedy, gdy można mu zarzucić, że w czasie swego bezprawnego, karalnego i karygodnego czynu nie dał posłuchu normie prawnej, choć miał taką możliwość. Odpowiedzialność osób wskazanych w art. 27² u.s.m oraz art. 8 ust. 2 z.u.s.m. za wykroczenia tam opisane możliwa będzie zatem tylko wówczas, gdy osobom tym zostanie przypisana wina.

Moim zdaniem sam fakt zamieszczenia w art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m. terminu realizacji obowiązku zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu, którego dotrzymanie przez spółdzielnię mieszkaniową jest utrudnione, a niekiedy i niemożliwe, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności tych przepisów. Jeżeli bowiem upływ tego terminu nie nastąpi z winy osób wskazanych w art. 27² u.s.m oraz art. 8 ust. 2 z.u.s.m., to nie będzie podstaw do przypisania tym osobom odpowiedzialności karnej za wykroczenia w tych przepisach penalizowane. Co więcej, jeżeli spółdzielni nie będzie można zarzucić bezczynności, z uwagi na obiektywny brak możliwości zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu w wyznaczonym terminie ustawowym, to nie będzie również podstaw do wystąpienia przez osobę żądającą zawarcia takiej umowy z powództwem do sądu w trybie art. 49¹ u.s.m. Oznacza to, że uchybienie przez spółdzielnię obowiązkowi zawarcia umowy przeniesienia własności w 3-miesięcznym terminie nie będzie rodzić dla spółdzielni ani osób ją reprezentujących żadnych negatywnych konsekwencji, o ile uchybienie to będzie usprawiedliwione obiektywnymi okolicznościami, które uniemożliwiły dochowanie terminu ustawowego. Termin wyznaczony w art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m. należy zatem postrzegać jako środek dyscyplinujący spółdzielnię do realizacji nałożonego na nią obowiązku niezwłocznego zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu.

3. Nie zgadzam się również z rozstrzygnięciem Trybunału, iż art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. są niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Otóż należy zauważyć, że pytające sądy nie żądały kontroli art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Wzorzec ten został zatem z urzędu przyjęty przez Trybunał, co w świetle art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) jest niedopuszczalne. Trybunał jest bowiem związany granicami pytania prawnego tak co do wskazanego w pytaniu przedmiotu, jak i wzorca kontroli. Co więcej, nie podzielam samego rozstrzygnięcia Trybunału, zgodnie z którym art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając niekonstytucyjność w tym zakresie, Trybunał wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, do których odsyłają art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m., rodzi jednocześnie konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności tych ostatnich z uwagi na fakt, że przepisy te jako drugi integralny człon normy prawnokarnej tracą znamiona „określoności czynu zabronionego” w rozumieniu zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Moim zdaniem przepisy dookreślające znamiona wykroczeń z art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m., tj. art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 z.u.s.m., są zgodne z Konstytucją, stąd nie ma podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m.

Nie zgadzam się również z rozstrzygnięciem Trybunału, iż art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym, jako wzorce dla kontroli obu tych przepisów podał art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji. Uzasadniając ich niekonstytucyjność, sąd argumentował, że przepisy wprowadzające sankcję karną dla osób działających w imieniu spółdzielni mieszkaniowej nadmiernie ingerują w prawo własności przysługujące spółdzielniom mieszkaniowym. Zdaniem sądu ingerencja ta nie jest w stanie ukształtować pożądanego przez ustawodawcę stanu stosunków prawnych w zakresie własności poszczególnych lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielczych.

Wskazane przez pytający sąd wzorce są moim zdaniem nieadekwatne do kontroli art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m. Oba te przepisy dotyczą odpowiedzialności określonych osób za wykroczenie polegające na dopuszczeniu wbrew obowiązkowi do tego, że spółdzielnia mieszkaniowa nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu. W obu przepisach wykroczenie to zagrożone jest karą ograniczenia wolności albo grzywny. Przepisy te nie są zatem adresowane do spółdzielni mieszkaniowych i nie zawierają regulacji ograniczającej prawa majątkowe spółdzielni. Trudno bowiem dopatrzyć się logicznego związku pomiędzy ukaraniem określonej osoby za zawinione dopuszczenie do niezawarcia przez spółdzielnię umowy o przeniesienie własności a naruszeniem praw majątkowych tej spółdzielni. Co więcej, penalizacja czynu opisanego w obu tych przepisach może mieć miejsce tylko wówczas, gdy prawa majątkowe spółdzielni nie zostały naruszone, gdyż jednym ze znamion tego czynu jest niezawarcie przez spółdzielnię umowy o przeniesienie własności lokalu. Niezawarcie zaś takiej umowy oznacza, że stan majątkowy spółdzielni pozostaje niezmieniony. Skoro zatem art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami do kontroli art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 z.u.s.m., to Trybunał powinien stwierdzić brak relacji niezgodności między tymi przepisami.

Z tego też względu nie mogę zgodzić się z rozstrzygnięciem Trybunału polegającym na pozostawieniu jako wzorca dla kontroli zaskarżonych przepisów art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz umorzeniu postępowania w zakresie badania tych przepisów z punktu widzenia art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji. Należy bowiem stanowczo stwierdzić, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być samoistnym wzorcem kontroli. Przepis ten określa warunki, na jakich dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, zaś jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem może funkcjonować jedynie w związku z innym przepisem, statuującym owo prawo lub wolność, które miałyby zostać ograniczone. Nie jest zrozumiałe uzasadnienie przez Trybunał niekonstytucyjności poprzez odwołanie się do odpowiedniej relacji, jaka musi istnieć pomiędzy celem, którego osiągnięciu ma służyć kwestionowana regulacja prawna (zawarcie umów), a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu (sankcja karna). Sankcja karna nie może być bowiem postrzegana w kategoriach sposobu wymuszenia zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu. Jej celem jest prewencyjne oddziaływanie na osoby, które mogą popełnić wykroczenie opisane w tym przepisie, przy czym popełnienie tego wykroczenia i ukaranie tych osób nie doprowadzi do osiągnięcia zakładanego przez Trybunał celu w postaci zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu. Jeżeli bowiem faktycznie umowy nie można zawrzeć we wskazanym przez ustawodawcę terminie, z uwagi na konieczność podjęcia wcześniej dodatkowych czynności, to ukaranie osób winnych zaniedbań nie spowoduje przyspieszenia procesu zawarcia umowy.

4. Choć uważam, że merytoryczna kontrola w ramach niniejszego postępowania nie powinna obejmować art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., to jednak w swoim zdaniu odrębnym nie mogę nie ustosunkować się do rozstrzygnięcia Trybunału w zakresie konstytucyjności tych przepisów. Uważam, że gdyby nie było przeszkód formalnych do merytorycznej oceny tych przepisów, Trybunał powinien stwierdzić ich zgodność z

Konstytucją. Przeciwny pogląd Trybunału jest moim zdaniem wynikiem braku głębszej refleksji nad istotą spółdzielni mieszkaniowej i ewolucją, jakiej instytucja ta została poddana w naszym kraju w ciągu ostatniego pół wieku.

Spółdzielnia mieszkaniowa jest organizacyjną formą współdziałania osób, które dążą do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych. Celem jej działalności nie jest osiągnięcie zysku, lecz dostarczenie członkom spółdzielni lokali mieszkalnych, przy czym realizacja tego celu wymaga zgromadzenia funduszy, nabycia gruntu i wybudowania domu mieszkalnego.

