

64/6/A/2012

**W Y R O K**

z dnia 19 czerwca 2012 r.

**Sygn. akt P 27/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Stanisław Rymar,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 czerwca 2012 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Radomiu:

czy art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) jest zgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 48 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, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373 oraz z 2011 r. Nr 201, poz. 1180) w zakresie, w jakim dotyczy żądania najemcy o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed odpłatnym nabyciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

**I**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 721.

1. Sąd Okręgowy w Radomiu IV Wydział Cywilny Odwoławczy (dalej: sąd), postanowieniem z 26 marca 2010 r. (sygn. akt IV Ca 100/10) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 48 ust. 1 i 2 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.) jest zgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji.

Pytanie prawne sądu zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym. Powód w sprawie zawisłej przed sądem występującym z pytaniem prawnym jest najemcą spółdzielczego lokalu mieszkalnego o powierzchni 58,6 m<sup>2</sup> na podstawie przydziału dokonanego w 1992 r. Zgodnie z umową z 30 czerwca 2000 r. syndyk masy upadłości zbył spółdzielni mieszkaniowej nakłady poczynione na budowę 35 lokali mieszkalnych, w tym na lokal zajmowany przez powoda, za cenę 10 złotych za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu. Cena nabycia nakładów poczynionych na ten lokal wyniosła 586 złotych.

29 października 2008 r. zarząd spółdzielni mieszkaniowej podjął uchwałę, w której ustalił wysokość wkładu budowlanego dla lokalu zajmowanego przez powoda na kwotę 21 560 złotych. Ustalona kwota wkładu budowlanego stanowiła 20% oszacowanej w październiku 2008 r. przez rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej lokalu, która wynosiła 107 800 złotych. 19 grudnia 2008 r. powód wniósł pozew do sądu rejonowego o ustalenie, że nie jest zobowiązany wobec spółdzielni mieszkaniowej do zapłaty tytułem wkładu budowlanego za zajmowany lokal kwoty wyższej niż 820 zł. Powód dokonał waloryzacji ceny nabycia lokalu, stosując miernik wzrostu wartości najniższego przeciętnego wynagrodzenia w latach 2000 i 2008.

Wyrokiem z 10 marca 2009 r. (sygn. akt I C 98/08) sąd rejonowy ustalił, że powód nie jest zobowiązany wobec spółdzielni mieszkaniowej do zapłaty kwoty wyższej niż 920 złotych z tytułu wkładu budowlanego. Wskazany sąd dokonał waloryzacji ceny nabycia nakładów na lokal zajmowany przez powoda, stosując miernik w postaci wzrostu wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2000 r. i II kwartale 2008 r. Wyrokiem z 8 lipca 2009 r. (sygn. akt IV Ca 327/09), wskutek apelacji wniesionej przez spółdzielnię mieszkaniową, sąd okręgowy utrzymał w mocy wyrok sądu rejonowego. Powodowie wpłacili wskazaną przez sąd kwotę na rzecz spółdzielni mieszkaniowej tytułem wkładu budowlanego za lokal, bezskutecznie żądając przeniesienia własności lokalu na podstawie art. 48 ust. 1 i 2 u.s.m.

15 września 2009 r. powodowie wnieśli do sądu rejonowego pozew z żądaniem zobowiązania spółdzielni mieszkaniowej do zawarcia z nimi umowy przenoszącej na obydwoje małżonków własności zajmowanego przez nich lokalu. Sąd rejonowy wyrokiem z 4 listopada 2009 r. (sygn. akt. I C 79/09) zobowiązał spółdzielnię mieszkaniową do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na rzecz powodów własności zajmowanego przez nich lokalu. Od wskazanego wyroku spółdzielnia mieszkaniowa złożyła apelację do sądu okręgowego, żądając zmiany lub uchylenia wyroku sądu rejonowego. W związku z toczącym się postępowaniem apelacyjnym Sąd Okręgowy w Radomiu podał w wątpliwość zgodność art. 48 ust. 1 i 2 u.s.m., z art. 32 i art. 64 Konstytucji i skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem sądu, przesłanki określone w art. 48 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.s.m. warunkujące nabycie przez najemcę i osobę bliską najemcy własności lokalu od spółdzielni mieszkaniowej naruszają wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości, doprowadzając do nieuprawnionego faworyzowania najemców lokali w spółdzielniach mieszkaniowych. W myśl kwestionowanego art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. warunkiem nabycia przez najemcę własności lokalu od spółdzielni mieszkaniowej, który przed odpłatnym

przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, jest wpłata wkładu budowlanego wynikającego ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej lokalu. Choć w sprawie rozpatrywanej przez sąd występujący z pytaniem prawnym najemca w żaden sposób nie partycypował w kosztach powstania zajmowanego lokalu mieszkalnego, lecz czynił to poprzednik jego pracodawcy, do nabycia przez najemcę odrębnej własności lokalu mieszkalnego wystarczające jest uiszczenie wkładu budowlanego w wysokości 920 złotych. Zdaniem sądu, ustalona wysokość wkładu budowlanego jest wysoce nieadekwatna w stosunku do rynkowej wartości lokalu, wynoszącej w momencie ustalania wkładu 107 800 złotych. To znaczy, że określony we wskazany sposób wkład budowlany stanowi zaledwie 0,85% rzeczywistej rynkowej wartości lokalu. W ocenie sądu, jest to dyskryminujące wobec członków spółdzielni mieszkaniowych ubiegających się o ustanowienie odrębnej własności lokalu, na których zgodnie z art. 18 u.s.m. ciąży obowiązek wniesienia wkładu budowlanego według zasad określonych w statucie i umowie zawartej ze spółdzielnią w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na dany lokal. Zdaniem sądu, jest to również dyskryminujące w stosunku do członków spółdzielni lub osób niebędących członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu dysponujących na podstawie art. 17<sup>14</sup> u.s.m. roszczeniem o przeniesienie własności lokalu na swoją rzecz po uprzednim uiszczeniu zobowiązań związanych z budową odpowiadających niewniesionej części wkładu budowlanego i opłat dotyczących eksploatacji i utrzymania nieruchomości w części przypadającej na dane lokale. Cechą wspólną wymienionych podmiotów, zdaniem sądu, jest ubieganie się o uzyskanie odrębnej własności lokalu mieszkalnego. Według sądu różnicowanie wymienionych podmiotów charakteryzujących się opisaną istotną cechą wspólną jest nieuzasadnione, ponieważ nie przemawiają za tym żadne ważne cele społeczne ani gospodarcze.

W ocenie sądu, art. 48 ust. 1 i 2 u.s.m. jest niezgodny z art. 64 Konstytucji. W tym względzie sąd przytoczył uzasadnienie wyroku z 15 lipca 2009 r., w sprawie o sygn. K 64/07, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 48 ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu, argumenty wskazane przez Trybunał Konstytucyjny, które świadczą o niezgodności art. 48 ust. 3 u.s.m., z konstytucyjną gwarancją prawa własności przemawiają za tym, że również art. 48 ust. 1 i 2 u.s.m. są niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu, odmiennosc regulacji zawartej w art. 48 ust. 3 u.s.m. oraz w art. 48 ust. 1 i 2 u.s.m. sprowadza się wyłącznie do kwestii odpłatności. Jednak w okolicznościach sprawy rozpatrywanej przez sąd odpłatne przejęcie własności lokalu przez najemcę następuje za kwotę rażąco odbiegającą od wartości rynkowej lokalu. Zdaniem sądu, regulacja przewidziana w art. 48 ust. 1 i 2 u.s.m., podobnie jak regulacja przewidziana w art. 48 ust. 3 u.s.m., pozbawiła spółdzielnię mieszkaniową swobody podjęcia decyzji o zbyciu przedmiotu własności, wpływu na to, komu przypadnie własność lokalu, wreszcie ograniczyła możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utracony przedmiot własności. Zdaniem sądu, taka regulacja narusza przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, gdyż wprowadza ograniczenia dotyczące podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa.

2. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, w piśmie z 29 października 2010 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności lokalu mieszkalnego w zamian za wpłatę wkładu budowlanego w wysokości nieodpowiadającej wartości rynkowej lokalu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 64

Konstytucji. Ponadto, 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.; dalej: ustawa o TK), wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Marszałek Sejmu wskazał, że istota problemu przedstawionego w pytaniu prawnym dotyczy oceny przesłanek, jakie muszą zostać spełnione w razie przeniesienia własności lokalu na najemcę, w myśl art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., przy założeniu, że spółdzielnia mieszkaniowa nabyła budynek (lokal) za cenę niższą od jego ówczesnej wartości rynkowej, a zastosowany przez ustawodawcę współczynnik waloryzacji nie zapewnia ekwiwalentności świadczeń stron. W tym zakresie Marszałek Sejmu odwołał się do wyroku TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 48 ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, mimo że wskazane orzeczenie dotyczyło art. 48 ust. 3 u.s.m., to wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny poglądy są aktualne również w odniesieniu do przesłanek przeniesienia własności lokalu przewidzianych w art. 48 ust. 1 u.s.m. Marszałek Sejmu wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie zasadniczo jednoznacznie opowiada się za dopuszczalnością przekształceń własnościowych w spółdzielczości mieszkaniowej, aprobując przyznanie osobom posiadającym pochodny tytuł do lokalu spółdzielczego roszczenia o przeniesienie własności lokalu, jednakże z zachowaniem zasady ekwiwalentności świadczeń stron. Koresponduje z tym formalistyczne ujmowanie spółdzielni mieszkaniowej jako podmiotu prawa – w tym prawa własności – przeciwstawianego osobom trzecim, a w pewnym kontekście także jej członkom. Marszałek Sejmu wskazał, że w wyroku o sygn. K 64/07 zasada koniecznej ekwiwalentności świadczeń stron oraz ekstensywnie ujmowane gwarancje ochrony własności i praw majątkowych spółdzielni zostały rozszerzone także na przypadki, w których nabycie własności budynku (lokalu) od przedsiębiorstwa państwowego, (innej) państwowej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nastąpiło nieodpłatnie. Argumentując *a minori ad maius*, Marszałek Sejmu wskazał, że Trybunał Konstytucyjny powinien podtrzymać powyższą tezę również w sytuacji, w której nabycie budynku (lokalu) przez spółdzielnię miało charakter odpłatny, jakkolwiek cena nie odpowiadała jego ówczesnej wartości rynkowej.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd sądu, że kwestionowany przepis może stawiać najemców lokali spółdzielczych w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do osób, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i występujących z żądaniem przeniesienia własności lokalu na podstawie art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>4</sup> ust. 1 u.s.m. W rezultacie, w zależności od wysokości ceny, za jaką spółdzielnia mieszkaniowa nabyła budynek (lokal) mieszkalny oraz przyjętego *in casu* sposobu jej waloryzacji, zakwestionowana regulacja istotnie może skutkować znaczną dysproporcją wysokości wkładu budowlanego, do którego uiszczenia jest zobowiązany najemca lokalu spółdzielczego występujący z żądaniem przeniesienia jego własności, oraz spłat, do których zobowiązane są występujące z analogicznym żądaniem osoby, którym przysługiwało dotychczas spółdzielcze lokatorskie lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, na niekorzyść tych ostatnich.

Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowany przepis nasuwa także innego rodzaju zastrzeżenia, związane z nieproporcjonalnym wkroczeniem przez ustawodawcę w sferę autonomii spółdzielni jako osoby prawnej typu korporacyjnego. Wskazana kwestia pozostaje jednak poza zakresem zaskarżenia sformułowanym w niniejszej sprawie.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 czerwca 2011 r. przedstawił stanowisko, stosownie do którego art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności spółdzielczego lokalu

mieszkalnego, który przed jego odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, po dokonaniu przez najemcę tego lokalu spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 64 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wskazał, że istota wątpliwości przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego sprowadza się do kwestii zgodności z Konstytucją regulacji dotyczącej warunków finansowych, na jakich spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana do realizacji żądania najemcy dotyczącego przeniesienia na niego własności lokalu mieszkalnego, będącego przed odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Sąd sformułował zastrzeżenia wobec art. 48 ust. 1 u.s.m., dlatego że kwestionowana regulacja przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego, a więc osobie niebędącej członkiem spółdzielni, roszczenie o przeniesienie własności tego lokalu, uzależnione od pokrycia przez niego tylko spłat określonych w art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.m. W konsekwencji wartość należności uiszczanych spółdzielni przez najemcę „rażąco” odbiega od wartości rynkowej nabywanego lokalu. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wątpliwości sądu są zasadne, a argumenty na ich poparcie, przedstawione w uzasadnieniu pytania prawnego, są przekonujące i zasługują na akceptację. W tym zakresie Prokurator Generalny podzielił stanowisko sądu, że ocena i motywy wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 64/07 są aktualne także w rozpoznawanej sprawie. Prokurator Generalny zauważył ponadto, że regulacja dotycząca obowiązku wniesienia przez najemcę wkładu budowlanego budzi wątpliwości w piśmiennictwie. Ustawodawca nie wskazał bowiem sposobu waloryzacji ceny nabycia budynku, nie wiadomo więc, czy ma to być waloryzacja wniesionej ceny do wartości rynkowej budynku, czy też przeprowadzona według innych kryteriów. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, nakaz przenoszenia na wniosek najemcy własności lokali mieszkalnych przez spółdzielnię mieszkaniową pod warunkiem określonych spłat niewątpliwie stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo własności przysługujące tej spółdzielni.

Prokurator Generalny nie podzielił natomiast stanowiska sądu dotyczącego naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom sądu, kategoria podmiotów, jakimi są członkowie spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu na podstawie art. 18 u.s.m., a także członkowie spółdzielni lub osoby niebędące członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, mający roszczenie o przeniesienie własności lokalu na podstawie art. 17<sup>14</sup> u.s.m., oraz kategoria podmiotów, jakimi są najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, uprawnieni do żądania przeniesienia własności lokalu na podstawie art. 48 ust. 1 u.s.m., nie są podmiotami podobnymi. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sytuacja prawna obu tych kategorii podmiotów nie jest jednakowa. W odróżnieniu od członków spółdzielni oraz osób niebędących członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, najemcy spółdzielczych lokali mieszkalnych, które przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową były mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, nie przyczynili się „swym wkładem finansowym lub pracą osobistą” do wybudowania tych mieszkań, które stały się w przeszłości przedmiotem najmu na ich rzecz. Możliwe jest więc odmienne unormowanie przez ustawodawcę sytuacji prawnej wskazanych kategorii podmiotów w

zakresie obciążeń finansowych przy zawieraniu z nimi przez spółdzielnię mieszkaniową umowy przeniesienia własności lokalu.

W opinii Prokuratora Generalnego, nie jest również prawidłowe twierdzenie, że w niniejszej sprawie naruszenie zasady równości polega na tym, iż pewna grupa najemców w budynku, którego dotyczy spór, przystąpiła już do spółdzielni mieszkaniowej, wnosząc wkład budowlany w wysokości 10-15% wartości rynkowej zajmowanych przez nich lokali. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nie może być rozumiana w sposób, który uniemożliwiałby ustawodawcy wprowadzenie rozwiązań prawnych korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swe działania do regulacji mniej korzystnych. W konsekwencji art. 48 ust. 1 u.s.m. jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

4. Pismami z 16 sierpnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny wystąpił do Ministra Infrastruktury oraz Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących praktyki ustalania przez spółdzielnie mieszkaniowe wysokości wkładu budowlanego w rozumieniu art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., który powinien uiścić najemca spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP udzielił informacji w piśmie z 31 sierpnia 2011 r., a Minister Infrastruktury, w piśmie z 16 września 2011 r.

