

41/A/2018

**WYROK**

z dnia 20 czerwca 2018 r.

**Sygn. akt SK 3/13\***

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Zbigniew Jędrzejewski  
Leon Kieres  
Mariusz Muszyński  
Justyn Piskorski  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak  
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 czerwca 2018 r., skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej „Wola” z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779) z art. 2, art. 21 oraz art. 64 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779) w zakresie, w jakim w przypadku złożenia w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. przez osobę posiadającą spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wniosku o przekształcenie tego prawa w odrębną własność lokalu zobowiązywał spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie do 30 czerwca 2010 r., jeśli spełnione były warunki określone w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845) w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 22 lit. a 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) i obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 czerwca 2018 r. w Dz. U. poz. 1237.

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

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 1 września 2011 r. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Wola” w siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca lub spółdzielnia) wniosła o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.) jest niezgodny z art. 21, art. 64 oraz art. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, przepis ten naruszać miał konstytucyjne prawo do własności i do innych praw majątkowych (takich jak prawo wieczystego użytkowania gruntów), prawo do słusznego odszkodowania w razie odebrania własności, a także prawo do starannego i zgodnego z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego ustawodawstwa.

1.1 Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z dwoma odrębnymi stanami faktycznymi.

1.1.1. W świetle pierwszego z tych stanów faktycznych, 10 czerwca 2009 r. powódka przedstawiła spółdzielni wniosek o przekształcenie przysługującego jej prawa do lokalu mieszkalnego w prawo odrębnej własności bez konieczności dopłat do wkładu budowlanego. Wobec nieuwzględnienia wniosku przez spółdzielnię powódka wystąpiła do sądu.

Wyrokiem z 13 listopada 2009 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił powództwo i zobowiązał pozwaną spółdzielnię do złożenia oświadczenia woli, zgodnie z którym spółdzielnia ustanawia na rzecz powódki odrębną własność opisanego w wyroku lokalu wraz z przynależnością i udziałem we współwłasności. W ocenie sądu, roszczenie powódki znajdowało oparcie w art. 17<sup>14</sup> ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116; dalej: u.s.m.). Sąd ustalił, że powódka nie miała obowiązku dokonania jednorazowej spłaty kwoty, którą została obciążona z tytułu modernizacji lokalu; powódka spełniła natomiast wszystkie warunki, w których spółdzielnia powinna zrealizować jej prawo.

Apelacja spółdzielni została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 sierpnia 2010 r. Sąd wskazał przy tym, że art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. winien być interpretowany zgodnie z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 51/05 i P 16/08.

Postanowieniem z 29 czerwca 2011 r., doręczonym skarżącej 18 lipca 2011 r., Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej spółdzielni.

1.1.2. W drugim stanie faktycznym powódka była członkiem spółdzielni i korzystała z własnościowego prawa do lokalu użytkowego. Wnioskiem z 1 grudnia 2009 r. powódka – na podstawie art. 17<sup>14</sup> u.s.m. – wystąpiła do spółdzielni o przekształcenie własnościowego prawa do lokalu użytkowego w odrębną własność. Spółdzielnia zażądała zapłaty za udział w prawie wieczystego użytkowania nieruchomości.

Wyrokiem z 29 października 2010 r. Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, że w świetle art. 17<sup>14</sup> u.s.m. nie było podstaw do uzależnienia ustanowienia odrębnej własności lokalu użytkowego i przeniesienia własności tego lokalu na rzecz powódki od uiszczenia przez nią na rzecz spółdzielni wartości nieruchomości gruntowej zajętej pod ten lokal użytkowy. Apelacja pozwanej została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2011 r., który stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. w przypadku wniosków złożonych od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., o których mowa w art. 12, art. 17<sup>14</sup>, art. 17<sup>15</sup> u.s.m., spółdzielnia miała obowiązek – o ile były spełnione warunki określone w art. 12 ust. 1, art. 17<sup>14</sup> ust. 1 i art. 17<sup>15</sup> u.s.m. w brzmieniu sprzed nowelizacji – zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie do 30 czerwca 2010 r.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. nie był przedmiotem oceny Trybunału. Uregulował on sytuację osób, które złożyły wnioski o przeniesienie własności lokalu przed dniem utraty mocy obowiązującej art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w wersji sprzed nowelizacji z 2009 r. Wobec zawartej w sentencji wyroku Trybunału o sygn. P 16/08 klauzuli o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w starym brzmieniu o 12 miesięcy, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. mógł stanowić samodzielną podstawę roszczeń powódki. Ponieważ spółdzielnia nie zrealizowała żądania powódki do 30 czerwca 2010 r., sąd uznał, że doszło do bezczynności, o jakiej mowa w art. 49<sup>1</sup> u.s.m.

1.1.3. Zdaniem skarżącej, art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. był materialną podstawą ostatecznych orzeczeń w obu wskazanych sprawach.

1.2. Skarżąca podniosła, że wyrokiem o sygn. P 16/08 Trybunał uznał art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. za sprzeczny z wymaganiami konstytucyjnymi. Tymczasem zaskarżony art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadził normę w istocie tożsamą z normą, której niekonstytucyjność została stwierdzona przez Trybunał. Nakazał on bowiem stosować art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do 29 grudnia 2009 r. Skoro ustawa nowelizująca z 2009 r. powtórzyła – zdaniem skarżącej – przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją, to przez to obarczona jest tymi samymi wadami, które miała ustawa nowelizowana. Uchwalenie normy tożsamej z normą uznaną za sprzeczną z Konstytucją doprowadziło do naruszenia prawa skarżącej do starannego ustawodawstwa oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis doprowadził ponadto do naruszenia prawa własności spółdzielni, chronionego na mocy art. 21 i art. 64 Konstytucji. Umożliwił odbieranie spółdzielniom mieszkaniowym (podmiotowi prywatnemu) przysługującej im własności oraz przeniesienie jej do majątku innych osób prywatnych bez żadnego ekwiwalentu z tego tytułu. Skarżąca wskazała na błędne rozumowanie ustawodawcy, jakoby członkowie spółdzielni uprawnieni do spółdzielczych praw do lokali pozostawali „ekonomicznymi właścicielami lokali”. Ponieważ majątek spółdzielni stanowi prywatną własność jej członków, to przeniesienie prawa własności z majątku wspólnotowego do majątku indywidualnego rodzić musiało uprawnienia spółdzielni.

Na skutek zastosowania przez sądy art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. zapadły orzeczenia, które zastępowały oświadczenia woli spółdzielni o ustanowieniu odrębnej własności lokali na rzecz osób trzecich. Doszło tym sposobem do bezpłatnego przesunięcia majątkowego z majątku spółdzielni do majątku osób trzecich. Jak podkreśliła skarżąca, nastąpiło to jednak nie na zasadzie zgodnej woli tych podmiotów, lecz z przymusu państwowego. Zatem własność i inne prawa majątkowe przysługujące spółdzielni okazały się nie tylko chronione słabiej niż prawa przysługujące innym podmiotom, lecz wręcz dyskryminowane i odbierane. Naruszało to art. 64 Konstytucji. Spółdzielnia utraciła własność części budynku i prawo wieczystego użytkowania części gruntu, co nie zostało zrekomensowane przez państwo. To zaś naruszyło art. 21 Konstytucji.

1.3. Zarządzeniem z 4 lipca 2012 r. Prezes TK wyłączył spod sygn. akt Ts 271/11 skargę konstytucyjną spółdzielni w zakresie, w jakim jako ostateczne orzeczenie skarżąca wskazała postanowienie Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2011 r. W postawieniu z 20 listopada 2012 r., sygn. Ts 157/12 (OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 117), Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze w tym zakresie.

Ponadto w postanowieniu z 20 listopada 2012 r., sygn. Ts 271/11 (OTK ZU nr II/B/2014, poz. 826), Trybunał odmówił również nadania dalszego biegu skardze spółdzielni w zakresie dotyczącym art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. Przepis ten nie był bowiem podstawą orzeczenia w sprawie skarżącej.