Zaskarżone przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz nowelizacji do tej ustawy stanowią moim zdaniem powrót do idei spółdzielczości mieszkaniowej, rozwiniętej i prawidłowo funkcjonującej w okresie międzywojennym. Ówczesna ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733) nie regulowała w szczególności sposobu uprawnień przysługujących spółdzielcom do lokali wybudowanych przez spółdzielnię. Spółdzielcy otrzymywali bowiem mieszkania na warunkach określonych przez ogólnie obowiązujące przepisy, tj. albo w ramach stosunku najmu albo przez ustanowienie własności lokalu.

Sytuacja ta uległa zmianie po drugiej wojnie światowej, kiedy to władze państwowe dostrzegły w spółdzielczości mieszkaniowej dogodny instrument pozwalający na obciążenie osób potrzebujących mieszkań kosztami ich budowy i utrzymania, bez jednoczesnego pozbawienia państwa wpływu na rozdzielnictwo tych mieszkań (zob. A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 1/2002, s. 85). Ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.) przewidywała istnienie trzech rodzajów spółdzielni budownictwa mieszkalnego, a mianowicie: spółdzielni mieszkaniowych (zwanych lokatorskimi), spółdzielni budowlano mieszkaniowych (zwanych własnościowymi) oraz spółdzielczych zrzeszeń budowy domów jednorodzinnych. Członkowie dwóch pierwszych rodzajów spółdzielni zamiast prawa własności lokalu otrzymywali „spółdzielcze prawo do lokalu”. W systemie prawnym państwa, w którym obowiązywała Konstytucja zapewniająca „szczególną opiekę i ochronę” dla „własności spółdzielczej jako własności społecznej” (art. 11 Konstytucji z 1952 r.) oraz nakazująca ograniczanie, wypieranie i likwidowanie własności prywatnej, poza własnością chłopów, rzemieślników i chałupników (art. 3 i art. 12 Konstytucji z 1952 r.), nie mogło być miejsca dla instytucji własności lokalu w budynkach spółdzielczych. Stąd bezpośrednio po wejściu w życie ustawy z 1961 r. ustanowione wcześniej prawa własności lokali zostały przymusowo przekształcone w prawa rzeczowe ograniczone. Jednocześnie w tym to właśnie okresie rozpoczął się proces alienacji spółdzielni mieszkaniowych, zaniku więzi łączących spółdzielnię z jej członkami, skutkujący w dalszej perspektywie przeciwstawieniem jej interesów interesom jej członków. Proces ten stanowił wypaczenie idei spółdzielczości mieszkaniowej, zgodnie z którą spółdzielnia jest tworzona i działa w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jej członków, a zatem w interesie tych ostatnich, a nie swoim własnym. Zmiany wprowadzone przez ustawę z 1961 r. przekreśliły jednocześnie podstawowe założenia ruchu spółdzielczego, w tym dobrowolność członkostwa, równość praw członków spółdzielni oraz samorządność spółdzielczą. Mieszkania budowane przez spółdzielnię, zgodnie z zasadami ich rozdzielnictwa ustalonymi przez Radę Ministrów, przydzielane były osobom wskazanym przez organy administracji państwowej i zakłady pracy. Z czasem spółdzielnie mieszkaniowe uzyskały monopolistyczną pozycję w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, czego konsekwencją było znaczne wydłużenie okresu dzielącego przyjęcie w poczet członków spółdzielni i otrzymanie przydziału lokalu. Powstałe wówczas tzw. wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe przejęły od dotychczasowych spółdzielni prowadzenie budownictwa mieszkalnego oraz rejestrację osób ubiegających się o członkostwo w spółdzielni.

Zmiany te zalegalizowała następnie ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 210, ze zm.). Utrzymała ona ograniczone prawa rzeczowe nabywane przez członków spółdzielni, nadal wykluczając możliwość ustanawiania w domach spółdzielczych odrębnej własności lokalu. Po raz pierwszy wprowadziła ona możliwość przekształcenia „słabszego” lokatorskiego prawa do lokalu w „silniejsze” prawo własnościowe. To ostatnie, wbrew sugerowanej nazwie, nadal było jednak tylko ograniczonym prawem rzeczowym.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. spowodowało konieczność weryfikacji idei spółdzielczości mieszkaniowej. W przeciwieństwie do poprzednich przepisów konstytucyjnych ustrojodawca zrezygnował z preferowania spółdzielni mieszkaniowej jako formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednocześnie w art. 75 Konstytucji zobowiązano władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym poprzez popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Wbrew stanowisku wyrażonemu przez większość składu orzekającego w niniejszej sprawie uważam, że art. 75 Konstytucji stwarza preferencje dla działań obywateli zmierzających do uzyskania prawa własności mieszkania. „Własne mieszkanie” to moim zdaniem przede wszystkim mieszkanie, do którego obywatel posiada prawo własności. Tak też treść art. 75 Konstytucji była odczytywana przez ustawodawcę zwykłego, o czym świadczy późniejsza ewolucja przepisów dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej. Ten sam pogląd w doktrynie wyraził wcześniej L. Garlicki stwierdzając: „Pojęcie «własnego» mieszkania wskazuje, że preferowaną przez ustrojodawcę opcją jest uzyskanie mieszkania (lokalu czy domu) stanowiącego odrębny przedmiot własności” (L. Garlicki, uwaga do art. 75, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 4).

Wraz z wejściem w życie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) przywrócono możliwość ustanawiania prawa własności lokalu w budynku spółdzielczym oraz wprowadzono możliwość przekształcania lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu w budynkach spółdzielczych w prawo własności. Co więcej, za zbędne uznano dalsze istnienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, choć później ustawodawca ze zmian tych się wycofał i ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) prawo to przywrócił.

Obecnie zaskarżone przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i przepisy nowelizujące tę ustawę stanowią kolejny krok w kierunku powrotu do idei spółdzielczości mieszkaniowej okresu międzywojennego. Zaskarżona regulacja prawna opiera się na założeniu, że podstawowym tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego w budynku spółdzielczym powinno być prawo własności, stąd też wprowadzane przez nią istotne ułatwienia umożliwiające osobom niezamożnym, których dotychczas nie było stać na wykup mieszkań spółdzielczych, uzyskanie własności lokalu na preferencyjnych warunkach. Rozwiązanie to wpisuje się w proces zmian idei spółdzielczości mieszkaniowej zapoczątkowany w 2000 r. Moim zdaniem Trybunał powinien uwzględnić tu wolę ustawodawcy, który w ten właśnie sposób dąży do likwidacji negatywnych skutków regulacji powojennych, które ideę spółdzielczości mieszkaniowej wypaczyły.

W pełnym zakresie podzielam poglądy Trybunału wyrażone w wyroku z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, zgodnie z którymi przepisy regulujące nabycie własności lokalu w budynku będącym przedmiotem własności przysługującej spółdzielni mieszkaniowej powinny być postrzegane jako swego rodzaju wynagrodzenie szkody, którą osoby partycypujące w kosztach budowy budynku spółdzielczego poniosły w przeszłości ze względu na restryktywne rozwiązania prawne sprzed 1990 r. Ingerencja przez zaskarżone w ramach niniejszego postępowania przepisy w prawo własności spółdzielni mieszkaniowych znajduje swoją konstytucyjną podstawę w potrzebie ochrony praw majątkowych tychże osób. Skoro członek spółdzielni poniósł na budowę swojego lokalu te same nakłady finansowe co osoba

nabywająca prawo własności, tyle tylko, że rozłożone w czasie, to należy uznać, że spełnił on wszelkie wymagania do uzyskania statusu właściciela tego lokalu.