## II

Na rozprawę 19 czerwca 2012 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawiał się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym, w związku z tym główne motywy pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca. Przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. Sąd Okręgowy w Radomiu (dalej: sąd) w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym wskazał jako przedmiot kontroli art. 48 ust. 1 i 2 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.). Kwestionowane przez sąd przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 48. 1. Na pisemne żądanie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu, po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu;
- 2) wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie.

2. Żądanie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również osobie bliskiej w stosunku do najemcy, o którym mowa w ust. 1”.

1.2. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia wymagań wynikających z Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK, 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 sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność pytania prawnego warunkują trzy przesłanki: 1) podmiotowa, 2) przedmiotowa oraz 3) funkcjonalna. W niniejszej sprawie nie budzą wątpliwości dwie pierwsze przesłanki. Pytanie przedstawił bowiem sąd i dotyczy ono zgodności przepisów ustawy z Konstytucją. Analizy wymaga natomiast kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest zależność oparta na bezpośredniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego odpowiedź na pytanie dotyczące konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. 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 związku z którą przedstawiono pytanie prawne (por. np. wyroki TK: z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173 oraz z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79 i powołane w nich orzecznictwo). Podstawowe znaczenie w tym kontekście ma ustalenie normy, z którą wiąże się istota problemu konstytucyjnego podniesionego w pytaniu prawnym.

1.3. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że z art. 48 ust. 1 u.s.m. wynikają dwie normy prawne odmiennie określające uprawnienia najemców lokali, które przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową były mieszkaniami przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej (tzw. dawnych lokali zakładowych). Pierwsza norma dotyczy roszczeń najemców o przeniesienie własności dawnych lokali zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe nieodpłatnie, druga zaś lokali nabytych przez spółdzielnie mieszkaniowe odpłatnie. Z przedstawionego przez sąd stanu faktycznego, a także z analizy akt sądowych bezspornie wynika, że sprawa zawisła przed sądem dotyczy przeniesienia na najemcę własności byłego lokalu zakładowego, który został nabyty przez spółdzielnię mieszkaniową odpłatnie. Sentencja postanowienia Sądu Okręgowego w Radomiu w sprawie przedstawienia pytania prawnego nie wskazuje na jego zakresowy charakter, jednakże przesłanka funkcjonalna determinuje możliwość rozpatrzenia przedstawionego przez ten sąd tylko w części, w jakiej dotyczy sytuacji prawnej najemcy lokalu nabytego przez spółdzielnię mieszkaniową odpłatnie. Tylko w tym zakresie od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli konstytucyjnej, także w przypadku kontroli inicjowanej pytaniami prawnymi, wyłącznie w granicach zaskarżenia. Analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że sąd nie formułuje odrębnych zarzutów dotyczących zgodności z Konstytucją normy określonej w art. 48 ust. 2 u.s.m., przyznającej roszczenie o przeniesienie własności lokalu osobie bliskiej w stosunku do najemcy byłego mieszkania zakładowego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem

kontroli w niniejszej sprawie jest art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim dotyczy żądania najemcy o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed odpłatnym nabyciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej.

W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.4. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd nie kwestionuje samego mechanizmu obliczania wkładu budowlanego określonego w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. ani mierników waloryzacji, lecz wynikającą z zastosowania tej normy wysokość wkładu budowlanego ustalonego przez sąd w konkretnej sprawie. Wysokość wkładu budowlanego wynosząca 920 zł, która, zdaniem sądu, „rażąco odbiega od wartości rynkowej lokalu”, wynika z rozstrzygnięcia sądu zapadłego w innym postępowaniu sądowym. Wyrokiem z 10 marca 2009 r. (sygn. akt I C 98/08) sąd rejonowy ustalił, że najemca nie jest zobowiązany wobec spółdzielni mieszkaniowej do zapłaty z tytułu wkładu budowlanego ponad kwotę 920 zł. Kwota ta wynikała z ustalenia zwaloryzowanej ceny nabycia lokalu zajmowanego przez najemcę; waloryzacja polegała na odniesieniu ceny nabycia lokalu do wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2000 r. oraz w II kwartale 2008 r. Wyrok ten został utrzymany w mocy wyrokiem sądu okręgowego z 8 lipca 2009 r. (sygn. akt IV Ca 327/09). W tym kontekście zarzuty sądu występującego z pytaniem prawnym dotyczą „pokrzywdzenia” spółdzielni (zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji) i innych osób mających prawa do mieszkań spółdzielczych (zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji), w porównaniu z najemcami dawnych mieszkań zakładowych.

1.5. Z punktu widzenia rozpoznawania niniejszej sprawy istotny jest wyrok TK z 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10 (OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wskazany wyrok jest wyrokiem zakresowym i dotyczy wyłącznie roszczenia najemcy o przeniesienie własności dawnego lokalu zakładowego, który został przejęty przez spółdzielnię mieszkaniową nieodpłatnie. W niniejszej sprawie nie zachodzi więc przesłanka przewidziana w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK dotycząca umorzenia postępowania z powodu zbędności wydania orzeczenia.

2. Zasady przejmowania i nabywania dawnych lokali zakładowych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

2.1. W kontekście rozpatrywanej sprawy należy zauważyć, że nieodpłatne przejmowanie budynków i lokali od przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych przez spółdzielnie mieszkaniowe następowało w znacznie większej skali niż nabywanie tych nieruchomości odpłatnie.

Spółdzielnie mieszkaniowe stały się beneficjentami ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567, ze zm.; dalej: ustawa z 12 października 1994 r.). Uchwalenie tej ustawy wiązało się z tym, że istotna część lokali

mieszkalnych w Polsce stanowiła własność przedsiębiorstw państwowych i innych zakładów pracy, które najczęściej na podstawie stosunku najmu udostępniały je swoim pracownikom. Ustawa z 12 października 1994 r. umożliwiawała określonym w niej podmiotom „wyzbyć” się majątku nieprodukcyjnego w postaci budynków. Ich utrzymanie wiązało się z obciążeniami finansowymi, których te podmioty nie mogły lub nie chciały ponosić (por. wyrok SN z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CSK 47/09). Przekazywanie budynków mieszkalnych w trybie wskazanej ustawy służyło różnym celom. Z jednej strony chodziło zatem o uwolnienie przedsiębiorstw państwowych od kłopotliwego, kosztownego i najczęściej niemającego nic wspólnego z przedmiotem ich działalności gospodarczej zarządzania zasobami mieszkalnymi, z drugiej zaś o zabezpieczenie interesów dotychczasowych najemców mieszkań (por. wyrok SN z 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV CSK 191/08, Lex nr 462042). Niezarobkowy charakter prowadzonej przez spółdzielnie mieszkaniowe działalności przesądził, że otrzymały one możliwość uzyskania tych nieruchomości nieodpłatnie, w szczególnej procedurze, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców mieszkań zakładowych (por. art. 7 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r.; wyrok SN z 22 stycznia 2003 r., sygn. akt IV CKN 1680/00, Biuletyn SN nr 7/2003, poz. 10).