2. W piśmie z 21 października 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. w zakresie, w jakim zobowiązał spółdzielnię mieszkaniową – po spełnieniu warunków określonych w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., nadanym przez art. 1 pkt 22 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.) – do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie do 30 czerwca 2010 r. w przypadku wniosków złożonych od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., jest zgodny z art. 2 w związku z art. 21 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do kwestii formalnych, Prokurator Generalny zauważył, że skarżąca uczyniła przedmiotem skargi konstytucyjnej cały art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. Tymczasem – jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej – zakresem kontroli może zostać objęty art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. jedynie w części odnoszącej się do wniosków o przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności, złożonych w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. Sądy obu instancji, uwzględniając powództwo przeciwko spółdzielni, zastosowały – zgodnie z odesłaniem ujętym w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. – art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. dotyczący zasad przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności lokalu. Sądy te nie orzekały natomiast na podstawie art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>15</sup> u.s.m., do których również odsyła zaskarżony przepis przejściowy. W tym zakresie postępowanie dotyczące konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi natomiast o wzorce kontroli, to zastrzeżenia Prokuratora Generalnego wzbudził art. 64 ust. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżąca spółdzielnia nie uzasadniła zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, ponieważ ani nie wykazała, na czym w istocie miałyby polegać różnicowanie wprowadzone przez zaskarżony przepis, ani nie określiła grupy podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną, w ramach której dochodzić miałyby do różnicowania sytuacji prawnej. W związku z tym postępowanie dotyczące badania zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji powinno również zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych Prokurator Generalny zauważył, że zarzuty, które zostały sformułowane w skardze konstytucyjnej, opierały się na twierdzeniu, iż w zaskarżonym przepisie ustawodawca przywrócił regulację ustawową w kształcie, w jakim została ona uznana za niekonstytucyjną w wyroku Trybunału 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Jak wskazał Prokurator Generalny, art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w brzmieniu wynikającym z ustawy nowelizującej z 2007 r.) utracił jednak moc obowiązującą nie na skutek wyroku Trybunału, lecz w konsekwencji wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. Wyrok o sygn. P 16/08 – opublikowany w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 2008 r. (Nr 235, poz. 1617) – zawierał klauzulę odroczenia utraty mocy obowiązującej przez art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w dawnym brzmieniu) o 12 miesięcy, a zatem miał wejść w życie 31 grudnia 2009 r. Jednak 30 grudnia 2009 r. weszła w życie ustawa nowelizująca z 2009 r., zawierająca przepis intertemporalny zaskarżony w niniejszej sprawie i nakazujący dalsze stosowanie art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w dawnym brzmieniu) do niektórych kategorii wniosków złożonych

między 31 lipca 2007 r. i 29 grudnia 2009 r. Ustawa nowelizująca z 2009 r. zmieniła jednocześnie kontekst normatywny przepisów poprzez ustanowienie zasady, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że formułując zarzuty niekonstytucyjności wobec art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r., skarżącą pominęła argumentację zawartą w wyroku Trybunału o sygn. P 16/08, dotyczącą powodów odroczenia skutku derogacyjnego w odniesieniu do art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w dawnym brzmieniu). Proces legislacyjny, który doprowadził do uchwalenia ustawy nowelizującej z 2009 r., miał na celu wykonanie tego wyroku Trybunału. Przepis przejściowy zawarty w ustawie nowelizującej z 2009 r. miał określić sposób i termin realizacji wniosków o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu złożonych przez uprawnione osoby przed wejściem w życie nowelizacji. Ustawodawca nie działał zatem w sposób dowolny. Wręcz przeciwnie, uchwalając zaskarżoną regulację w pełni wyważył interesy zainteresowanych podmiotów oraz przewidział ochronę ekspektatyw osób, które złożyły wnioski na dotychczasowych zasadach, i urzeczywistnił w ten sposób zasady konstytucyjne solidaryzmu społecznego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. nakazał dalsze stosowanie art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w brzmieniu sprzed tej nowelizacji) jedynie w ograniczonym zakresie, mianowicie w zakresie dotyczącym wyłącznie stanów z przeszłości. Co najmniej uproszczeniem było zatem twierdzenie skarżącej o przywróceniu niekonstytucyjnej regulacji. Ustawodawca mógł w zaskarżonym przepisie przejściowym odnieść się do kwestii stosowania art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w dawnej wersji), skoro na mocy wyroku Trybunału o sygn. P 16/08 przepis ten zachował moc obowiązującą przez 12 miesięcy.

Prokurator podkreślił, że przyjęta regulacja przejściowa miała czynić zadość konstytucyjnemu wymaganiu ochrony ekspektatyw. Osobom, które spełniły wszystkie dotychczasowe warunki i złożyły do spółdzielni wnioski o przekształcenie, lecz przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. nie zawarły umowy o przeniesieniu własności lokalu, przysługiwała bowiem maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności, podlegająca ochronie zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, to właśnie brak zaskarżonego przepisu rodziłby naruszenie standardów demokratycznego państwa prawnego.

Stojąc na stanowisku o zgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny nie podzielił również – mającego być konsekwencją uchybienia standardom poprawnej legislacji – zarzutu naruszenia prawa do własności i innych praw majątkowych oraz zasady ochrony tychże praw, wyrażonych w art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 21 listopada 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową – na podstawie wniosków złożonych od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. i po spełnieniu warunków określonych w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. – do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

3.1. Marszałek Sejmu podzielił zastrzeżenia Prokuratora Generalnego dotyczące dopuszczalnego przedmiotu kontroli. Stwierdził, że kontrolą w niniejszym postępowaniu mógł być objęty art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. wyłącznie w zakresie, w jakim odnosi się do stosowania – we wskazanym w tym przepisie okresie przejściowym – art. 17<sup>14</sup>

ust. 1 u.s.m. Natomiast w zakresie, w jakim przepis ten określa konsekwencje złożonych wniosków o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu bądź zawarcia przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu, o których mowa w art. 12 i art. 17<sup>15</sup> u.s.m., nie została spełniona przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej, jaką jest zastosowanie przepisu w sprawie będącej podstawą wniesienia tej skargi.

Jeśli chodzi zaś o sposób ujęcia wzorców kontroli, to w związku z niemożnością uczynienia w postępowaniu skargowym samodzielnym wzorcem art. 2 Konstytucji ocena konstytucyjności powinna być przeprowadzona w świetle art. 2 Konstytucji w powiązaniu z zasadami ochrony własności, unormowanymi w art. 21 i art. 64 Konstytucji.

3.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, dla rozpatrzenia zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej równie istotny jak merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunału o sygn. P 16/08 powinien być fakt odroczenia przez Trybunał utraty mocy obowiązującej art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2009 r.) o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia tego wyroku (tj. do 30 grudnia 2009 r.), a także powody takiego rozstrzygnięcia. Argumentacja, jaka legła u podstaw decyzji o odroczeniu, pozwala bowiem twierdzić, że ustawodawca – dostosowując stan prawny do wyroku o sygn. P 16/08 – prawidłowo skorzystał ze swobody regulowania kwestii intertemporalnych.

Decydując się na dalsze stosowanie art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. – w brzmieniu uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjny – ustawodawca uwzględnił specyfikę „spraw w toku”, czyli spraw osób uprawnionych z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które przed upływem terminu odroczenia skutecznie złożyły wniosek o ustanowienie odrębnej własności lokalu i z momentem złożenia takiego wniosku uzyskały roszczenie o przeniesienie własności lokalu. Jednocześnie ustawa nowelizująca z 2009 r. potwierdziła dążenie ustawodawcy do utrzymania korzystnych zasad przekształcania własnościowych praw do lokali w odrębną własność (art. 17<sup>14</sup> u.s.m. uzyskał niemalże identyczne brzmienie), a ponadto zmieniła kontekst normatywny funkcjonowania przepisów o przekształceniach na tyle, że zdezaktualizowało to część uwag krytycznych Trybunału zawartych w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 16/08. Wprowadziła bowiem regułę, w myśl której spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali. Wobec takiej zmiany kontekstu normatywnego, nie może – w opinii Marszałka Sejmu – być mowy o naruszeniu praw majątkowych przysługujących spółdzielni mieszkaniowej ani o „niesłusznym” wzbogaceniu się spółdzielców, którzy złożyli wniosek o przekształcenie.