Z powyższych względów składam niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1-4 wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08, dotyczących art. 12 ust. 1 i 1¹ oraz art. 17¹⁴ ust. 1 i 1¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) oraz art. 8 ust. 1 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).

UZASADNIENIE

1. Problem związku funkcjonalnego.

Uważam przede wszystkim, że w rozpatrywanej przez Trybunał sprawie, zainicjowanej pytaniami prawnymi dwóch składów orzekających Sądu Grodzkiego dla Łodzi-Śródmieścia nie występuje, wymagany przez art. 193 Konstytucji, związek funkcjonalny między odpowiedzią na pytanie o konstytucyjność wymienionych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej: u.s.m.) oraz ustawy z 2007 r. nowelizującej tę ustawę (dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa z 2007 r.), dotyczących przekształcenia spółdzielczych praw do mieszkania w prawo własności, a rozstrzygnięciem spraw rozpatrywanych przez pytające sądy. Pytania zostały bowiem zadane w związku ze sprawami o wykroczenie z art. 27² u.s.m. i to ten przepis miał być podstawą orzekania przez sąd. Tymczasem sąd rozpatrujący sprawę o sygn. XIX W 16/08 w ogóle nie objął swoim pytaniem prawnym tego przepisu, a tylko przepisy dotyczące przesłanek i terminu zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu. Nie mam więc wątpliwości, że postępowanie przed Trybunałem w sprawie z pytania prawnego tego sądu powinno być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania. Moim zdaniem, nie występuje również związek funkcjonalny między odpowiedzią na pytanie prawne zadane przez sąd orzekający w drugiej sprawie o sygn. akt XIX W 1173/07, w części dotyczącej przepisów art. 12 ust. 1 i 1¹ oraz art. 17¹⁴ ust. 1 i 1¹ u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy z 2007 r., a rozstrzygnięciem tej sprawy przez sąd. Nie są one bowiem podstawą orzekania przez sąd grodzki w sprawie o wykroczenie. Te przepisy, w związku z art. 49 u.s.m., mogą być podstawą wniesienia powództwa przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, natomiast podstawą orzekania kary wobec wskazanych w ustawie osób reprezentujących spółdzielnię mogą być wyłącznie przepisy art. 27² u.s.m. i art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2007 r. Sąd zadający pytanie prawne w związku ze sprawą XIX W 1173/07 objął jednak tym pytaniem także wymienione wyżej przepisy karne i tylko w tym zakresie Trybunał powinien pytanie prawne tego sądu merytorycznie rozpoznać.

Według mojej oceny, znajdującej potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Trybunału, przepis art. 27² u.s.m. (i analogicznie – art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej) należało uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji (w związku z art. 42 Konstytucji) ze względu na brak doprecyzowania znamion czynu karalnego (wykroczenia) określonego jako dopuszczenie do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, oraz z powodu naruszenia zasady proporcjonalności w działaniu władzy ustawodawczej, wyrażającym się w

ustanowieniu sankcji typu karnego w sytuacji, gdy wystarczająca jest sankcja cywilnoprawna określona w art. 49 u.s.m. w postaci powództwa o nakazanie przez sąd zawarcia tej umowy.

Z treści pytań prawnych oraz z ich uzasadnienia, a także z wystąpień przedstawicieli pytających sądów w czasie rozprawy, wynika jednoznacznie, że sprawy o wykroczenia przeciwko przedstawicielom spółdzielni mieszkaniowych obwinionym o to, że dopuścili do niezawarcia umowy przeniesienia własności lokali, w związku z którymi zostały one zadane, były tylko pretekstem do zakwestionowania przepisów dotyczących przesłanek i terminu zawarcia przedmiotowej umowy. W jednym z nich, o czym już wspomniałam, będący właściwą podstawą prawną orzekania w sprawie o wykroczenie przepis karny nie został zaskarżony. W drugim, które obejmowało ten przepis zaskarżeniem, pytający sąd w uzasadnieniu poświęcił mu tylko kilka zdań w części wstępnej, w celu wykazania, że istnieje nierozzerwalny związek między przepisami karnymi a przepisami dotyczącymi zasad przenoszenia własności lokalu mieszkalnego, który – zdaniem pytającego sądu – przesądza o istnieniu związku funkcjonalnego między odpowiedzią Trybunału na pytanie o konstytucyjność przepisów uwłaszczeniowych a rozpatrywaną przez sąd sprawą o wykroczenie. Nie zajął się natomiast wcale właściwą treścią zaskarżonego przepisu prawnego. Żaden z pytających sądów nawet nie rozpoczął merytorycznego rozpatrywania sprawy o wykroczenie w celu ustalenia, czy istnieją znamiona wykroczenia (bezprawności) czynu domniemanego sprawcy i jego wina; z góry uznały, że nie będą mogły rozstrzygnąć tych spraw bez uzyskania odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie o konstytucyjność przepisów dotyczących przeniesienia własności lokalu.

Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z intencją pytających sądów, uznał za konieczne dokonanie w pierwszej kolejności merytorycznej oceny zgodności z Konstytucją przesłanek, trybu i terminu zawarcia przez spółdzielnię mieszkaniową i jej członka umowy o przeniesienie własności lokalu mieszkalnego, a dopiero w dalszej kolejności – przepisów karnych art. 27² u.s.m. oraz art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej – chociaż podstawą orzekania w obydwu sprawach o wykroczenie był tylko pierwszy z nich.

2. Merytoryczna ocena art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ u.s.m.

2.1. Trybunał uznał, że przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ u.s.m. są niezgodne z postanowieniami art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, ustanawiającymi równą dla wszystkich podmiotów ochronę własności, w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, dotyczącym wyłączenia, w zakresie, w jakim zobowiązują spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego po dokonaniu przez jej członka wyłącznie spłat, o których mowa w tych przepisach. Wyrokowi w tej części nadano postać wyroku zakresowego, chociaż w istocie oznacza on dyskwalifikację w całości obu tych przepisów, gdyż, moim zdaniem, nie jest możliwe określenie zakresu, w jakim miałyby one nadal obowiązywać.

2.2. Trybunał uznał, że wskazane postanowienia konstytucyjne narusza norma prawna, która zmusza spółdzielnię do wyzbycia się własności lokalu mieszkalnego na rzecz członka spółdzielni, a także na rzecz osoby niebędącej członkiem spółdzielni, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, bez prawa do stosownego ekwiwalentu (odszkodowania) za utraconą własność (Dla klarowności wyводу ograniczę się w dalszym ciągu do oceny uwłaszczenia wyłącznie członków spółdzielni, by w stosownym miejscu ustosunkować się odrębnie do kwestii uwłaszczenia osób niebędących jej członkami). Własność spółdzielni mieszkaniowej korzysta bowiem – zdaniem Trybunału – z takiej samej ochrony konstytucyjnej, jak każda inna własność, zarówno w stosunkach z otoczeniem zewnętrznym, jak i z własnymi członkami. Pozbawienie spółdzielni tej własności mogłoby

nastąpić tylko wtedy, gdyby było to konieczne dla ochrony innego prawa lub innego dobra konstytucyjnie chronionego. Zdaniem większości Trybunału, takie prawo ani dobro nie istnieje; w szczególności nie są nim „aspiracje” (chyba raczej „roszczenia”) członka spółdzielni do zamiany słabszego, tzw. spółdzielczego własnościowego bądź lokatorskiego prawa do lokalu, na prawo własności. Uzasadnieniem ochrony tych „aspiracji” (roszczeń) nie jest także – zdaniem TK – postanowienie art. 75 Konstytucji, zobowiązujące władze publiczne między innymi do popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

2.3. Według mnie, takie *stricte* dogmatyczne (cywilistyczne) podejście do ochrony własności spółdzielni mieszkaniowej w relacjach z jej członkami, zwłaszcza przy uwzględnieniu specyfiki funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych w PRL (większość istniejących obecnie spółdzielni mieszkaniowych pochodzi z tego okresu), jest na gruncie obowiązującej Konstytucji nie do przyjęcia.