Należy również zwrócić uwagę na rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, ze zm.; dalej: ustawa z 15 grudnia 2000 r.). Pierwszeństwo w nabyciu mieszkań, o których mowa we wskazanej ustawie, przysługuje najemcom i osobom wspólnie z nim zamieszkującym. W razie niezłożenia przez uprawnionego oświadczenia o zamiarze nabycia mieszkania na preferencyjnych warunkach, mieszkanie mogło zostać przekazane nieodpłatnie gminie lub spółdzielni mieszkaniowej w trybie ustawy z 12 października 1994 r. (por. art. 5 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r.).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.m., celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. W tym zakresie spółdzielnie mieszkaniowe nie mają na celu prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na osiąganie zysku, lecz działalności skierowanej na zaspokajanie potrzeby osobistej członków spółdzielni związanej z potrzebą mieszkania. Wprawdzie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono pewne elementy „rynkowo-komercyjne”, ale w orzecznictwie Trybunału i literaturze wskazuje się, że stanowi to działalność uboczną i subsydiarną w stosunku do podstawowego celu istnienia spółdzielni mieszkaniowej (por. wyrok z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110 oraz o sygn. P 17/10; M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 337).

2.2. Z uwagi na istnienie przepisów umożliwiających spółdzielniom mieszkaniowym przejmowanie dawnych lokali zakładowych nieodpłatnie, przypadki odpłatnego nabycia lokali przez spółdzielnie mieszkaniowe występowały wyjątkowo; zwraca się na to uwagę w literaturze (por. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2011, uwagi do art. 48). Podobne stanowisko zajmują również Minister Infrastruktury i Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP (będący największym związkiem rewizyjnym w Polsce, skupiającym ok. 550 spółdzielni mieszkaniowych), do których Trybunał Konstytucyjny wystąpił z pismami o udzielenie informacji na temat praktyki stosowania art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. W konsekwencji trudno jest ustalić rozmiar zagadnienia i rodzaje sytuacji, w jakich następowało odpłatne

nabywanie dawnych lokali zakładowych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W odróżnieniu od nieodpłatnego przejmowania dawnych lokali zakładowych przez spółdzielnie mieszkaniowe, nie było bowiem szczególnej podstawy prawnej do odpłatnego nabywania tego rodzaju lokali. Spółdzielnie mieszkaniowe mogły nabywać odpłatnie budynki mieszkalne lub poszczególne lokale w drodze umów cywilnoprawnych od podmiotów wymienionych w art. 48 ust. 1 u.s.m., tj. od przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych. Nie da się stwierdzić, czy i w jakiej skali wskazane budynki lub lokale były nabywane przez spółdzielnie mieszkaniowe za cenę rynkową (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2007, uwagi do art. 48). Jak wskazuje stan faktyczny niniejszej sprawy, nieruchomości, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m., były także nabywane przez spółdzielnie mieszkaniowe w ramach postępowań upadłościowych. Budynki mieszkalne, o których mowa w art. 48 ust. 1, u.s.m., mogły być również nabywane przez spółdzielnie mieszkaniowe w postępowaniach egzekucyjnych (por. A. Antkiewicz, *Problem wykupu mieszkań zakładowych w toku postępowania egzekucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” nr 4/2011, s. 43 i n.).

3. Warunki realizacji roszczeń przysługujących najemcom dawnych mieszkań zakładowych określone w art. 48 ust. 1 u.s.m. i ich stosowanie w praktyce.

3.1. Przedmiotem pytania prawnego jest art. 48 ust. 1 u.s.m., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: nowelizacja z 14 czerwca 2007 r.), która weszła w życie 31 lipca 2007 r. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, nowelizacja była wyrazem polityki mającej na celu stopniową rezygnację ze spółdzielczych praw do lokali i umożliwienie korzystania z prawa własności lokalu (druk Sejmu nr 339/V kad., s. 2). W wyniku realizacji tych założeń najemcy dawnych lokali zakładowych mogą uzyskać, na podstawie art. 48 u.s.m., wyłącznie własność zajmowanych lokali. Nie jest natomiast możliwe nabywanie spółdzielczych praw do lokali.

3.2. Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 48 ust. 1 u.s.m. jest przepisem ogólnym, przyznającym najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem (nabyciem) przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, roszczenie w stosunku do spółdzielni o zawarcie umowy przeniesienia własności zajmowanego lokalu. Wskazany przepis odmiennie reguluje jednak przesłanki, których spełnienie warunkuje dochodzenie przez najemcę przyznanego mu roszczenia, w zależności od tego, czy spółdzielnia mieszkaniowa przejęła lokal nieodpłatnie, czy też nabyła lokal odpłatnie. Należy zwrócić uwagę, że pomimo unormowania dwóch sposobów nabycia dawnych lokali zakładowych w jednym przepisie, są to odmienne rozwiązania prawne, które należy wyraźnie rozdzielać i analizować oddzielnie.

3.3. W celu uwidocznienia różnic z rozwiązaniami analizowanymi w niniejszej sprawie należy przypomnieć, że w wyniku nowelizacji z 14 czerwca 2007 r. ustawodawca określił dwa warunki, które powinien spełnić najemca ubiegający się o przeniesienie własności lokalu przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową nieodpłatnie.

Po pierwsze, zgodnie z art. 48 ust. 3 u.s.m., najemca powinien pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal. W wyroku z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 48 ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 1

Konstytucji. W konsekwencji art. 48 ust. 3 u.s.m. utracił moc 27 lipca 2009 r.

Po drugie, zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. najemca powinien dokonać spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. W cytowanym powyżej wyroku o sygn. P 17/10 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej powyższego przepisu we wskazanym w sentencji zakresie o 12 miesięcy. Ponadto, postanowieniem z 14 lutego 2012 r., sygn. S 1/12 (OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14) Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące konieczności podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe.

3.4. W przypadkach będących przedmiotem rozstrzygania w niniejszej sprawie, tj. gdy najemca ubiega się o przeniesienie własności lokalu nabytego przez spółdzielnię mieszkaniową odpłatnie, ustawodawca przewidział w wyniku nowelizacji z 14 czerwca 2007 r. następujące warunki. Po pierwsze, zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m., najemca jest zobowiązany do spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. Po drugie, w myśl art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., najemca powinien dokonać wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku. Należy wskazać, że, zgodnie z art. 48 ust. 4 u.s.m., na poczet wkładu budowlanego zaliczeniu podlegają kaucje mieszkaniowe, o których mowa w art. 7 ust. 3 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r. Wysokość kaucji mieszkaniowej zaliczonej na poczet wkładu budowlanego waloryzuje się proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu (art. 48 ust. 5 u.s.m.).

3.5. Z informacji udzielonych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Infrastruktury i Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP wynika, że w spółdzielniach mieszkaniowych obowiązują różne zasady dotyczące ustalania wysokości wkładu budowlanego określonego w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. Określanie tych zasad stanowi ustawową kompetencję zarządu spółdzielni. Jednak w niektórych spółdzielniach mieszkaniowych zasady te są zawarte w statutach spółdzielni lub w uchwałach walnego zgromadzenia. Z uzyskanych informacji wynika, że nie istnieje ogólnie przyjęta przez spółdzielnie praktyka w tym zakresie. Organy spółdzielni ustalają zasady obliczania wkładu budowlanego określonego w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. z uwzględnieniem wybranego przez siebie miernika waloryzacji. W niektórych spółdzielniach mieszkaniowych zasady ustalania wysokości wkładu budowlanego nie odpowiadają brzmieniu art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. Podobnie jest w rozpatrywanej sprawie, w której spółdzielnia mieszkaniowa określiła wartość rynkową lokalu mieszkalnego na podstawie wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego, a następnie ustaliła wysokość wkładu budowlanego na 20% wartości rynkowej lokalu.