4. Pismem z 12 marca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

## II

Stosownie do treści art. 91 w związku z art. 92 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), Trybunał – orzekając w pełnym składzie – rozpoznał skargę konstytucyjną Spółdzielni Mieszkaniowej „Wola” z siedzibą w Warszawie na rozprawie.

Podczas rozprawy pełnomocnik skarżącej oraz pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

## 1. Dopuszczalny zakres rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej „Wola” z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca) Trybunał odmówił nadania tej skardze biegu w zakresie, w jakim skarżąca wskazała jako ostateczne orzeczenie w jej sprawie postanowienie Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2011 r. (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2012 r., sygn. Ts 157/12, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 117), a także w zakresie, w jakim zakwestionowała konstytucyjność art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.) – (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2012 r., sygn. Ts 271/11, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 826).

W konsekwencji, do rozpoznania merytorycznego skierowana została kwestia zgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji. Niemniej, również na tym etapie postępowania Trybunał był zobowiązany zweryfikować, czy skarga konstytucyjna spełniła wszystkie wymagania określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz właściwych przepisach ustawowych. Po zakończeniu wstępnej kontroli, aż do wydania orzeczenia zamykającego postępowanie, Trybunał ma obowiązek w dalszym ciągu czuwać nad tym, by skarga czyniła zadość przesłankom warunkującym merytoryczne rozpoznanie, a także umorzyć postępowanie, jeśli się okazało, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne z uwagi na przeszkody formalne ujawnione dopiero na tym etapie postępowania (zob. wyrok z 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149, wraz z powołanym tam orzecnictwem).

1.2. Uwzględnwszy to, że przedmiotem zaskarżenia w trybie skargowym może być wyłącznie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego (zob. art. 79 ust. 1 Konstytucji), Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu o konieczności ograniczenia ram niniejszego postępowania do oceny konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. wyłącznie w takim zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu w terminie do 30 czerwca 2010 r., jeśli między 31 lipca 2007 r. a 29 grudnia 2009 r. z wnioskiem o przekształcenie wystąpiła osoba uprawniona z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz zostały spełnione warunki określone w art. 17<sup>14</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845; dalej: u.s.m. lub ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2009 r.

Skarga konstytucyjna wniesiona została bowiem na kanwie sprawy, która dotyczyła wniosku złożonego 1 grudnia 2009 r. przez osobę uprawnioną z tytułu własnościowego prawa do lokalu użytkowego o ustanowienie przez skarżącą – w trybie art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w wersji sprzed nowelizacji) – odrębnej własności tego lokalu. Podstawą ostatecznego orzeczenia w tej sprawie nie był więc art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. w zakresie, w jakim odnosi się do wniosków, o których mowa w art. 12 i art. 17<sup>15</sup> u.s.m.

Z tego względu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK), z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia merytorycznego, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie, w jakim art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. odnosi się do wniosków innych niż wnioski o przekształcenie własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu.



1.3. Trybunał – kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – dokonał również usystematyzowania wzorców kontroli w niniejszej sprawie. W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała bowiem art. 21 (w całości), art. 64 (w całości), a także art. 2 Konstytucji (w zakresie „prawa do starannego i zgodnego z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego ustawodawstwa”) – bez sprecyzowania relacji między tymi postanowieniami konstytucyjnymi.

Niemniej z treści uzasadnienia skargi wynikało w sposób niewątpliwy, że podstawą swoich zarzutów skarżąca uczyniła twierdzenie, że „[s]karżony przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej [z 2009 r.] powołuje do życia normę literalnie tożsamą z normą, której niekonstytucyjność została stwierdzona przez Trybunał (...)” – (s. 3 pisma procesowego z 1 września 2011 r.). Tym samym „(...) ustawa nowelizująca z 18 grudnia 2009 roku [powieliła] te same wady, które miała ustawa nowelizowana. Naruszyły one prawo Spółdzielni, jako niepaństwowej osoby prawnej, do własności, które to prawo chroni art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. (...) Zaskarżona norma odbiera prawo własności przysługujące spółdzielniom mieszkaniowym i przesuwają do majątku indywidualnego innych osób nie przyznając też spółdzielniom żadnego ekwiwalentu z tego tytułu” (tamże).

Istota przedstawionego problemu konstytucyjnego dotyczyła zatem tego, że przepis intertemporalny – mianowicie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. – nakazujący stosowanie art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w brzmieniu uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181) w odniesieniu do wniosków o przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu złożonych w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., stworzył możliwość dalszego niedopuszczalnego – zdaniem skarżącej – ingerowania w jej konstytucyjne prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych (prawa użytkowania wieczystego gruntów, prawa do słusznego odszkodowania w przypadku odebrania własności). Ingerencja ta stała się możliwa w związku z „powtórzeniem” (a precyzyjnie ujmując: z nakazaniem dalszego stosowania we wskazanym zakresie) regulacji uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną, co miało – w ocenie skarżącej – naruszać wymagania wynikające z art. 2 Konstytucji.

W tych okolicznościach Trybunał uznał za podstawowy wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 Konstytucji. Nie miał przy tym wątpliwości, że wskazane postanowienie konstytucyjne może być adekwatnym kryterium oceny przepisów dotyczących problematyki przekształcania praw spółdzielczych w odrębną własność (zob. np. wyroki z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100, a także wyrok o sygn. P 16/08). Trybunał uznał jednocześnie, że wskazane przez skarżącą wymagania wynikające z zawartej w art. 2 Konstytucji klauzuli państwa prawnego, w szczególności te dotyczące poprawnej legislacji, stanowią w niniejszej sprawie wzorzec związkowy, będący tłem oceny zarzutu niedopuszczalnej ingerencji w prawa majątkowe skarżącej. Ten sposób ujęcia wzorców odpowiadał utrwalonej w orzecznictwie trybunałskiej tezie, w myśl której art. 2 Konstytucji nie może być samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniach zainicjowanych w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji, chyba że skarżący wykaże istnienia prawa podmiotowego, które miałyby w sposób bezpośredni i wyłączny wynikać z art. 2 Konstytucji. Ponadto art. 2 Konstytucji może stać się w pewnych przypadkach podstawą skargi, w szczególności wtedy, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego (zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40, wraz z powołanymi tam judykatami). Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie.

Jeśli chodzi natomiast o pozostałe wzorce materialne, Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie skarżąca nie udowodniła, na czym miałyby polegać naruszenie prawa do równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Nie wskazała klasy podmiotów podobnych ani wyróżniającej te podmioty ce-

chy prawnie relewantnej; nie uzasadniła, na czym miałyby polegać nieuzasadnione zróżnicowanie w ramach tej klasy. Takie uchybienia formalne uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 14). W zakresie tego wzorca Trybunał był więc zobligowany umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

Trybunał rozważył też dopuszczalność uwzględnienia w niniejszej sprawie art. 21 i art. 64 ust. 3 Konstytucji jako kryterium oceny art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. W tym kontekście uznał za zbędne – w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK – badanie zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą ochrony własności (mienia), wysłowioną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako że skarżąca nie wywiodła z tego postanowienia konstytucyjnego treści innej niż ta, która jest zawarta we wzorcach zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji (mianowicie w art. 64 ust. 1 Konstytucji). W niniejszej sprawie zarzuty koncentrowały się bowiem na naruszeniu konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych (podlegającego ochronie na mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji) na skutek niedopuszczalnego pozbawienia spółdzielni własności lokalu. Zakwestionowany przepis utrzymał w mocy regulację określającą zakres i przesłanki pozbawienia spółdzielni mieszkaniowych swobody posiadania i rozporządzania przedmiotem własności (lokałem). Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowił zatem wystarczający wzorzec kontroli art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (w zaskarżonym zakresie).

Jeśli chodzi natomiast o art. 21 ust. 2 Konstytucji, to skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu, że wzorzec ten może być uznany za adekwatny do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Nie wyjaśniła przede wszystkim, w jaki sposób można byłoby odnieść konstytucyjne wymagania dotyczące wywłaszczenia na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem do problematyki odnoszącej się do przekształceń praw spółdzielczych. Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publicznej i za słusznym odszkodowaniem. W świetle orzecznictwa trybunalskiego, „instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia” (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). W przywołanym wyroku o sygn. P 16/08 Trybunał podtrzymał ten pogląd, przypominając przy tym, 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)”.