Konstytucja nie zawiera żadnej regulacji poświęconej specjalnie spółdzielniom, a w szczególności spółdzielniom mieszkaniowym. W świetle art. 12 Konstytucji, spółdzielnia jest jednym z dobrowolnych zrzeszeń, które mogą tworzyć obywatele. W myśl art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 88, ze zm.), spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które prowadzi działalność gospodarczą w interesie swoich członków. Spółdzielnia jest osobą prawną i jako taka może być podmiotem różnorodnych praw i obowiązków, podobnie jak osoba fizyczna. Nie oznacza to jednak, że można postawić znak równości między tymi podmiotami. Tylko człowiek jest bowiem naturalnym podmiotem praw i obowiązków, a źródłem tej podmiotowości jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Osoba prawna jest natomiast pewną konstrukcją prawną (według niektórych koncepcji – fikcją prawną), stanowiącą instrument realizacji celów pewnej zbiorowości ludzkiej lub określonego celu publicznego. Osoby prawne typu korporacyjnego, do których należą spółdzielnie, realizują wspólny cel członków (por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 187 i n.).

2.4. Według art. 1 u.s.m., podstawowym celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków oraz ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych. Głównym przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest budowanie lub nabywanie budynków lub domów jednorodzinnych w celu ustanowienia albo przeniesienia na rzecz członków w szczególności następujących praw: spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, odrębnej własności lokalu mieszkalnego bądź własności domu jednorodzinnego. Nie jest więc właściwym, ostatecznym celem działania spółdzielni mieszkaniowej pozyskiwanie na swoją własność budynków mieszkalnych, lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych, lecz pozyskanie ich dla członków i przekazanie ich im pod tytułem prawa majątkowego o charakterze i mocy zależnej od wielkości wkładu finansowego członka w ich budowę lub nabycie. Prawo własności lokali mieszkalnych przysługujące spółdzielni z natury rzeczy jest więc ograniczone przez równoczesne istnienie ograniczonych praw majątkowych do tych samych lokali po stronie członków spółdzielni lub „tymczasowe” – istniejące do czasu przekazania go członkowi użytkującemu lokal. Tak było, co do zasady, w przedwojennych spółdzielniach mieszkaniowych na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokalu (Dz. U. Nr 94, poz. 848, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie badał konstytucyjność przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych, już w wyroku z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz.

25) w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stwierdził, że jest ono „ograniczonym prawem rzeczowym na nieruchomości będącej własnością spółdzielni. Jednak prawo to ma pierwszeństwo przed prawem własności. Własność spółdzielni jest bowiem własnością grupową (art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze), której ochrona jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom. W tym wypadku zasada ochrony własności musi ustąpić przed zasadą ochrony innego prawa, służącego członkowi spółdzielni”. Tezę tę podtrzymał Trybunał w wyroku z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 87), podkreślając „szczególną funkcję własności spółdzielczej, polegającą na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni”.

Szczególnie istotna dla oceny konstytucyjności omawianych przepisów u.s.m. jest jednak następująca teza powołanego wyroku (sygn. K 5/01): „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo własności i inne prawa majątkowe przysługujące spółdzielni nie podlegają takiej ochronie wobec członków spółdzielni, jak wobec osób trzecich. Wynika to ze szczególnego charakteru własności spółdzielczej jako własności grupowej. Członek spółdzielni ma wobec niej określone roszczenia o charakterze majątkowym, a więc roszczenia dotyczące majątku spółdzielni”.

2.5. Inaczej niż większość Trybunału, uważam, że istnieją konstytucyjne podstawy do interwencji ustawodawcy zwykłego w prawo własności spółdzielni do lokali mieszkalnych. Jedną z nich stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, uznający konieczność ochrony praw innych osób za jedną z przesłanek ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (tak TK w wyroku K 5/01). Chodzi tu o prawa majątkowe członków spółdzielni, a w szczególności tych, którzy mają spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego typu lokatorskiego, które jest niezbywalnym prawem obligacyjnym, skutecznym tylko wobec spółdzielni, a nie *erga omnes*. Spółdzielnia może przy tym stosunkowo łatwo pozbawić członka tego prawa, głównie przez wykluczenie. W przypadku likwidacji, upadłości albo egzekucji z nieruchomości spółdzielni, jeżeli nabywcą budynku nie będzie inna spółdzielnia mieszkaniowa, prawo to przekształca się w prawo najmu lokalu. Jest tak, mimo że wielu członków, zwłaszcza uzyskujących mieszkania w późniejszym okresie, w znacznej części spłaciło spółdzielni koszty pozyskania tego mieszkania. Przed 1990 r. często spotykana była też praktyka budowania lokali użytkowych w budynkach spółdzielni na podstawie umowy z określoną osobą, która – w zamian za znaczną partycypację w kosztach jego budowy – uzyskiwała tylko status najemcy tego lokalu. Uprawnienia najemcy mają wartość niewspółmierną w stosunku do prawa własności, a nawet do ograniczonych praw rzeczowych. Oceniana regulacja prawna (i inne, niezaskarżone przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczące uwłaszczenia lokali użytkowych) ma na celu *sui generis* rekompensatę za wynikające z tego szkody członków spółdzielni.

Inną podstawą ingerencji ustawowej w prawo własności spółdzielni mieszkaniowych dostrzegam w art. 75 Konstytucji, zawierającym wytyczną kierunkową dla władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej. Postanowienie to wprowadzie nie ustanawia podmiotowego prawa do mieszkania, jednakże zobowiązuje te władze między innymi do popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Zgadzam się też, że własne mieszkanie nie oznacza tylko domu lub lokalu mieszkalnego, do którego dana osoba ma tytuł własności. W wyroku o sygn. K 5/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „użyty w tym przepisie przymiotnik «własne» należy rozumieć szerzej, obejmując zakresem tego adresowanego do władz publicznych nakazu wszelkie nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe określonej osoby i jej rodziny są zaspokojone”. Kryteriom tym nie odpowiada, moim zdaniem, ze względów, o

których była wyżej mowa, prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz zbliżone do niego spółdzielcze lokatorskie prawo do mieszkania.

Obok art. 75 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 5/01 wymienił także art. 76 jako wytyczną kierunkową dotyczącą obowiązku władz publicznych ochrony konsumentów, użytkowników i najemców jako słabszych uczestników obrotu majątkowego – do których należy zaliczyć też członków spółdzielni użytkujących mieszkanie stanowiące własność spółdzielczą – przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi silniejszych podmiotów.