Konkretnych informacji o praktykach poszczególnych spółdzielni jest niewiele i można je streścić następująco:

- wkład budowlany jest określany w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego lokalu mieszkalnego i waloryzowany w taki sposób, że stanowi 30% różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu ustaloną przez rzeczoznawcę

majątkowego a wartością tego lokalu wynikającą z aktu notarialnego, na mocy którego spółdzielnia nabyła budynek, w którym lokal jest położony;

– wkład budowlany jest wyliczany proporcjonalnie do powierzchni zajmowanego mieszkania z zastosowaniem 95% bonifikaty, tj. za 5% aktualnej wartości rynkowej (z uwagi na nabycie budynku z zastosowaniem za zgodą wojewody 95% bonifikaty); w celu określenia wysokości wkładu budowlanego spółdzielnia dokonuje waloryzacji ceny nabycia budynku na podstawie operatów szacunkowych dokonywanych przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego;

– w przypadku określania wysokości wkładu budowlanego, który powinien uiścić najemca spółdzielczego lokalu mieszkalnego, spółdzielnie mieszkaniowe dokonują waloryzacji ceny nabycia budynku do aktualnej wartości budynku oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego;

– od wkładu budowlanego spółdzielnie niekiedy udzielają bonifikat, których wielkość jest zróżnicowana i przeważnie określona procentowo (10-35% od wyliczonego wkładu budowlanego); możliwości spółdzielni w zakresie udzielania bonifikat były powiązane z poniesionymi przez spółdzielnie kosztami nabycia budynku lub okresem zatrudnienia najemców w zakładach pracy, które były właścicielami budynków zakładowych przed nabyciem ich przez spółdzielnię.

#### 4. Ocena zgodności art. 48 ust. 1 u.s.m. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zdaniem sądu, kwestionowany art. 48 ust. 1 u.s.m. narusza konstytucyjną zasadę równości, doprowadzając do faworyzowania najemców w stosunku do pozostałych osób ubiegających się o nabycie odrębnej własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego. W ocenie sądu, podmiotami podobnymi do najemców dawnych lokali zakładowych są członkowie spółdzielni mieszkaniowej, o których mowa w art. 18 u.s.m. oraz członkowie albo osoby niebędące członkami spółdzielni mieszkaniowej, o których mowa w art. 17<sup>14</sup> u.s.m., którym przysługuje roszczenie o nabycie odrębnej własności lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej. Zarzuty sądu dotyczące naruszenia konstytucyjnej zasady równości odnoszą się przede wszystkim do warunków finansowych, od których spełnienia zależy realizacja przysługującego tym podmiotom roszczenia.

W *petitum* pytania prawnego sąd wskazał jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, który składa się z dwóch ustępów. Art. 32 ust. 1 Konstytucji określa pojęcie i zakres zasady równości, a art. 32 ust. 2 Konstytucji wyraża zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym. Analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że argumentacja dotycząca zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanej normy odnosi się wyłącznie do art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że w niniejszej sprawie wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie odnośnie do art. 32 ust. 2 Konstytucji postanowił umorzyć.

4.2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. wyroki z: 15 października 2008 r., sygn. P 32/06, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 138; 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13). Zasada równości nie wyklucza zatem różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, ale zakłada racjonalność wyboru określonego kryterium różnicowania, czyli innymi słowy uznanie danej cechy wyróżniającej podmioty podobne

za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie.

Występują dwa aspekty równości: w stanowieniu prawa i w stosowaniu prawa. Oba te aspekty występują w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w literaturze (por. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; wyroki z: 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60; L. Garlicki, uwagi do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 8-11; W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” z. 8-9/1978, s. 52-56). Równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Ten właśnie aspekt zasady równości jest przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie.

4.3. Zdaniem sądu, podmiotami podobnymi są trzy kategorie podmiotów, którym przysługuje roszczenie o przeniesienie własności lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

Po pierwsze, są to podmioty określone w art. 48 ust. 1 u.s.m., czyli najemcy mieszkań, które przed odpłatnym nabyciem przez spółdzielnię mieszkaniową były mieszkaniami przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych.

Po drugie, zgodnie z art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. są to członkowie lub osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Na pisemne żądanie wymienionych podmiotów spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć z nimi umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. (tj. kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości), oraz spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami.

Po trzecie, zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.m. są to członkowie spółdzielni ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu, z którymi spółdzielnia zawiera umowę o budowę lokalu. Członek spółdzielni wnosi wkład budowlany według zasad określonych w statucie i w umowie o budowę lokalu w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal. Jeżeli część wkładu budowlanego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, członek jest obowiązany do spłaty tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal (art. 18 ust. 2 u.s.m.).

4.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wskazane powyżej podmioty nie są podmiotami podobnymi w rozumieniu powołanego przez sąd wzorca kontroli konstytucyjnej. O ile wspólne dla wymienionych podmiotów jest to, że przysługuje im roszczenie w stosunku do spółdzielni mieszkaniowej o przeniesienie na nich własności zajmowanych lub dopiero w przyszłości wybudowanych lokali, o tyle sytuacja prawna wymienionych kategorii podmiotów i status lokali, których dotyczy roszczenie, nie są takie same.

Podmioty określone w art. 48 ust. 1, art. 17<sup>14</sup> i w art. 18 u.s.m. nie tylko mają różny status, tj. najemców, członków spółdzielni mieszkaniowej i osób niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, ale przede wszystkim ubiegają się o ustanowienie prawa własności różnych kategorii lokali, których pochodzenie i sposób finansowania jest odmienny.

W art. 48 u.s.m. ustawodawca posłużył się sformułowaniem „spółdzielczy lokal

mieszkalny”, wskazując jedynie, że to spółdzielnia mieszkaniowa jest właścicielem dawnego lokalu zakładowego, przejętego lub nabytego od podmiotów wymienionych w tym przepisie. Przysługującego najemcy obligacyjnego prawa do tego lokalu nie można natomiast utożsamiać ze spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego (art. 9-16 u.s.m.), ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego (art. 17<sup>1</sup>-17<sup>19</sup> u.s.m.), bądź z odrębną własnością lokalu wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową (art. 18-27 u.s.m.). Również w literaturze zauważa się, że sformułowanie spółdzielczy lokal mieszkalny występujące w art. 48 ust. 1 u.s.m. jest niefortunne (zob. R. Dziczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2010, uwagi do art. 48).

Budowa mieszkań nabytych przez spółdzielnię mieszkaniową, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m., była wykonywana w formie tzw. budownictwa zakładowego realizowanego przez wspólnoty, głównie państwowe, zakłady pracy. U podstaw tego stanu rzeczy leżała koncepcja włączenia zakładów pracy w tryb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności, przede wszystkim pracowników (por. M. Bednarek, *op.cit.*, s. 113-114). W sensie normatywnym koncepcja ta zrodziła odrębną kategorię mieszkań, nazywanych najpierw mieszkaniami służbowymi (art. 63 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe, Dz. U. Nr 10, poz. 59, ze zm.), następnie mieszkaniami funkcyjnymi (art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe, Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165; dalej: prawo lokalowe z 1974 r.), w końcu mieszkaniami zakładowymi (art. 55 prawa lokalowego z 1974 r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1988 r.). Należy wskazać, że nowelizacja z 14 czerwca 2007 r. usunęła z art. 48 u.s.m. termin mieszkania zakładowe i tym samym zlikwidowała problemy związane z brakiem definicji tego terminu. Pojęcie to znane w prawie lokalowym z 1974 r. utraciło swój normatywny sens wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.).

Mieszkaniami zakładowymi były lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji zakładów pracy będących jednostkami gospodarki społecznej, oddawane w najem na podstawie umowy najmu ich pracownikom lub innym osobom świadczącym pracę na rzecz tych zakładów. W dyspozycji zakładów pracy znajdowały się lokale mieszkalne w budynkach stanowiących ich własność albo pozostających w ich zarządzie lub użytkowaniu oraz lokale mieszkalne wybudowane bądź uzyskane przez zakłady pracy z ich środków. Przedsiębiorstwa mogły przekazywać na finansowanie przedsięwzięć związanych z budową lokali środki z funduszy tworzonych w tych przedsiębiorstwach (por. E. Gniewek, *O tworzeniu zasobu mieszkań zakładowych – kilka refleksji jurydycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo, nr 186/1990, s. 55-67).