Ponieważ w niniejszej sprawie problem konstytucyjny nie dotyczył pozbawienia (odjęcia) własności na rzecz podmiotu publicznoprawnego i dla realizacji określonego celu publicznego (wywłaszczenie), ale dotyczył ustawowego zobowiązania podmiotu prywatnego (spółdzielni mieszkaniowej) do przymusowego przeniesienia własności na rzecz innego podmiotu prywatnego (osoby, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), Trybunał umorzył postępowanie w zakresie, w jakim jako wzorzec kontroli skarżąca wskazała art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, art. 21 ust. 2 Konstytucji nie mógł być skutecznie powoływany dla podważenia konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (w zaskarżonym zakresie).

Z tych samych powodów Trybunał zobligowany był do umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wskazane postanowienie konstytucyjne odnosi się bowiem do sytuacji, w których dochodzi do ograniczenia praw majątkowych. Tymcza-

sem problem konstytucyjny w niniejszej sprawie odnosił się do kwestii dopuszczalności nałożenia na spółdzielnie ustawowego obowiązku wyzbycia się własności na rzecz osób, którym przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, na zasadach określonych w zaskarżonym przepisie.

1.4. Po dokonaniu ustaleń wstępnych Trybunał przystąpił do rozpoznania kwestii zgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. w zakresie, w jakim – w przypadku złożenia w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. przez osobę posiadającą spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wniosku o przekształcenie tego prawa w odrębną własność lokalu – zobowiązywał spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie do 30 czerwca 2010 r., jeśli spełnione były warunki określone w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2009 r., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

## **2. Zaskarżony przepis i jego kontekst prawny.**

2.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie był art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (we wskazanym wyżej zakresie). Na jego podstawie spółdzielnie mieszkaniowe zostały zobowiązane do zawarcia umów przeniesienia własności lokali w terminie do 30 czerwca 2010 r., jeśli w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. osoby uprawnione z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu złożyły wniosek o przekształcenie, o którym mowa w art. 17<sup>14</sup> u.s.m., oraz były spełnione warunki określone w ustępie 1 tegoż art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. (ustawa ta – zgodnie z jej art. 8 – weszła w życie 30 grudnia 2009 r.). W razie niepodjęcia przez zarząd spółdzielni uchwały w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu w danej nieruchomości (zob. art. 42 ust. 1 u.s.m.) albo zaskarżenia takiej uchwały do sądu, termin zawarcia umów o przeniesienie własności miał ulec wydłużeniu i wygasnąć dopiero po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały albo uprawomocnienia się orzeczenia sądu (zob. art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2009 r.).

Zaskarżony przepis stanowił zatem element regulacji intertemporalnej zawartej w ustawie nowelizującej z 2009 r. Unormował on status prawny wniosków o przekształcenie złożonych przed wejściem w życie kolejnej zmiany prawnej dotyczącej problematyki tzw. uwłaszczenia. W szczególności utrzymał stosowanie zasad dotychczasowych do wniosków o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu złożonych w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. przez osoby, którym przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i które spłaciły należności wymagane wówczas przez ustawę. Ustawodawca zdecydował o dalszym stosowaniu ustawy dawnej, co w praktyce oznaczało dalsze stosowanie – choć w ograniczonym zakresie podmiotowym i czasowym – regulacji uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną wyrokiem o sygn. P 16/08. To z uwagi na ten właśnie efekt nowelizacja została zaskarżona w niniejszej sprawie.

2.2. Materialne warunki, od spełnienia których ustawodawca uzależnił zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu, określał – stosownie do odesłania znajdującego się w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. – art. 17<sup>14</sup> u.s.m. „w brzmieniu dotychczasowym”.

Treść art. 17<sup>14</sup> u.s.m. ulegała kilkukrotnie zmianom na przestrzeni lat. Pierwotne brzmienie tego przepisu ustalone zostało przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058; dalej: ustawa nowelizująca z 2002 r.). W odniesieniu do stanu prawno-faktycznego sprawy będącej kanwą skargi rozpoznawanej przez Trybunał w niniejszym po-

stępowaniu, znaczenie miała treść art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w kształcie, jaki przepis ten uzyskał na mocy art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.). Nowela weszła w życie 31 lipca 2007 r. (zob. art. 12 tej ustawy). Z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. wynika, że to właśnie w tym brzmieniu art. 17<sup>14</sup> u.s.m. ma być stosowany do wniosków złożonych w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r.

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. stanowił, że „[n]a 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 1<sup>1</sup> [u.s.m.]”, czyli kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ten lokal oraz eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni (tzw. opłaty eksploatacyjne).

2.3. Art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. – w brzmieniu ustalonym przez ustawę nowelizującą z 2007 r. – stał się przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie o sygn. P 16/08. Wątpliwości konstytucyjne dotyczyły przede wszystkim dopuszczalności uwłaszczenia na majątku spółdzielni, bez zgody organów spółdzielczych (przymusowo), pod warunkiem dokonania przez spółdzielcę wyłącznie tych spłat, które zostały określone w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., a więc – zdaniem sądów pytających – bez „słusznego odszkodowania” za uwłaszczenie spółdzielni z własności nieruchomości. Wyrokiem z 17 grudnia 2008 r. (wydanym w pełnym składzie) Trybunał orzekł, że art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązywał 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.

Trybunał przyjął, że co prawda uwłaszczenia osób zajmujących lokale spółdzielcze nie należy ujmować w kategorii wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, niemniej jednak „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. (...) [N]ie 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 (...)”. Trybunał stwierdził jednocześnie na gruncie tamtej sprawy, że obligatoryjne przekształcenie prawa do mieszkania na warunkach określonych w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w zakwestionowanym brzmieniu) nie było uzasadnione wartościami konstytucyjnymi. W szczególności takiego uzasadnienia nie mógł stanowić art. 75 ust. 1 Konstytucji, który „dotyczy [jedynie] faktycznej realizacja potrzeby mieszkaniowej, nie zaś intensywności majątkowej tytułu prawnego, na podstawie którego ta potrzeba jest realizowana”. Reguła wynikająca z tego postanowienia konstytucyjnego mówi o tym, że „każdy powinien mieć mieszkanie (mieć gdzie mieszkać)”, jednakże nie gwarantuje ona, że „każdy powinien zajmować lokal jako właściciel mieszkania”. Ponadto oceniana regulacja – zdaniem Trybunału – ustalała zasady

wyliczenia kwot rekompensaty dla spółdzielni w sposób nieadekwatny i przypadkowy. „[U]stawodawca, uchwalając kontrolowaną nowelizację [z 2007 r.], 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”. Niezgodność art. 17<sup>14</sup> ust. 1 w zakresie, w jakim zobowiązywał spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu jedynie spłat wskazanych w pkt 1 i 2 tego przepisu, polegała 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[ło] zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza[ło] zasadę równej ochrony prawnej własności”.

Jednocześnie w wyroku o sygn. P 16/08 Trybunał postanowił odroczyć termin utraty mocy obowiązującej art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w brzmieniu uznanym za niekonstytucyjny) o 12 miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (co nastąpiło 30 grudnia 2008 r. – zob. Dz. U. Nr 235, poz. 1617; zatem skutek derogacyjny wyroku miał wystąpić 31 grudnia 2009 r.). Trybunał wskazał przy tym, że „[o]droczenie 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 prawnym dotyczący poszczególnych grup wnioskodawców”.