Moim zdaniem, argument na rzecz konstytucyjności zaskarżonych przepisów „uwłaszczeniowych” można wyprowadzić również z art. 12 Konstytucji, ustanawiającego jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej, jaką jest prawo obywateli do zrzeszania się. Do istoty tego prawa należy pełna dobrowolność zrzeszania się, a więc zarówno tworzenia wymienionych w nim organizacji (zrzeszeń) i wstępowania do nich, jak i występowania z nich. Tymczasem przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stawiają członków spółdzielni posiadających lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu w sytuacji przymusowej, ograniczającej *de facto* ich prawo do wystąpienia ze spółdzielni. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 u.s.m., spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasa z chwilą ustania członkostwa w spółdzielni. Nawiasem dodam, że w wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22), Trybunał Konstytucyjny, rozważając problem związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem, w kontekście wolności zrzeszania się, uznał za niezgodny z Konstytucją art. 17⁸ ust. 1 u.s.m., przewidujący wygaśnięcie tego prawa w następstwie ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć. Wyraził przy tym pogląd, że utrata członkostwa powinna raczej skutkować w sferze uprawnień korporacyjnych uprawnionego, nie zaś pozbawiać go prawa majątkowego.

2.6. Jednym z głównych, jeśli nie głównym, powodem uznania za niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji zaskarżonych przepisów dotyczących uwłaszczenia spółdzielców jest, w ocenie Trybunału to, że odbywa się ono kosztem majątku spółdzielni, która nie otrzymuje z tego tytułu stosownego ekwiwalentu (odszkodowania). Trybunał nie uznał wprowadzić, jak tego chciały pytające sądy, obowiązkowego dla spółdzielni wyzbycia się własności na rzecz członków za wywłaszczenie, gdyż nie jest ono dokonywane na cele publiczne, ale mimo to uznał za właściwe zastosowanie do niego wzorca z art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającego wywłaszczenie jedynie za słusznym odszkodowaniem. Uzasadnił to tym, że wyzucie z własności określonego podmiotu, w tym spółdzielni mieszkaniowej, na cele prywatne, nie może nastąpić bez takiej samej ochrony jej interesu ekonomicznego, jaka służy osobie wywłaszczonej na cele publiczne.

Moim zdaniem, świadczy to o niezrozumieniu przez większość Trybunału istoty spółdzielczości i charakteru jej majątku. Majątek spółdzielni, do którego tytuł prawny własności ma spółdzielnia jako osoba prawna, jest, zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, prywatnym majątkiem jej członków. Powstawał on z wpłat członków spółdzielni, a w okresie PRL-u w części także z dotacji budżetu państwa, czyli z pieniędzy ogółu podatników. W spółdzielni mieszkaniowej gros tego majątku stanowią lokale mieszkalne użytkowane przez członków na podstawie jednego ze spółdzielczych praw do lokalu. Przyrównywanie przeniesieniu tytułu własności takiego lokalu ze spółdzielni na jej członka, z którego środków je wybudowano, do wywłaszczenia (np. części gruntu należącego do spółdzielni na cele budowy drogi publicznej) jest całkowicie nieuprawnione.

Niezależnie od powyższego, nie zgadzam się z tezą, że spółdzielnia mieszkaniowa nie otrzymuje ekwiwalentu za przewłaszczony lokal mieszkalny. Konieczną przesłanką zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu na członka spółdzielni (uprawnionego do lokalu) jest bowiem z mocy zaskarżonych przepisów u.s.m. spłata pełnych kosztów budowy

przypadających na dany lokal. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.m., członek, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, aby uzyskać tytuł własności do tego lokalu, musi przedtem dokonać spłaty: 1) przypadającej na jego lokal części kosztów budowy będących zobowiązaniami spółdzielni, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami, 2) nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na jego lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy publicznej podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków oraz 3) ewentualnego zadłużenia z tytułu opłat eksploatacyjnych.

Ekwiwalent w postaci tych „spłat” spółdzielnia z reguły otrzymała w całości lub w przeważającej części w przeszłości, dlatego w związku z przeniesieniem własności lokalu członkowie muszą dokonać tylko spłat w części brakującej do wysokości pełnych kosztów pozyskania tego lokalu. W zależności od wielkości i standardu mieszkania oraz od terminu uzyskania przez członka spółdzielczego prawa do niego, to „wyrównanie”, nie licząc ewentualnych zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych, może wynosić w skrajnych przypadkach od kilkudziesięciu złotych do kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Członek, któremu przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, aby uzyskać tytuł własności do niego, zgodnie z art. 17¹⁴ u.s.m., jest zobowiązany, przed przeniesieniem własności, dokonać spłaty: 1) przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami; 2) ewentualnego zadłużenia z tytułu opłat eksploatacyjnych. Inaczej niż w przepisie art. 12 u.s.m., dotyczącym członka mającego prawo lokatorskie, nie przewiduje się tutaj obowiązku spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na dany lokal. Dzieje się tak dlatego, że (z możliwymi bardzo nielicznymi wyjątkami dotyczącymi dalszej przeszłości), te zobowiązania, jeśli istniały, były przez członków spółdzielni w całości spłacone. Po roku 1990, członkowie spółdzielni ubiegający się o spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu co do zasady z góry przekazywali do dyspozycji spółdzielni środki w wysokości odpowiadającej przewidywanym kosztom budowy lokalu. Lokale spółdzielcze były więc – i są nadal – budowane w całości ze środków ich członków. Oczekiwanie, że członek spółdzielni, za pieniądze którego lokal mieszkalny został wybudowany, będzie dodatkowo musiał uiścić na rzecz spółdzielni jakiś „ekwiwalent” czy też „odszkodowanie”, aby uzyskać tytuł własności do tego lokalu, jest ewidentnie bezpodstawne. Nie sposób w związku z tym nie zaznaczyć, że upowszechniane przez media informacje o rzekomym uwłaszczeniu członków spółdzielni „za złotówkę” kosztem majątku spółdzielni, są nierzetelne, wprowadzają w błąd społeczeństwo i skłócają spółdzielców między sobą.

Trybunał upatruje jednak źródła obowiązku zapłaty ekwiwalentu (odszkodowania) przez ubiegającego się o tytuł własności lokalu mieszkalnego członka spółdzielni na rzecz spółdzielni (oprócz spłat, o których mowa w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ u.s.m.) w tym, że obecna cena rynkowa mieszkania przewyższa z reguły znacznie koszt jego pozyskania (zwaloryzowany). Zdaniem większości TK, różnica między ceną rynkową mieszkania a kosztami poniesionymi przez członka powinna, przynajmniej w jakiejś znaczącej części, pozostać w majątku spółdzielni, a więc dodatkowym warunkiem uwłaszczenia członka spółdzielni na mieszkaniu wybudowanym z jego środków powinna być zapłata ekwiwalentu z tytułu tej różnicy.

Nie zgadzam się z tym poglądem, ponieważ zakłada on, że spółdzielnia może (czy wręcz powinna) wzbogacić się kosztem członków. Wzrost wartości rynkowej mieszkania w żadnej mierze nie jest zasługą spółdzielni, lecz swoistą „dywidendą” od środków zainwestowanych przez członków w budowę mieszkania. Celem działania spółdzielni mieszkaniowej jest jak najlepsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej członków;

działania jej nie powinny więc zmierzać do przysporzenia sobie zysków ich kosztem (zob. uzasadnienie wyroku TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Spółdzielnia nie ma w istocie własnego interesu, odmiennego od interesów jej członków, chyba żeby uznać, że interesem spółdzielni jest interes jej etatowego aparatu.