Zakładowe budownictwo mieszkaniowe było finansowane ze środków przeznaczonych na realizację inwestycji zakładów pracy, środków zakładowego funduszu mieszkaniowego oraz kredytów bankowych (por. uchwała nr 64 Rady Ministrów z dnia 15 marca 1958 r. w sprawie budownictwa zakładowych domów mieszkalnych i zarządzania nimi, M. P. Nr 26, poz. 155; uchwała nr 127 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 r. w sprawie zasad realizacji budownictwa mieszkaniowego przez państwowe zakłady pracy i prezydium rad narodowych, M. P. Nr 27, poz. 138; uchwała nr 281 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1971 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania społecznej budownictwa mieszkaniowego, M. P. Nr 60, poz. 398; uchwała nr 50 Rady Ministrów z dnia 2 marca 1981 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania społecznej budownictwa mieszkaniowego dla ludności nierolniczej, M. P. Nr 9, poz. 69; uchwała nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego, M. P. z 1983 r. Nr 4, poz. 24).

W odróżnieniu od dawnych lokali zakładowych określonych w art. 48 u.s.m., lokal określony w art. 17<sup>14</sup> u.s.m., do którego przysługuje spółdzielcze własnościowe

prawo do lokalu, oraz lokal określony w art. 18 u.s.m., którego dotyczy umowa o budowę lokalu, są budowane przez spółdzielnie mieszkaniowe. Środki na budowę powyższych lokali pochodzą z wpłat członków spółdzielni lub podmiotów niebędących członkami spółdzielni na poczet wkładu budowlanego, a także z kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe na sfinansowanie kosztów budowy.

W konsekwencji lokale, o których mowa w art. 48 ust. 1, art. 17<sup>14</sup> i art. 18 u.s.m., były budowane przez różne podmioty, tj. zakłady pracy i spółdzielnie mieszkaniowe, a także finansowane z różnych środków. Lokale określone w wymienionych przepisach mają również odmienny status: spółdzielczych lokali mieszkalnych (tj. dawnych lokali zakładowych), lokali, do których przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo, oraz lokali budowanych na podstawie zawartej ze spółdzielnią umowy o budowę lokalu, objętych ekspektatywą ustanowienia odrębnej własności lokalu. Ponadto najemcy określani w art. 48 ust. 1 u.s.m. oraz podmioty wymienione w art. 17<sup>14</sup> i art. 18 u.s.m. uzyskali prawo do zajmowania tych lokali na różnych zasadach i na podstawie odmiennych tytułów prawnych, tj. najmu, spółdzielczego prawa do lokalu czy umowy o budowę lokalu zawartej ze spółdzielnią mieszkaniową.

4.5. Nie jest ścisły pogląd sądu odnoszący kwoty wpłacane spółdzielni określone w art. 17<sup>14</sup> i art. 18 u.s.m. do wartości rynkowej lokalu, w przeciwieństwie do kwot określonych w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. Art. 17<sup>14</sup> i art. 18 u.s.m. dotyczą spłaty przypadających na dany lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami. Wskazane przepisy mają realizować zasadę, że każdemu, kto pokrył pełne koszty wybudowania przez spółdzielnię mieszkaniową zajmowanego przez siebie lokalu, przysługuje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności bez dodatkowych dopłat. Kwoty te nie muszą być jednak tożsame z wartością rynkową tych lokali. Nie uwzględniają one np. marży zysku spółdzielni. Z drugiej zaś strony można wskazać, że w pewnych sytuacjach wkład budowlany określony w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. może odnosić się do wartości rynkowej lokalu. Jest tak, jeśli spółdzielnia mieszkaniowa nabyła lokal za cenę równą wartości rynkowej, która następnie została zwaloryzowana zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. z zastosowaniem wskaźnika waloryzacji odnoszącego się do wzrostu wartości danej nieruchomości.

4.6. Nie można zgodzić się z poglądem Prokuratora Generalnego, że podstawowa różnica pomiędzy podmiotami określonymi w art. 17<sup>14</sup> i art. 18 u.s.m. a najemcami lokali, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m., polega na tym, że ci ostatni nie przyczyniali się swym wkładem finansowym lub pracą osobistą do wybudowania zajmowanych mieszkań.

Należy wskazać, że dla finansowania budownictwa mieszkaniowego dla pracowników (tj. zakładowych lokali mieszkalnych) tworzony był m.in. zakładowy fundusz mieszkaniowy. Fundusz ten przeznaczony był również na udzielanie pomocy finansowej w uzyskiwaniu mieszkań oraz inne cele z zakresu potrzeb mieszkaniowych pracowników. Zakładowy fundusz mieszkaniowy był tworzony głównie z obowiązkowego, ustalonego w stosunku procentowym, odpisu z funduszu płac, określanego każdorazowo w aktach prawnych powszechnie obowiązujących (por. uchwała nr 60 Rady Ministrów z dnia 15 marca 1958 r. w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych, M. P. Nr 26, poz. 153; uchwała nr 124 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 r. w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych, M. P. Nr 27, poz. 135; uchwała nr 41 Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1972 r. w sprawie zakładowych funduszy mieszkaniowych, M. P. Nr 10, poz. 72; ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy

socjalnego i mieszkaniowego, Dz. U. Nr 27, poz. 150; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu mieszkaniowego, Dz. U. Nr 43, poz. 261; ustawa z dnia 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki społecznej, Dz. U. Nr 39, poz. 192). Fundusz ten był również zasilany kwotami uzyskanymi ze spłat pożyczek i kredytów udzielanych pracownikom na cele mieszkaniowe, z wpłat z tytułu kaucji i opłat za urządzenia kąpielowe oraz opłat za dodatkowe elementy wyposażenia mieszkań, uiszczanych przez pracowników otrzymujących mieszkania w zakładowych domach mieszkalnych, ze sprzedaży zakładowych domów mieszkalnych i lokali w takich domach oraz z niewykorzystanej części zakładowego funduszu nagród.

W cytowanej przez Prokuratora Generalnego literaturze prawidłowe jest natomiast stwierdzenie, że trudno jest wykazać, że „akurat ci najemcy” przyczynili się swym wkładem finansowym lub pracą osobistą do wybudowania przez przedsiębiorstwa państwowe mieszkań, które stały się w przeszłości przedmiotem najmu na ich rzecz (por. M. Bednarek, *op.cit.*, s. 294).