2.4. 8 września 2009 r. złożony został w Sejmie – „w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08” – rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2348/VI kadencja). Miał on służyć wykonaniu wskazanego wyroku Trybunału (tak: poseł sprawozdawca A. Młyńczak, zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2009 r., s. 45-47). W odniesieniu do kwestii przekształcenia prawa spółdzielczego własnościowego w odrębną własność lokalu projekt przewidywał poszerzenie dotychczasowego zakresu obowiązków finansowych osoby ubiegającej się o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu o obowiązek spłaty minimalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, a realizacja wniosku o przeniesienie miała nastąpić przed upływem 15 lat od ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Prace legislacyjne nad tym projektem zakończyły się uchwaleniem ustawy nowelizującej z 2009 r. Jednakże w ich wyniku – w związku z poprawkami Senatu (zob. druk sejmowy nr 2608/VI kadencja), nieodrzuconymi przez Sejm – art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. uzyskał niemal identyczne brzmienie jak to, które wynikało z ustawy nowelizującej z 2007 r. i które zostało zakwestionowane przez Trybunał w wyroku o sygn. P 16/08. Sprecyzowano jedynie, że spłaty mają być dokonane „przez niego” (tj. przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), oraz usunięto odesłanie do art. 4 ust. 1<sup>1</sup> u.s.m.

Art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. – w wersji wynikającej z art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej z 2009 r. – stanowi, że „[n]a pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

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 [u.s.m.]”.

W dalszym ciągu zatem art. 17<sup>14</sup> u.s.m. ma realizować zasadę, że każdy, kto w spółdzielni mieszkaniowej pokrył pełne koszty wybudowania używanego przez siebie lokalu, może ubiegać się o ustanowienie na jego rzecz własności tego lokalu bez dodatkowych dopłat. Wpłaty, o których mowa punkcie 1 tego przepisu, związane są bowiem z niezapłaceniem spółdzielni części kosztów budowy lokalu (nieuiszczeniem części wkładu budowlanego albo niezapłaceniem kredytu, którym została pokryta część wkładu budowlanego). W warunkach zarówno ustawy nowelizującej z 2007 r., jak i ustawy nowelizującej z 2009 r., osoba nabywająca własność lokalu, do którego przysługuje jej prawo własnościowe, nie musi dokonać uzupełnienia wkładu budowlanego z tytułu modernizacji budynku (w rozumieniu art. 6<sup>1</sup> ust. 5 u.s.m. – uchylonego przez art. 1 pkt 6 lit. b ustawy nowelizującej z 2007 r.) ani spłaty przypadających na ten lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal.

Ustawa nowelizująca z 2009 r. uzupełniła ponadto treść art. 1 u.s.m. o nowy ustęp 1<sup>1</sup>, w myśl którego „[s]półdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali”. Zasada ta ma charakter systemowy, a jej wyartykułowanie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych świadczy o tym, że ustawodawca świadomie zamierzał doprowadzić do zmiany kontekstu normatywnego przepisów dotyczących relacji łączących spółdzielnię oraz jej członków i osoby niebędące członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu – także w zakresie przepisów regulujących problematykę tzw. uwłaszczenia.

### **3. Ocena konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r.**

3.1. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań Trybunał uznał za celowe podkreślić, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu nie był – i nie mógł być – art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu ukształtowanym przez ustawę nowelizującą z 2009 r. W tej wersji nie stanowił on bowiem podstawy ostatecznego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, na kanwie której została złożona skarga konstytucyjna podlegająca rozpoznaniu.

Przedmiotem kontroli nie mógł być też art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w brzmieniu wcześniejszym, wynikającym z ustawy nowelizującej z 2007 r. O jego niekonstytucyjności przesądził bowiem Trybunał w sposób ostateczny (zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji) w wyroku o sygn. P 16/08. Ponowna kontrola zgodności art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w tym brzmieniu z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych spółdzielni mieszkaniowych byłaby niedopuszczalna.

Merytoryczna ocena konstytucyjności w niniejszej sprawie odnosiła się wyłącznie do art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (przepisu intertemporalnego) w zakresie, w jakim nakazywał dalsze stosowanie dotychczasowych (tj. wynikających z art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu określonym przez ustawę nowelizującą z 2007 r.) – konstytucyjnie wadliwych – zasad uwłaszczenia spółdzielców do wniosków o przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu złożonych w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., czyli w okresie od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. Dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. był ostatnim dniem odroczenia utraty mocy obowiązującej przez art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w brzmieniu ustalonym przez ustawę nowelizującą z 2007 r.) wskazanym w wyroku o sygn. P 16/08.

3.2. Kwestia wymagań, jakie ustawodawca zobowiązany jest spełnić, kształtując przepisy regulujące zagadnienia intertemporalne, wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału. Punktem wyjścia jest założenie, że „[u]stawodawca, wprowadzając nową regulację, czyni to z myślą o przyszłości. Wsteczne działanie prawa powinno być wyjątkiem uzasadnionym w niezwykle staranny sposób ważnymi względami” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). W wyroku z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51) – powołując się na polski dorobek konstytucyjny – Trybunał wskazał, że „rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ustawodawca ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednakowoż przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego. Te zasady kierunkowe obejmują:

- rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej,
- przy retroakcji niewłaściwej (zasada bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, retrospekcja) Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, «jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki» – orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; podobnie wyrok z 15 lipca 1996 r., K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 30,
- kolejną zasadą kierunkową jest zasada poszanowania praw niewadliwie nabytych – [wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59], zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych”.

Z orzecznictwa wynikać ma ponadto „preferencja” dla dalszego działania ustawy dawnej jako środka ochrony interesów w toku. Zdaniem Trybunału, „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (...). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemania» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. (...) [W] świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (...)” – (wyrok o sygn. SK 12/03). W ostatecznym bowiem rozrachunku „intertemporalna regulacja zabezpieczająca «interes w toku» służy respektowaniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, dekodowanej z przepisu art. 2 Konstytucji” (wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3).

3.3. W odniesieniu do problematyki tzw. uwłaszczeń kwestia rozciągnięcia nowej regulacji na „sytuacje zastane” była przedmiotem oceny Trybunału w wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22). Art. 39 u.s.m. (w swoim pierwotnym brzmieniu) przewidywał w ustępie 3, że najemcy pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, a także najemcy garaży lub lokali użytkowych – jeżeli, choćby nawet nie będąc członkami spółdzielni, w pełnym zakresie ponieśli nakłady na budowę takiego lokalu, garażu lub pracowni, albo takie nakłady ponieśli ich po-

przednicy prawni – mogli złożyć wniosek obligujący spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności pod warunkiem dokonania uprzednio spłaty wszelkich długów związanych z lokalem oraz przypadającej na lokal, garaż lub pracownię części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, a w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami. Treść art. 39 u.s.m. uległa zmianie na mocy art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej z 2002 r. w taki sposób, że najemcy lokali użytkowych, którzy nie byli członkami spółdzielni, a którzy z chwilą wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spełniali warunki ubiegania się o przeniesienie własności, utracili prawo wystąpienia z takim roszczeniem.

W wyroku o sygn. K 32/03 Trybunał orzekł, że art. 39 ust. 1 u.s.m. (w brzmieniu wynikającym z ustawy nowelizującej z 2002 r.) w zakresie, w jakim – uzależniając realizację roszczenia od istnienia stosunku członkostwa – wyłączył osoby, które nabyły to roszczenie wobec spółdzielni na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, był niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, nie ulegało wątpliwości, że „wprowadzone w pierwotnym brzmieniu art. 39 u.s.m. roszczenie o charakterze warunkowym, niezależne od statusu członkostwa, należy traktować jako ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. Ustawodawca przesądził zarówno katalog podmiotów uprawnionych i obowiązanych, wskazał treść roszczenia oraz określił jego przedmiot, przy czym możliwość jego realizacji uzależnił od spełnienia przez osobę zainteresowaną świadczeń pieniężnych wobec spółdzielni”. Wskazał przy tym, że „na gruncie art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest pozbawienie uprawnionych takiej ekspektatywy – w sposób arbitralny i nie znajdujący uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych”. Tymczasem, „[w] zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych nie można jednak dostrzec motywów, które mogłyby uzasadniać naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Jako jedyne uzasadnienie takiej regulacji może być uznana, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ochrona interesów spółdzielni, która jednak, na co już wskazywano, nie może być traktowana przez ustawodawcę w sposób preferencyjny w zderzeniu z interesami osób uprawnionych. Zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych na gruncie art. 39 u.s.m. prowadzi zarazem do naruszenia zasady równego traktowania, zważywszy na to, że (...) sytuacja najemców, o których mówi art. 39 u.s.m., wykazuje pewne istotne podobieństwo do sytuacji faktycznej osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego lub garażu. Osoby takie poniosły bowiem zasadniczo w pełnym zakresie koszty budowy zajmowanego przez siebie lokalu, a mimo to nie stały się jego właścicielami lub współwłaścicielami”.