Jednym z argumentów podnoszonych w uzasadnieniu wyroku na rzecz związania ekwiwalentu na rzecz spółdzielni ze strony uwłaszczającego się jej członka z wartością rynkową lokalu ma być to, że zgodnie z art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m. (w odniesieniu do spółdzielczego lokatorskiego prawa) oraz art. 17¹¹ ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m. (w zakresie spółdzielczego własnościowego prawa), w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej „wartość rynkową tego lokalu”. Lektura wszystkich przepisów dotyczących tej kwestii prowadzi jednak do wniosku, że to ogólne stwierdzenie jest mylące. Po pierwsze – przysługująca uprawnionemu „wartość rynkowa” nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyskała od osoby obejmującej lokal w wyniku przeprowadzonego przez spółdzielnię przetargu (zd. 2 art. 11 ust. 2¹ i zd. 2 art. 17¹¹ ust. 1 u.s.m.). Oznacza to, że wartość uzyskana przez dotychczasowego uprawnionego nie musi odpowiadać realnej wartości rynkowej prawa podmiotowego; w praktyce może być ona nieporównywalnie niższa od tej, jaką mógłby on otrzymać w przypadku swobodnego rozporządzania przysługującym mu prawem rzeczowym – zwłaszcza że spółdzielnia nie jest w zasadzie zainteresowana wysokością uzyskanej w wyniku przetargu ceny lokalu. Na zasadnicze obniżenie wartości (ceny) lokalu mieszkalnego wpływa to, że kiedy dochodzi do przetargu, mieszkanie jest jeszcze zajmowane przez dotychczasowego uprawnionego (zob. uzasadnienie wyroku TK z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03). Po drugie – z tak ustalonej „wartości rynkowej” spółdzielnia potrąca – na podstawie art. 11 ust. 2² i art. 17¹¹ u.s.m. – wymienione w nim należności, w tym przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, a w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy, kwotę umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na dany lokal, kwoty zaległych opłat eksploatacyjnych oraz koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

Zamiana spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych na własność przez niektórych członków nie odbywa się też kosztem pozostałych członków, którzy z tej możliwości nie korzystają, gdyż nie powoduje jakiegokolwiek ograniczenia ich praw. Przeciwnie, to wyrok Trybunału może doprowadzić do ich pokrzywdzenia, uniemożliwiając im w przyszłości uwłaszczenie się na zasadach określonych w przepisach uznanych za niekonstytucyjne. Ten efekt wtórnej niekonstytucyjności może być złagodzony przez odroczenie w wyroku terminu utraty ich mocy obowiązującej, o ile władze spółdzielni, pomimo „zniesienia domniemania konstytucyjności” oraz uchylecia z dniem ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw przepisów karnych, okażą dobrą wolę w tych sprawach.

Jednym z argumentów za niekonstytucyjnością art. 17¹⁴ u.s.m. ma być, według Trybunału, to, że uwłaszczenia na warunkach w nim określonych, niekorzystnych dla spółdzielni, może żądać także osoba nie będąca członkiem spółdzielni, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Należy w związku z tym podnieść, że w większości tych, niezbyt licznych w sumie przypadków, prawo to jest pochodną praw członka spółdzielni, np. gdy zostało nabyte w drodze dziedziczenia. W takiej sytuacji uprawniony powinien być, moim zdaniem, traktowany tak, jak jego poprzednik prawny będący członkiem spółdzielni. W odniesieniu do pozostałych przypadków „pierwotnego” spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przysługującego osobie niebędącej członkiem spółdzielni, można by rozważać podmiotowo zakresowy wyrok – stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów w odniesieniu do objętych nim osób niebędących członkami spółdzielni (ani następcami prawnymi członków spółdzielni). W żadnym przypadku natomiast objęcie prawem do uwłaszczenia, na określonych warunkach, osób niebędących

członkami spółdzielni nie powinno rzutować na ukształtowanie odpowiedniego prawa członków spółdzielni.

Nie od rzeczy będzie ponadto przypomnienie, że rozciągnięcie prawa do uwłaszczenia na osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nastąpiło w wyniku nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 3 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1024), dokonanej pod wpływem wyroku TK z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03. Nie powinien więc Trybunał obecnie czynić zarzutu wobec zmienionych – zgodnie z jego wcześniejszym orzeczeniem – przepisów ustawy.

3. Kwestia terminu zawarcia umowy.

Trybunał uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji przepisy art. 12 ust. 1¹ oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. oraz art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej, ustanawiające trzymiesięczny termin zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, liczony od dnia złożenia wniosku, a w przypadku gdy wniosek został złożony przez członka spółdzielni przed wejściem w życie ustawy nowelizującej – od dnia jej wejścia w życie. Trybunał uznał, że termin ten z oczywistych przyczyn był i jest nierealistyczny i spółdzielnie nie były w stanie go dotrzymać, nawet przy dołożeniu należytej staranności, zwłaszcza ze względu na dające się przewidzieć skumulowanie w krótkim terminie dużej liczby wniosków. Nałożenie na podmioty prawa zobowiązań w oczywisty sposób niemożliwych do wykonania narusza, zdaniem Trybunału, zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Waga tego zarzutu jest, zdaniem TK, w rozstrzyganej sprawie tym większa, że dopuszczenie przez osoby reprezentujące spółdzielnię do niezawarcia umowy w ustawowym terminie wiąże się z odpowiedzialnością za wykroczenie.

Nie podzielam tej oceny Trybunału. Ustanowienie terminu zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu było reakcją ustawodawcy na opieszałość wielu spółdzielni w załatwianiu wniosków o przewłaszczenie, podobnie zresztą jak i wprowadzenie kary za wykroczenie polegające na dopuszczeniu do niezawarcia umowy. W normalnym biegu spraw trzymiesięczny termin powinien wystarczyć do zawarcia umowy o standardowej przecież treści. Większość czynności przygotowawczych powinna być, jak przyznaje to Trybunał w uzasadnieniu, wykonana przez spółdzielnię znacznie wcześniej, po wejściu w życie ustawy z 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w jej pierwotnej wersji. Te spośród nich, co do których wprowadzono zmiany ustawą nowelizującą, mogły być dokonywane w czasie 17-dniowego *vacatio legis*. Ponadto w praktyce termin ten ma charakter instrukcyjny. Samo niezawarcie umowy przeniesienia własności lokalu w ustawowym terminie nie pociągało za sobą automatycznie odpowiedzialności wykroczeniowej przedstawicieli spółdzielni także wtedy, gdy przyczyną tego były inne okoliczności ekskulpujące niż określone bezpośrednio w przepisach karnych u.s.m. Nie wolno bowiem zapominać, że zgodnie z art. 1 kodeksu wykroczeń, odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zagrożony określoną w nim karą, jeśli można mu przypisać winę. Istnienie obiektywnych (niezależnych od przedstawicieli spółdzielni lub przez nich niezawinionych) okoliczności uniemożliwiających zawarcie w terminie rzeczony umowy nie pozwala na przypisanie im winy i pociągnięcie do odpowiedzialności wykroczeniowej. Nie bez znaczenia jest również to, że tylko art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej, dotyczący wniosków o uwłaszczenie złożonych przed wejściem w życie tej ustawy, określa wykroczenie jako dopuszczenie do niezawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu w terminie określonym w ustawie. Natomiast art. 27² u.s.m., odnoszący się do umów zawartych na wniosek złożony po tej dacie, wiąże odpowiedzialność wykroczeniową z sytuacją, w której wymieniona w nim osoba, zobowiązana do działania w tych sprawach w imieniu spółdzielni, „wbrew obowiązкови dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu”, nie nawiązując w ogóle do terminu jej zawarcia.