4.7. Trafny jest pogląd Prokuratora Generalnego, że nie można wyprowadzić tezy o naruszeniu zasady równości, tylko dlatego że pewna grupa najemców w budynku, którego dotyczy spór, przystąpiła już do spółdzielni mieszkaniowej, uzyskując najpierw spółdzielcze prawo do lokalu, które następnie zostało przekształcone w odrębną własność po uiszczeniu przez tych członków spółdzielni wkładów budowlanych w wysokości 10-15% wartości rynkowej lokali. W istocie rzeczy sąd zarzuca nierówność w traktowaniu osób, które na mocy nieobowiązujących już przepisów dokonały przekształcenia dawnego lokalu zakładowego w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w stosunku do osób, które tego nie dokonały. Zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiałby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji (por. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

4.8. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Sejmu dotyczącego naruszenia zasady równości. Miałoby ono polegać na dysproporcji w wysokości wkładu budowlanego, do którego uiszczenia jest zobowiązany najemca dawnego lokalu zakładowego, oraz spłat, do których zobowiązane są osoby, którym przysługiwało dotychczas spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe prawo do lokalu. Po pierwsze, Sejm nietrafnie przyjmuje za kategorię podmiotów podobnych członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ubiegających się na zasadach określonych w art. 12 u.s.m. o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Sąd, uzasadniając naruszenie konstytucyjnej zasady równości, nie wskazał w pytaniu prawnym tej kategorii podmiotów, lecz podmioty określone w art. 18 u.s.m. Po drugie, wkład budowlany określony w art. 48 ust. 1 u.s.m. nie może być utożsamiany z wkładem budowlanym, o którym mowa w art. 18 u.s.m., rozumianym jako pokrycie pełnych kosztów budowy lokalu. Takie stanowisko jest również zajmowane w literaturze (por. E. Bończak-Kucharczyk, *op.cit.*). W przypadku nabywania budynków zakładowych spółdzielnia nie czyniła nakładów na wybudowanie tych budynków, lecz płaciła określoną cenę zakupu, która mogła różnić się od kosztów potrzebnych na wybudowanie tych budynków. Wkład budowlany, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., uiszczany w przypadku przewłaszczenia dawnego lokalu zakładowego na rzecz najemcy, kompensuje zatem spółdzielni nakład poczyniony na zakup nieruchomości. W tym zakresie jedyne podobieństwo wkładu budowlanego określonego w art. 18 i art. 48 ust. 1 u.s.m. może

odnosić się do idei przekształcenia praw do lokali przysługujących najemcom i członkom spółdzielni mieszkaniowych we własność „po kosztach”, które poniosła spółdzielnia mieszkaniowa.

4.9. Argumentacja przytoczona w uzasadnieniu pytania prawnego nie wykazuje zatem niezgodności kwestionowanej regulacji z konstytucyjną zasadą równości. W konsekwencji ustawodawca mógł różnie uregulować sytuację prawną trzech kategorii podmiotów, o których mowa w art. 48 ust. 1, art. 17<sup>14</sup> i art. 18 u.s.m, w odniesieniu do zasad ubiegania się przez te podmioty o ustanowienie odrębnej własności lokali.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim dotyczy żądania najemcy o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed odpłatnym nabyciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## 5. Ocena zgodności art. 48 ust. 1 u.s.m. z art. 64 Konstytucji.

5.1. W *petitum* pytania prawnego sąd kwestionuje zgodność art. 48 ust. 1 u.s.m. z art. 64 Konstytucji. Uzasadniając zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację prawa własności przysługującego spółdzielni mieszkaniowej, sąd przytacza *in extenso* uzasadnienie wyroku z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 48 ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu, argumenty przedstawione w powołanym wyroku, świadczące o niezgodności art. 48 ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 1 Konstytucji, przemawiają za tym, że niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji jest również art. 48 ust. 1 u.s.m. Sąd wskazał, że odmienność regulacji art. 48 ust. 3 u.s.m. i kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 48 ust. 1 u.s.m. sprowadza się wyłącznie do kwestii odpłatności. Regulacja zawarta w treści art. 48 ust. 1 u.s.m. pozbawia spółdzielnię mieszkaniową swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej, odbiera spółdzielni wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu, wreszcie ogranicza możliwość ustalenia wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność.

W *petitum* pytania prawnego sąd podał jako wzorzec kontroli art. 64 Konstytucji. Przepis ten składa się z trzech ustępów. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd przedstawił poglądy Trybunału wyrażone w wyroku o sygn. K 64/07 dotyczące naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, które odniósł do kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 48 ust. 1 u.s.m. Nie sformułował natomiast żadnych zarzutów w odniesieniu do naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, czyli nie przedstawił argumentacji, która winna doprowadzić do obalenia domniemania konstytucyjności tych przepisów. Uzasadnia to umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Kwestia statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych i ochrony przysługujących tym podmiotom praw majątkowych była przedmiotem obszernego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; z 20 kwietnia 2005 r. sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181; a także cytowane powyżej wyroki w sprawach o sygn. K 64/07 oraz P 17/10). Uogólniając poglądy Trybunału, należy wskazać, że spółdzielnie mieszkaniowe stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, realizujące konstytucyjnie gwarantowaną wolność zrzeszania, przewidzianą w art. 58 Konstytucji. Spółdzielnia

mieszkaniowa, jako osoba prawna typu korporacyjnego, której majątek jest prywatną własnością jej członków, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw, w tym zwłaszcza z ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Na tle Konstytucji brak jest bowiem podstaw do różnicowania konstytucyjnego statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność należy do osoby fizycznej, czy osoby prawnej.

W judykaturze i doktrynie ugruntowany jest pogląd, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, które obejmuje wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 4/2009, s. 911). Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą (por. powołany wyżej wyrok o sygn. K 33/00).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, może podlegać ograniczeniom (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; podobnie zob. wyroki z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W doktrynie zwraca się też uwagę, że prawo własności należy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2002, s. 17). Prawo własności przysługujące spółdzielni mieszkaniowej może zatem podlegać ograniczeniu, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 64 ust. 3 Konstytucji, tj. tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

5.3. Dokonując oceny normy zawartej w kwestionowanym przez sąd art. 48 ust. 1 u.s.m., należy odróżniać dwa aspekty. Po pierwsze, wskazany przepis wyznacza swobodę ustawodawcy w zakresie przekształcenia obligacyjnego prawa najmu lokalu w prawo odrębnej własności. Po drugie, określa warunki, w jakich przekształcenie to następuje.

W literaturze wskazuje się, że nowelizacja z 14 czerwca 2007 r. stanowi przejaw tendencji legislacyjnej określanej jako „upowszechnianie” własności i jej szczególnej odmiany nazywanej nurtem „socjalno-uwłaszczeniowym”. Przejawia się on w umacnianiu istniejących praw lokatorów do zajmowanych przez nich mieszkań w drodze ich przekształcania na zasadach preferencyjnych w prawa „silniejsze” (zob. M. Bednarek, *op.cit.*, s. 731). Przewidziana przez ustawodawcę w art. 48 ust. 1 u.s.m. konstrukcja przekształcenia „słabszego” prawa do lokalu w prawo „silniejsze” jest konstytucyjnie dopuszczalna i nie jest kwestionowana przez sąd (por. wyroki o sygn. K 33/00, sygn. K 5/01, sygn. P 16/08).

Zaskarżony art. 48 ust. 1 u.s.m. przewiduje, że najemca dawnego mieszkania zakładowego, które spółdzielnia mieszkaniowa nabyła odpłatnie od podmiotów określonych w tym przepisie, może żądać od spółdzielni przeniesienia własności zajmowanego mieszkania po spełnieniu określonych warunków finansowych. Ten właśnie aspekt jest przedmiotem zarzutów formułowanych przez sąd.

5.4. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd sądu, że przyznanie najemcy uprawnienia określonego w art. 48 ust. 1 u.s.m. stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo spółdzielni mieszkaniowej do rozporządzania rzeczą, poprzez pozbawienie spółdzielni swobody podjęcia decyzji co do zachowania przysługującego jej prawa własności do lokalu mieszkalnego i nakaz przeniesienia tego prawa na rzecz określonej osoby.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się jednak, że ustawowy nakaz zbycia przedmiotu własności na rzecz określonej osoby może być w pewnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny i nie narusza istoty prawa własności. Dopuszczalność takiego ograniczenia zależy od przyjętych przesłanek dochodzenia przez dany podmiot przyznanego mu uprawnienia (por. wyroki o sygn. K 33/00 i sygn. P 17/10). Wymagane jest również uwzględnienie korporacyjnego charakteru spółdzielni; wyklucza to arbitralne dysponowanie jej własnością z pominięciem organów spółdzielni i bez wykorzystania instrumentów decyzyjnych w postaci statutu i uchwał organów spółdzielni (por. wyrok o sygn. P 16/08). Punktem wyjścia oceny, czy przewidziane w kwestionowanym art. 48 ust. 1 u.s.m. ograniczenie prawa własności spółdzielni mieszkaniowej jest dopuszczalne, powinno być zatem zbadanie zakresu obowiązków najemców, od których spełnienia zależy realizacja przyznanego im roszczenia.