Trybunał określił jednocześnie skutki swojego orzeczenia, precyzując, że „osoby, którym na gruncie tego przepisu [art. 39 u.s.m.] sprzed jego nowelizacji przysługiwało roszczenie wobec spółdzielni, po spełnieniu przesłanek dotyczących świadczeń obejmujących spłatę wskazanych w tym przepisie zobowiązań, mogą od daty wejścia w życie wyroku skutecznie dochodzić, również w trybie postępowania sądowego, roszczenia o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowy przeniesienia własności lokalu”, nawet jeśli ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych – po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2002 r. – już takiej możliwości *explicite* nie dawała.

3.4. Powyższych ustaleń orzeczniczych nie można było, rzecz jasna, przenieść w sposób automatyczny na grunt niniejszej sprawy. Przyjęcie – konstytucyjnie „preferowanej” – reguły dalszego stosowania ustawy dawnej oznaczało bowiem w istocie nakaz dalszego stosowania przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne w wyroku o sygn. P 16/08.

Z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz nadrzędności Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji) za niedopuszczalne należy uznać, co do zasady, powielanie przez ustawodawcę regulacji, o których już wcześniej Trybunał orzekł w sposób powszechnie obowiązujący i ostateczny (art.



190 ust. 1 Konstytucji), że są one niezgodne z wymaganiami konstytucyjnymi. Już jednak z dużą większą ostrożnością należałoby podchodzić do norm prawa międzyczasowego, które nakazywałyby dalsze stosowanie konstytucyjnie wadliwych norm materialnych do zdarzeń i stanów, jakie zaistniały przed wejściem w życie wyroku Trybunału. Co do zasady bowiem, negatywny wyrok Trybunału wywołuje skutki *pro futuro*, przy czym art. 190 ust. 4 Konstytucji określa zakres dopuszczalnego wzruszania ostatecznych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć jednostkowych, wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

Jednakże w niniejszej sprawie dla oceny konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. Trybunał musiał wziąć pod uwagę jeszcze dwie okoliczności.

3.4.1. Po pierwsze, zaskarżony przepis intertemporalny nakazuje stosować art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w brzmieniu uznanym przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją wyłącznie do ściśle określonej klasy podmiotów, wyodrębnionej z uwagi na termin złożenia wniosku o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu. Chodzi o osoby uprawnione z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które spłaciły należności określone przez ustawę oraz faktycznie złożyły wniosek w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. Te daty graniczne nie miały przy tym arbitralnego charakteru. Dzień 31 lipca 2007 r. był dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., która zmodyfikowała opisane w art. 17<sup>14</sup> u.s.m. reguły rozliczenia spółdzielni mieszkaniowej i osoby zamierzającej przekształcić prawo spółdzielcze w odrębną własność lokalu – w sposób, który potem został zakwestionowany przez Trybunał w wyroku o sygn. P 16/08. Dzień 29 grudnia 2009 r. był z kolei dniem poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej z 2009 r., która – w intencji projektodawców – miała zapewnić wykonanie tego wyroku. 30 grudnia 2009 r. był ostatnim dniem odroczenia określonego w sentencji wyroku o sygn. P 16/08.

To znaczy, że zakresem zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (w części zaskarżonej w niniejszym postępowaniu) objęte zostały osoby, które dokonały rozliczeń oraz złożyły stosowny wniosek albo w okresie, kiedy art. 17<sup>14</sup> u.s.m. (w dawnym brzmieniu) korzystał z domniemania konstytucyjności, albo w okresie, kiedy tenże przepis nadal miał być stosowany na mocy klauzuli odraczającej, zawartej w sentencji wyroku o sygn. P 16/08. Osoby te działały więc „w zaufaniu” do reguł wynikających z treści rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę i decyzji Trybunału o utrzymaniu w mocy tychże rozwiązań przez czas określony w klauzuli odroczeniowej.

3.4.2. Po drugie, w niniejszym postępowaniu Trybunał nie mógł nie uwzględnić stanowiska, jakie zajął w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 16/08 w odniesieniu do skutków tego wyroku, a także sposobu jego wykonania przez ustawodawcę. Trybunał wyjaśnił tam istotę i cel instytucji odroczenia oraz wyliczył przyczyny, które przesądziły o decyzji o utrzymaniu na okres 12 miesięcy dalszego obowiązywania i stosowania art. 17<sup>14</sup> u.s.m., mimo orzeczenia o niekonstytucyjności tego przepisu.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 16/08 Trybunał przypomniał, że decyzja o odroczeniu stanowi środek mający zapobiegać 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 (...). 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 prawa i wolności jednostek (...).” W tym kontekście „[o]droczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego jest czasowo określonym wyjątkiem od zasady hierarchicznej zgodności systemu prawnego i zasady nadrzędności Konstytucji (...). 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”.

Odnosząc się do kwestii odroczenia momentu utraty mocy obowiązującej przez niektóre przepisy uznane za niekonstytucyjne (w tym art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2007 r.), Trybunał wskazał w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 16/08 m.in., że „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”. Zresztą niektóre następstwa działania niekonstytucyjnych przepisów należało uznać za nieodwracalne. Trybunał wyjaśnił też, że stosując odroczenie, „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 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 niewpisanym 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”.

Trybunał dostrzegł ponadto ryzyko wystąpienia wtórnego zróżnicowania w ramach tej samej klasy podmiotów podobnych. Zauważył, że „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. 17<sup>14</sup> 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”. Pierwszą podgrupę stanowiliby ci, którzy przed wydaniem wyroku o sygn. P 16/08 złożyli wnioski i zawarli umowy o przeniesieniu własno-

ści; do drugiej zaś wchodziłoby ci, którzy do tego czasu takich umów – często ze względu na działania lub zaniechania organów spółdzielni – nie zawarli.

Precyzując skutki wyroku o sygn. P 16/08, Trybunał wskazał, iż „[o]droczenie 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”. Tym samym, „[o]bwiązywanie 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”. Jako że wyrok Trybunału o niekonstytucyjności wywołuje skutki na przyszłość, to „[p]o 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”.

3.4.3. Jeśli chodzi o proces przekształcania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu, decyzja Trybunału o odroczeniu skutku derogacyjnego wyroku o sygn. P 16/08 miała konsekwencje dla trzech kategorii podmiotów w ramach tak naprawdę jednej grupy wyróżnionej z uwagi na cechę wspólną, jaką było posiadanie prawa spółdzielczego własnościowego oraz dokonanie rozliczeń określonych w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu wynikającym z ustawy nowelizującej z 2007 r. Decyzja ta dotyczyła, po pierwsze, osób, w przypadku których do dnia ogłoszenia wyroku procedura uwłaszczeniowa zakończyła się zawarciem umowy o przeniesienie własności albo wydaniem przez sąd prawomocnego orzeczenia zastępującego oświadczenie woli spółdzielni. „Zastosowanie odroczenia (...) oznacza więc, że umowy przeniesienia własności lokalu zawarte pomiędzy spółdzielnią a osobą, której przysługiwało (...) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie mogą być unieważnione, orzeczenia sądowe zastępujące oświadczenia woli spółdzielni mieszkaniowych (z powodu opieszałości spółdzielni), wydane na podstawie art. 49<sup>1</sup> u.s.m., nie mogą być wzruszone w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji” (wyrok o sygn. P 16/08). Po drugie, odroczenie miało na celu zapewnienie ochrony tym osobom, które po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. dokonały wymaganych rozliczeń oraz złożyły wnioski o zawarcie umowy przeniesienia własności, lecz umowy te nie zostały zawarte do czasu wydania wyroku o sygn. P 16/08. Odroczenie przez Trybunał utraty mocy obowiązującej przez art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu uznanym za niekonstytucyjne oznaczało konieczność kontynuowania postępowań uwłaszczeniowych na dotychczasowych zasadach w przypadku spółdzielców, którzy złożyli stosowny wniosek. Po trzecie, odroczenie spowodowało również i to, że – skoro art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w niekonstytucyjnym brzmieniu miał nadal obowiązywać, co wiązało się z koniecznością jego „przestrzegania i stosowania” – nadal otwarta pozostawała droga do złożenia wniosków przez osoby, które przed wydaniem wyroku o sygn. P 16/08 tego nie uczyniły. Ta możliwość została utrzymana – na mocy decyzji Trybunału – do końca terminu odroczenia, czyli 30 grudnia 2009 r. Jednak tego dnia weszła w życie ustawa nowelizująca z 2009 r.