4. Kontekst historyczny i ustrojowy.

Oceniając ustawowe zasady uwłaszczenia członków spółdzielni mieszkaniowych, których zdecydowana większość powstała w PRL, nie można abstrahować od realiów politycznych oraz społeczno-gospodarczych tego okresu. Przede wszystkim ówczesne spółdzielnie mieszkaniowe nie były typowymi spółdzielniami, do których wstępuje się, jeśli ma się w tym jakiś interes, i występuje, gdy członkostwo w danej spółdzielni przestało członkowi odpowiadać. Dla większości, zwłaszcza młodych obywateli PRL, wstąpienie do spółdzielni mieszkaniowej było koniecznością, jeżeli chcieli zdobyć samodzielne mieszkanie. Na budowę własnego domu stać było tylko bardzo nielicznych, na tzw. mieszkanie kwaterunkowe mogli liczyć tylko najubożsi (ci dostawali z reguły mieszkania małe i o niskim standardzie) oraz osoby szczególnie zasłużone dla ówczesnych władz lub ustosunkowane, którym jako „niezbędnym specjalistom” przydzielano duże, komfortowe mieszkania, najczęściej odebrane wcześniej prawowitym właścicielom. Pozostałym, czyli ogromnej większości, pozostawała tylko spółdzielnia mieszkaniowa. Wkład do spółdzielni, pochodzący zazwyczaj w dużej części z różnego rodzaju pożyczek, wystarczał większości z nich na ubieganie się o mieszkanie pod tytułem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Poczynając od drugiej połowy lat siedemdziesiątych XX w., z uwagi na to, że spółdzielnie nie były w stanie w dającym się przewidzieć terminie zbudować mieszkań dla wszystkich aspirujących do członkostwa, przestały przyjmować nowych członków, a rejestr kandydatów na członków przejęły tzw. wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe (a następnie wojewódzkie związki mieszkaniowe), które kierowały kandydatów, bez dania im możliwości wyboru, do spółdzielni mieszkaniowych, które akurat były gotowe przyjąć jakąś liczbę nowych członków. W tych warunkach wystąpienie ze spółdzielni, które wiązało się z utratą możliwości uzyskania prawa do mieszkania lub z bezpowrotną utratą już posiadanego prawa, praktycznie nie wchodziło w grę.

Spółdzielnie – zetetyzowane, działające pod ścisłym nadzorem administracji partyjno-rządowej, były w znaczącym stopniu dotowane z budżetu państwa. Ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.), wyeliminowała prawo własności lokalu mieszkalnego, zastępując je tzw. spółdzielczymi prawami do lokali. Prawa własności lokali, ustanowione wcześniej na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r., zostały po jej wejściu w życie przymusowo przekształcone w owe prawa spółdzielcze. „W systemie prawnym państwa, w którym obowiązywała Konstytucja zapewniająca «szczególną opiekę i ochronę» dla «własności spółdzielczej jako własności społecznej» (art. 11 Konstytucji z 1952 r.) oraz nakazująca ograniczanie, wypieranie i likwidowanie własności prywatnej, poza własnością chłopów, rzemieślników i chałupników (art. 3 i art. 12 Konstytucji z 1952 r.), nie mogło być miejsca dla instytucji własności lokalu w budynkach spółdzielczych” (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02).

Wydawało się, że ta sytuacja zmieni się wraz ze zmianą ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. W 1994 r., w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego, za jednym pociągnięciem pióra ustawodawcy, dotychczasowa „społeczna własność spółdzielcza” została przemianowana na własność prywatną. Teraz już jako „święta własność prywatna”, stanowiąca podstawę „społecznej gospodarki rynkowej” (art. 20 Konstytucji), podlega nadal najsilniejszej konstytucyjnej ochronie – także, jak uznała większość Trybunału, przed swoimi członkami, którzy zostali nadal na pozycji „ubogiego krewnego”, ze swoimi „prawami spółdzielczymi” do wybudowanych z ich środków lokali mieszkalnych, których tytuł własności przysługuje spółdzielni.

Od kilkunastu lat ustawodawca zwykły podejmuje próby uwłaszczenia członków spółdzielni na ich mieszkaniach, niewolne od różnych błędów, jednakże zmierzające we

właściwym kierunku. Próby te wpisują się w różnorodne działania władz państwowych, mające na celu upowszechnienie własności w naszym społeczeństwie, takie jak przydzielenie pracownikom byłych państwowych przedsiębiorstw przekształconym w spółki Skarbu Państwa, nieodpłatnie bądź po preferencyjnych cenach, akcji tych spółek czy umożliwienie długoletnim najemcom nabycia na własność mieszkań komunalnych (dawnych kwaterunkowych), z bonifikatami sięgającymi nawet 95% ich wartości (*nota bene* nie zauważyłam, aby ta ostatnia forma upowszechniania własności mieszkań wzbudziła krytykę mediów w stopniu dającym się porównać z krytyką uwłaszczenia spółdzielców).

Bez własności człowiek nie może korzystać z wolności działalności gospodarczej ani uczestniczyć w obrocie majątkowym. Nie może uzyskać kredytu wymagającego zabezpieczenia hipotecznego ani ustanowić „odwróconej hipoteki”, aby uzupełnić emeryturę. Nie może czuć się naprawdę wolnym obywatelem. Powszechnie wiadomo, że im więcej własności w społeczeństwie, tym więcej wolności (por. R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawa 2000). Trybunał Konstytucyjny, dla dobra społeczeństwa obywatelskiego, powinien uwzględniać w swoim orzecznictwie te wartości.

Z przedstawionych względów uznałam za swój obowiązek zgłoszenie powyższego zdania odrębnego.

Zdanie odrębne
sędziego TK Ewy Łętowskiej
do części II wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do części II wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 16/08.

Nie zgadzam się z II częścią wyroku, dotyczącą odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I w punktach 1-4 wyroku.

UZASADNIENIE

1. W wyroku stwierdzono niekonstytucyjność:

– zasad przenoszenia własności lokalu spółdzielczego na rzecz osób, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, oraz (odpowiednio) osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; oraz art. 8 ust. 1 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),

– terminu trzymiesięcznego od złożenia wniosku (art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.), jako zbyt krótkiego do przeprowadzenia wszelkich formalności związanych z przewłaszczeniem.

W momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny – niezależnie od sytuacji, w których już dokonano przewłaszczenia lokalu (sporządzenie aktu notarialnego) – istnieją sytuacje w toku, tj. wypadki, gdy złożono wniosek, trwa (na różnych etapach) postępowanie wewnątrzspółdzielcze bądź sprawa zawisła przed sądem cywilnym (który zawiesił lub nie postępowanie z uwagi na niniejszą sprawę toczącą się przed Trybunałem Konstytucyjnym).

2. Orzeczenie Trybunału zdejmuje z konstytucyjnie zdyskwalifikowanych przepisów domniemanie konstytucyjności (już od momentu publicznego ogłoszenia wyroku – teza taka była wyrażana także przez pełny skład Trybunału), a jednocześnie nie usuwa tych przepisów z systemu prawa. To znaczy, że należy się liczyć nie tylko z załatwianiem dotychczas złożonych wniosków na dotychczasowych zasadach, ale i z dalszym napływem nowych wniosków, które będą wchodziły w kolejne fazy postępowania, aż do upływu terminu odroczenia (albo do wejścia w życie nowej regulacji ustawowej). Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 wyroku nie prowadzi do zamknięcia dotychczasowych spraw w toku, lecz powiększa ich liczbę o kolejne, generując nowe wypadki niekonstytucyjności wtórnej. I sądy powszechne, orzekając na podstawie przepisów uznanych niniejszym wyrokiem za niekonstytucyjne, i spółdzielnie działają przy tym w świadomości obwarowania trzymiesięcznym terminem obowiązku zawierania umów o ustanowienie własności, na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

3. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 wyroku, w sytuacji w której w treści wyroku uznano niekonstytucyjność (jako zbyt krótkiego i przez to godzącego w zasady rzetelnej legislacji) terminu, który jednocześnie (jako

utrzymany na podstawie odroczenia) zobowiązuje spółdzielnie do zawarcia umowy – narusza koherencję wyroku. Nie umiem w racjonalny sposób wyjaśnić takiej sprzeczności.