5.5. Aby ocenić dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, należy zbadać, czy z ustawowym nakazem przeniesienia własności lokalu mieszkalnego na najemcę jest powiązane odpowiednie świadczenie finansowe. Wysokość świadczenia finansowego, którego spełnienie warunkuje przeniesienie prawa własności przez spółdzielnię, powinna być racjonalna i obiektywnie uzasadniona. Nie może mieć charakteru arbitralnego (por. wyrok o sygn. K 5/01). W celu realizacji roszczenia przewidzianego w art. 48 ust. 1 u.s.m. najemca jest zobowiązany do dokonania spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (pkt 1 powołanego przepisu) oraz wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku (pkt 2 powołanego przepisu).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pierwsze ze świadczeń, które ma spełnić najemca na rzecz spółdzielni, przewidziane w art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m., nie może być traktowane jako spełniane w zamian za przeniesienie prawa własności mieszkania na najemcę. Nie jest ono wynagrodzeniem za nabycie prawa własności, lecz świadczeniem wzajemnym spełnianym przez najemcę w zamian za oddanie mu lokalu w najem. Ponoszenie opłat w związku z korzystaniem z mieszkania jest podstawowym obowiązkiem każdego najemcy, wynikającym z łączącego strony stosunku zobowiązaniowego (por. wyroki o sygn. K 64/07 i o sygn. P 17/10).

Odmienne niż w sprawach będących przedmiotem orzekania Trybunału w sprawach o sygn. K 64/07 i o sygn. P 17/10, które dotyczyły lokali nabytych przez spółdzielnie nieodpłatnie, dla realizacji roszczenia przysługującego najemcy ustawodawca przewidział w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. obowiązek zapłaty przez najemcę określonego przez zarząd spółdzielni wkładu budowlanego w wysokości ustalonej jako koszt nabycia przez spółdzielnię danego lokalu (wyliczonego proporcjonalnie do ceny nabycia zakładowego budynku mieszkalnego), zwaloryzowanego z uwzględnieniem odpowiedniego miernika waloryzacji.

Istnieje wiele metod dokonywania waloryzacji świadczeń pieniężnych. W art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. ustawodawca nie wskazał konkretnego sposobu dokonywania waloryzacji ceny nabycia dawnego lokalu zakładowego, w stosunku do którego najemcy przysługuje roszczenie o przeniesienie własności. W szczególności nie zostało

przesądzone, czy ma to być waloryzacja wniesionej ceny do wartości rynkowej budynku, czy też przeprowadzona według innych kryteriów. W literaturze spotyka się propozycje interpretacji omawianego przepisu co do sposobu waloryzacji (por. R. Dzięczek, *op cit.*). Wskazuje się, że ideą zmian w zakresie przewłaszczeń lokali wprowadzonych nowelizacją z 14 czerwca 2007 r. jest, z jednej strony, zastosowanie mechanizmu „kosztowego” ustalania wymaganej od członka dopłaty z tytułu przewłaszczenia, tak aby członek płacił tylko tyle, ile spółdzielnia uiszcza z tytułu wkładu koniecznego do nabycia danego lokalu. Z drugiej zaś strony, gdy spółdzielnia nie opłacała wkładów mieszkaniowych, lecz płaciła określoną cenę – formalnie więc nabywała budynek, wkład konieczny do przewłaszczenia na rzecz członka powinien kompensować spółdzielni poczyniony nakład. Cena nabycia określonego budynku powinna więc zostać odniesiona do rzeczywistej wartości rynkowej budynku z chwili nabycia, a następnie przeszacowana do wzrostu wartości budynku w chwili przewłaszczenia. Uprawniony wniesie wówczas stosowny ekwiwalent na rzecz spółdzielni. Nie będzie więc można zarzucić temu rozwiązaniu, że „wywłaszcza” spółdzielnię. W doktrynie wskazuje się, że za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia brzmienie art. 48 ust. 5 u.s.m., który dotyczy waloryzacji kaucji mieszkaniowej proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu. Kaucja ta podlega zaliczeniu na poczet wkładu budowlanego, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m.

Przedstawiona metoda waloryzacji jest jedną z możliwych, ale nie jedyną, o czym świadczy choćby przegląd rozwiązań stosowanych w praktyce (por. część III, pkt 3.5 uzasadnienia).

W konsekwencji wysokość ustalonego wkładu budowlanego zależy od ceny nabycia lokalu przez spółdzielnię i zastosowanego w danym przypadku wskaźnika waloryzacji. Ustalanie wysokości wkładu budowlanego i wybór odpowiedniego wskaźnika waloryzacji stanowi ustawową kompetencję zarządu spółdzielni. W niektórych sytuacjach tak ustalony wkład budowlany będzie odpowiadał wartości rynkowej lokalu, a w niektórych przypadkach będzie niższy. W każdym przypadku będzie jednak stanowił świadczenie odpowiadające kosztom nabycia danego lokalu mieszkalnego poniesionym przez spółdzielnię, powiększonym o ustalony przez organy spółdzielni wskaźnik waloryzacji.

Z informacji udzielonych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Infrastruktury i Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP wynika, że spółdzielnie często błędnie stosują mechanizm obliczania wkładu budowlanego. Podobna sytuacja zachodzi w rozpatrywanej sprawie. Podstawą obliczeń była bowiem ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wartość rynkowa lokalu, nie zaś określony w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m. koszt nabycia przez spółdzielnię danego lokalu wyliczonego proporcjonalnie do ceny nabycia zakładowego budynku mieszkalnego. Jest to jednak kwestia stosowania prawa, która pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

5.6. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w wyroku o sygn. P 17/10 oraz postanowieniu o sygn. S 1/12, że dopuszczalne jest określenie przez ustawodawcę preferencyjnych warunków finansowych nabywania przez najemców dawnych mieszkań zakładowych własności lokali przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o ile warunki te są racjonalne i obiektywnie uzasadnione. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na trzy kwestie.

Po pierwsze, najemcy mieszkań zakładowych w wielu przypadkach przyczyniali się swoim wkładem finansowym i pracą osobistą do wybudowania lokali zakładowych (por. część III, pkt 4.6 uzasadnienia).

Po drugie, jak już zostało stwierdzone wyżej (w pkt 2.1) cele, dla których spółdzielnie mieszkaniowe nabywały w całości lub części zakładowe budynki mieszkalne

wraz z zajmującymi te budynki najemcami, były podobne do celów, dla których spółdzielnie przejmowały te budynki nieodpłatnie. Nabywanie zakładowych lokali mieszkalnych wraz z najemcami przez różne podmioty stanowi do dziś palący problem społeczny będący przedmiotem wielu interpelacji poselskich (por. A. Antkiewicz, *op.cit.*, s. 43-44).

Po trzecie, podobnie jak w przypadku lokali przejmowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe nieodpłatnie, dopuszczalne jest określenie preferencyjnych warunków nabywania własności lokali przez najemców, którzy pozostawali w stosunku najmu mieszkania zakładowego już w chwili nabycia zakładowych budynków mieszkalnych przez spółdzielnię mieszkaniową (por. wyrok SN z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II CSK 51/10, OSNC-ZD nr 4/2010, poz. 122). Taka sytuacja zachodzi w sprawie, w związku z którą sąd wystąpił z pytaniem prawnym.

5.7. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim dotyczy żądania najemcy o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed odpłatnym nabyciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.