Porównanie zakresu podmiotowego art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (w części zaskarżonej w niniejszym postępowaniu) z zakresem podmiotowym klauzuli odra- czającej zawartej w wyroku o sygn. P 16/08 (w części relewantnej dla postępowania) pozwoliło Trybunałowi stwierdzić, że ustawodawca – na mocy zakwestionowanej normy między- czasowej – podtrzymał działanie „starych” zasad regulujących wzajemne rozliczenia spół- dzielni i osób uprawnionych z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do mieszkania wyłącznie do tych przypadków, ze względu na które Trybunał w wyroku o sygn. P 16/08 od-

roczyl utratę mocy obowiązującej przez art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w „starym” brzmieniu. Stosowanie dotychczasowych zasad nakazane zostało w odniesieniu do osób, które po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. (31 lipca 2007 r.) dokonały spłat przewidzianych w tej ustawie i złożyły wymagany wniosek przed ogłoszeniem wyroku o sygn. P 16/08, lecz postępowania nie zakończyły się zawarciem umowy, a także osób, które skorzystały z tej możliwości już po ogłoszeniu wyroku (do czego, na mocy klauzuli odroczeniowej zawartej w tym wyroku, były uprawnione przed upływem terminu odroczenia), a postępowania w ich sprawach również nie zakończyły się zawarciem umów.

Na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. ustawodawca zobowiązał spółdzielnie mieszkaniowe do zakończenia w terminie do 30 czerwca 2010 r. wszystkich postępowań w sprawie przeniesienia własności lokalu, jakie zostały wszczęte przez złożenie wniosku w okresie, w którym obowiązywał art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu wynikającym z ustawy nowelizującej z 2007 r., a zatem w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. Przez ten czas przepis – w tej właśnie wersji – albo korzystał z domniemania konstytucyjności (do chwili ogłoszenia wyroku o sygn. P 16/08), albo musiał być nadal stosowany na podstawie decyzji Trybunału o odroczeniu. Celem ustawodawcy było definitywne zakończenie spraw otwartych i niezakończonych („sprawy w toku”) na „starych zasadach”, jeśli osoby ubiegające się o przekształcenie w zaufaniu dokonały rozliczeń określonych w ustawie nowelizującej z 2007 r. oraz złożyły wniosek (nabywając przez to „maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę” własności lokalu).

Zdaniem Trybunału, w niniejszym postępowaniu nie sposób było uznać za zasadny zarzut naruszenia standardów poprawnej legislacji (wywodzonych z art. 2 Konstytucji) w sytuacji, gdy uchwalając art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r., ustawodawca zamierzał doprowadzić do definitywnego zamknięcia procesów uwłaszczeniowych rozpoczętych na „starych” zasadach, ograniczając stosowanie dotychczasowej regulacji wyłącznie do spraw, w których stosowanie tychże „starych” zasad było prawną konsekwencją klauzuli odraczającej zawartej w sentencji wyroku o sygn. P 16/08, korzystającej z tych samych przymiotów (ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej) co rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności.

3.5. Odnosząc się do pozostałych zarzutów przedstawionych w skardze, Trybunał podzielił pogląd, że własność i inne prawa majątkowe przysługujące spółdzielni – podmiotowi posiadającemu odrębną osobowość prawną – podlegają ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego (nieograniczonego). W przywołanym wielokrotnie wyroku o sygn. P 16/08 Trybunał wskazał, że „[i]ngerencja ustawodawcy w tę własność [tj. własność osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia] 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 danych wypadku nie przekroczono granic proporcjonalności ingerencji”. Innymi słowy, ograniczenie nie może nosić cech arbitralności i musi mieć dostatecznie mocne uzasadnienie z uwagi na konieczność urzeczywistnienia lub ochrony innych zasad lub wartości konstytucyjnych.

W tym kontekście, dla oceny dopuszczalności ustawowego nakazu zbycia przez właściciela określonej rzeczy istotne znaczenie ma to, czy w określonych okolicznościach taki nakaz jest merytorycznie uzasadniony normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, oraz czy przepisy wysławiające go nie naruszają zasad przedmiotowych wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, takich jak zasady poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. uwagi w uzasadnieniu wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23, sformułowane w odniesieniu do prawa odkupu przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych). W wyroku z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87), dotyczącym przepisów o

przymusowej sprzedaży na żądanie wspólnoty mieszkaniowej lokalu, gdy właściciel zalega z opłatami albo narusza mir domowy, Trybunał przypominał, że „nie każde pozbawienie prawa własności stanowi ingerencję w istotę prawa własności i świadczy o przekroczeniu maksymalnych granic zakreślonych przez art. 31 ust. 3 zdanie drugie i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wniosek o wkroczeniu w istotę własności można wysunąć dopiero po dokonaniu oceny wagi i sposobu pozbawienia tego prawa (...). Skoro nie każde pozbawienie własności stanowi ingerencję w jej konstytucyjną istotę, nawet ustawowy nakaz zbycia przez właściciela określonej rzeczy nie musi przekraczać istoty prawa własności i może być w szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny” (zob. także wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, dotyczący przymusowego wykupu akcji akcjonariuszy mniejszościowych, oraz 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144, dotyczący przymusowej sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w związku z długotrwałymi zaległościami z uregulowaniem opłat eksploatacyjnych).

W niniejszej sprawie Trybunał wziął pod uwagę to, że nakaz dalszego stosowania niekorzystnych z punktu widzenia sytuacji majątkowej spółdzielni mieszkaniowych zasad spłat dokonywanych przez osoby uwłaszczane został zawężony do spraw będących „w toku” (wniosków złożonych między 31 lipca 2007 r. a 29 grudnia 2009 r.). Ingerencja we własność spółdzielni miała więc ściśle określony zakres, przy czym jego ramy wyznaczone zostały według kryterium niearbitralnego, mianowicie kryterium czasowego, którego początek i koniec określały daty wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. i ustawy nowelizującej z 2009 r. (co w tym drugim przypadku pokryło się z ostatnim dniem terminu odroczenia wskazanego w sentencji wyroku o sygn. P 16/08). Trybunał stwierdził ponadto, że za dopuszczalnością takiej ingerencji przemawiały co najmniej dwie wartości konstytucyjne, jakimi są zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz równego traktowania w prawie i przez prawo (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Obie te wartości legły zresztą u podstaw decyzji Trybunału o odroczeniu utraty mocy obowiązującej art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w brzmieniu wynikającym z ustawy nowelizującej z 2007 r.), zawartej w sentencji wyroku o sygn. P 16/08. Miał je także na względzie ustawodawca.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej z 2009 r. wskazano, że „[w art. 4 tejże ustawy] zostały (...) zawarte przepisy przejściowe dotyczące złożonych przez osoby uprawnione wniosków o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu.

Brak proponowanej regulacji stanowiłby naruszenie zasad solidaryzmu społecznego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pozbawienie możliwości nabycia własności lokalu na zasadach «preferencyjnych», w przypadku których utratę mocy obowiązującej Trybunał Konstytucyjny odroczył do dnia 30 grudnia 2009 r., w zdecydowany sposób pogorszyłoby bowiem sytuację osób ubiegających się o przekształcenie posiadanych praw, które często z przyczyn niezawinionych nie mogły dokonać przeniesienia własności lokalu.

Uznaje się, że projektowana regulacja, zabezpieczając prawa nabyte tych osób, łąduje jednocześnie potrzebie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Kilkaset tysięcy osób uprawnionych, które wystąpiły do spółdzielni z żądaniem zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu – na zasadach korzystniejszych – nadal oczekuje na definitywne zakończenie procesów uwłaszczeniowych. Proponowane przepisy mają gwarantować wykonanie nabytych już przez podmioty uprawnione praw” (druk sejmowy nr 2348/VI kadencja).