Wprowadzenie odroczenia wymagałoby moim zdaniem odmiennego ujęcia sentencji co do art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.

4. Liczne problemy, mogące budzić społeczne obawy, związane z niekonstytucyjnością badanych przez Trybunał przepisów, wskutek odroczenia utraty ich mocy obowiązującej nie zminimalizują się, lecz przeciwnie – ulegną zwiększeniu.

Zdanie odrębne
sędziego TK Janusza Niemcewicza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.) składam zdanie odrębne do części II wyroku z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, ponieważ nie zgadzam się z odroczeniem terminu utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 wyroku.

Moje zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący:

W części I pkt 1 i 2 wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ponieważ zobowiązują spółdzielnie do zawierania umów przeniesienia własności lokalu na niekorzystnych warunkach, bez równoważnego świadczenia wzajemnego.

W pkt 3 i 4 Trybunał uznał, że przepis art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ ww. ustawy oraz art. 8 ust. 1 ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ zobowiązują spółdzielnie, by umowę przeniesienia własności lokalu zawarły w terminie 3 miesięcy, niemożliwym lub bardzo trudnym do dotrzymania.

Jednocześnie, odraczając o 12 miesięcy datę utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne (pkt 1-4 części I wyroku), Trybunał utrzymał obowiązek wyzbywania się własności na nieekwiwalentnych warunkach i w niewykonalnym terminie, przedłużając trwanie stanu niekonstytucyjności.

Takie rozstrzygnięcie łamie wewnętrzną spójność wyroku i powoduje, że narastają negatywne skutki obowiązywania przepisów niezgodnych z Konstytucją.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego
do części II wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08

Zdanie odrębne do części II wyroku w sprawie o sygn. P 16/08, dotyczącej odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów wskazanych w pkt. 1-4 części I wyroku.

1. Na wstępie przypomnieć należy, że jakkolwiek Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługuje stosowna swoboda w korzystaniu z kompetencji przyznanej mu przez art. 190 ust. 3 Konstytucji, to jednak swoboda ta nie oznacza dowolności. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 1/05: „Chociaż trudno precyzyjnie wyznaczyć uniwersalne granice tej swobody, jej zakres pośrednio determinowany jest konsekwencjami wynikającymi z odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z wzorcem kontroli” (wyrok z 27 kwietnia 2005 r., OTK ZU nr 4/A/2005).

2. W sprawie o sygn. P 16/08 Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił – w chwili ogłaszania wyroku wraz z uzasadnieniem – przekonujących argumentów zastosowania nadzwyczajnego instrumentu, jakim jest odroczenie skutków prawnych tych części wyroku, które stanowią istotę rozstrzygnięcia Trybunału. Cele wskazane w uzasadnieniu, a mianowicie: a) dokończenie procedur spraw rozpoczętych, mających na celu przekształcenie statusu lokalu spółdzielczego, b) potrzeba wypracowania przez ustawodawcę całościowego modelu przekształceń własnościowych w spółdzielniach i c) konieczność przeciwdziałania wtórnej niekonstytucyjności, nie powinny być stanowić podstawy odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

Trudno jest przyjąć argument o konieczności dokończenia procedur spraw rozpoczętych w sytuacji, w której Trybunał orzeka o niekonstytucyjności regulacji dotyczących własności. Oznacza to, że mimo stwierdzenia niekonstytucyjności odpowiednich przepisów prawnych, w okresie odroczenia kontynuowany będzie proces przekształceń własnościowych, a więc kontynuowany będzie proces przekształceń własnościowych kosztem jednego z podmiotów procesu przekształceń.

Ani twierdzenie o konieczności „dania czasu” ustawodawcy dla wypracowania całościowej koncepcji przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych, ani pogląd o konieczności przeciwdziałania wtórnej niekonstytucyjności nie zawiera uzasadnienia. Trybunał nie wyodrębnił zróżnicowanych sytuacji, w których np. osoby zainteresowane złożyły wnioski lub sytuacji, w których realizowany miałby być ostatni etap procedury, jakim jest podpisanie aktu notarialnego przeniesienia własności. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów oznacza nie tylko, że w wyniku tej części orzeczenia kontynuowane będą nie tylko sprawy już rozpoczęte, ale także, że stworzona została możliwość zainicjowania pierwszego etapu procedury, jakim jest złożenie wniosku o przekształcenie prawa do lokalu.

3. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów (pkt 1-4 części I wyroku) w istocie ubezskutecznia istotę rozstrzygnięcia merytorycznego w części dotyczącej przekształceń w własnościowych. Sytuacja ubezskuteczenia wyroku jest szczególnie trudna do zaakceptowania w sytuacjach, w których Trybunał Konstytucyjny stwierdza niekonstytucyjność norm ograniczających wolność lub własność. A z sytuacją dotyczącą niekonstytucyjnego ograniczenia prawa własności mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Warto podkreślić, że w przywołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. P 1/05

Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, zgodnie z którym każde postanowienie o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu „poprzedzone musi być wyważeniem wartości, których naruszenie stanowić będzie dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem wejścia w życie skutków wyroku. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny winien kierować się zwłaszcza dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek”.

Wziąwszy pod uwagę, że cytowane przeze mnie wypowiedzi, dotyczące reguł stosowania tzw. klauzul odraczających w procedurze kontroli norm, sformułowane zostały przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, uznać trzeba szczególną ich doniosłość (por. art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Jestem zdania, że odstępianie od dotychczasowych poglądów prawnych w tym zakresie nie powinno było nastąpić *implicite*, w sposób dorozumiany, lecz wymagało podania wyraźnych motywów tej decyzji w uzasadnieniu wyroku.

4. Z tych powodów złożyłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Bohdana Zdziennickiego
do części II wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do części II wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 16/08.

Moje zdanie odrębne odnosi się do części II wyroku, w której Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I w punktach 1-4 wyroku.

W pełni popieram argumentację zawartą w zdaniu odrębnym sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej. Nie widząc konieczności jej powtarzania, pragnę jedynie podkreślić, że Trybunał, odraczając termin utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I w punktach 1-4 wyroku, postąpił niekonsekwentnie. Z jednej strony uznał zaskarżone przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, prowadzące do przekształceń własnościowych lokali spółdzielczych, za niekonstytucyjne, z drugiej zaś pozwolił na kontynuowanie niekonstytucyjnej procedury wykupu mieszkań jeszcze przez rok. Istotą pytań prawnych, w sprawie P 16/08, było wyeliminowanie podstaw prawnych do kontynuacji przekształceń własnościowych lokali spółdzielczych. Przyjęte przez Trybunał rozwiązanie nie tylko nie wstrzymuje toczących się procedur prowadzących do tych przekształceń, ale pozostawia możliwość wszczynania nowych procedur, dotyczących wykupu lokali spółdzielczych, na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny korzysta z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego w sytuacji, gdy derogacja zakwestionowanych przepisów sama w sobie powodowałaby dalsze negatywne konstytucyjne skutki (zob. wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Moim zdaniem w niniejszej sprawie brak dostatecznych argumentów uzasadniających wprowadzenie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w części I w punktach 1-4 wyroku. Ponadto skutkiem takiego rozwiązania będzie generowanie, wielokrotnie krytykowanej przez Trybunał, niekonstytucyjności wtórnej.