3.5.1. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – określana też mianem zasady lojalności państwa wobec obywateli – zakłada m.in., że „jeśli zapewniono obywatela, iż przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel ów – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela (...)” – (wyrok z 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02, OTK ZU nr

6/A/2003, poz. 55). W zakresie objętym regulacją intertemporalną zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. osoby upoważnione z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu działały w zaufaniu do decyzji podjętych przez organy władzy państwowej, mianowicie parlament oraz Trybunał Konstytucyjny. Dokonały one rozliczeń finansowych ze spółdzielnią oraz złożyły stosowny wniosek zgodnie z treścią art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w wersji wynikającej z ustawy nowelizującej z 2007 r. w czasie, kiedy przepis ten najpierw korzystał z domniemania konstytucyjności działań ustawodawcy, a następnie został utrzymany w mocy decyzją Trybunału o odroczeniu skutku derogacyjnego wyroku o sygn. P 16/08. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wprost wskazał na konieczność dalszego stosowania art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu, które zostało uznane za niekonstytucyjne, przez okres odroczenia, a także zakończenia otwartych na podstawie tego przepisu postępowań uwłaszczeniowych.

Dla merytorycznej oceny art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. znaczenie miał również konstytucyjny nakaz ochrony tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, stanowiący element składowy zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle orzecznictwa Trybunału „[e]kspektatywa maksymalnie ukształtowana zachodzi wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami dawnej ustawy” (wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256), bez względu na stosunek do niej późniejszej ustawy (w nowszym orzecznictwie zob. m.in. wyrok z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114, dotyczący regulacji intertemporalnej określającej reżim przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności). W odniesieniu do regulacji będącej przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu, Trybunał stwierdził, że po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. (co nastąpiło 31 lipca 2007 r.) osoby uprawnione z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które dokonały spłaty należności w zakresie, w jakim wymagał tego art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu ustalonym na mocy tejże ustawy, nabyły „ekspektatywę” prawa odrębnej własności lokalu. Ekspektatywa stawiała się „maksymalnie ukształtowana” z chwilą, kiedy osoby te złożyły wniosek o przeniesienie własności lokalu, do czego były uprawnione w okresie od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. Przepisy materialne będące w tym czasie w mocy nie wymagały już od tych osób spełnienia żadnych innych wymagań. Jednocześnie z chwilą złożenia wniosku aktualizował się obowiązek spółdzielni zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu. Zawarcie umowy stanowiło konieczne następstwo złożenia wniosku, zaś sama czynność złożenia wniosku – po zrealizowaniu wymaganych spłat oraz w terminie wyznaczonym przepisem o wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., klauzulą odroczeniową zawartą w sentencji wyroku o sygn. P 16/08 i przepisem o wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2009 r. – przesądzała, niejako automatycznie, o dalszym toku postępowania uwłaszczeniowego, a także o jego wyniku (analogiczną kwalifikację Trybunał przyjął w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. SK 7/00 w odniesieniu do wniosków spółdzielni produkcji rolnej o przeniesienie własności państwowych nieruchomości rolnych). Spełniwszy warunki obowiązujące w chwili składania wniosku, wnioskodawca miał prawo być przekonany o tym, że organy spółdzielni uwzględnią jego wniosek i podejmą czynności prowadzące do zawarcia umowy przeniesienia własności w terminie prawem przewidzianym (tj. w terminie 3 miesięcy od złożenia wniosku – zob. art. 17<sup>14</sup> ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. w brzmieniu ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2007 r.). To uzasadnione przekonanie podlegać winno ochronie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady lojalności państwa wobec obywateli. Ponieważ jednak nie wszystkie wnioski – nierzadko z powodu zwłoki organów spółdzielczych – zostały rozpatrzone przed upływem terminu odroczenia, określonym w sentencji wyroku Trybunału o sygn. P 16/08, ustawą nowelizującą z 2009 r. ustawodawca nakazał spółdzielniom uwzględnienie wniosków złożonych zgodnie z dotychczasowymi przepisami do 30 czerwca 2010 r. Jego celem było zapewnienie ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych spółdzielców, a jednocześnie wymuszenie na spółdzielniach wykonania ob-

owiązku zawarcia umów przeniesienia własności lokalu, którego to obowiązku zaniechały wbrew brzmieniu art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w dawnym brzmieniu) odczytywanego w związku z sentencją wyroku Trybunału o sygn. P 16/08.

3.5.2. Trybunał dostrzegł również w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. środek uniknięcia wtórnego zróżnicowania wśród klasy uprawnionych, którzy dokonali wymaganych spłat oraz złożyli wnioski między 31 lipca 2007 r. a 29 grudnia 2009 r. Z jednej strony byłoby bowiem ci, z którymi spółdzielnie zawarły umowy przeniesienia własności zgodnie z treścią art. 17<sup>14</sup> u.s.m. w dawnym brzmieniu; z drugiej strony zaś ci, z którymi spółdzielnie nie zawarły umów pomimo dokonania przez nich wymaganych spłat i złożenia wniosku w tym terminie. Takie zróżnicowanie mogłoby rodzić wątpliwości z perspektywy zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale również z punktu widzenia – powiązanej funkcjonalnie z tą zasadą – zasady sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). Byłoby niesprawiedliwe traktowanie w sposób odmienny osób ubiegających się o przeniesienie własności lokalu, które spełniły wszystkie wymagania ustawowo przewidziane, w zależności od tego, czy – niezależnie od ich woli i bez możliwości wpływu z ich strony na działania organów spółdzielni (lub tempo rozpoznania spraw przez sądy, jeśli osoby te wniosły powództwo w trybie art. 49<sup>1</sup> u.s.m.) – doszło do zawarcia umowy przed 30 grudnia 2009 r.

3.6. W niniejszej sprawie Trybunał nie zanegował trafności tezy, 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. (...) Jeżeli bowiem odjęcie własności (kwalifikowane jako wywłaszczenie [w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji]) nawet na cel publiczny może być dokonane tylko za słusznym 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” (wyrok o sygn. P 16/08). Trybunał uwzględnił jednak jednocześnie to – co również wybrzmiało w treści uzasadnienia wyroku o sygn. P 16/08 – że „[o]dstępstwa od zasady ekwiwalentności mogłyby być wprowadzone tylko w niezbędnym zakresie dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnych”.

W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zakładająca ochronę tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, oraz zasada równego traktowania podmiotów podobnych uzasadniały ograniczenie reguły ekwiwalentności w odniesieniu do (wąskiego) katalogu osób, które na podstawie art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., w brzmieniu ukształtowanym przez ustawę nowelizującą z 2007 r. i stosowanym nawet po wyroku Trybunału o jego niekonstytucyjności na mocy zawartej w tym wyroku klauzuli odraczającej, dokonały wymaganych spłat i złożyły wnioski o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu. Za stwierdzeniem zgodności zaskarżonej w niniejszej sprawie regulacji z art. 2 Konstytucji przemawiała ponadto konieczność ochrony wartości, jaką jest ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału. Wszystkie organy władzy publicznej, w tym także Trybunał, są obowiązane do zapewnienia, w zakresie swoich kompetencji, wykonania wyroków stosownie do treści art. 190 ust. 1 Konstytucji. Skoro Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przez art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. (w brzmieniu ukształtowanym przez ustawę nowelizującą z 2007 r.) i jednocześnie wskazał, że do czasu derogacji trybunalskiej wnioski złożone na podstawie tego przepisu (w tymże brzmieniu) mają być rozpoznawane zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie odroczenia, to zasada prawidłowego wykonania wyroków Trybunału, będąca elementem zasady poprawnej legislacji, uzasadniała w niniejszej sprawie orzeczenie przez Trybunał zgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. (w zaskarżanym zakresie) z art. 2 Konstytucji. Wprowadzając ten przepis intertemporalny, ustawodawca zapewnił wykonanie wyroku o sygn. P 16/08

w zakresie wynikającym z klauzuli odraczającej, a więc działał w zgodzie ze standardami poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

3.7. Trybunał raz jeszcze uznał za wskazane podkreślić, że w niniejszej sprawie nie badał konstytucyjności zabiegu ustawodawczego polegającego na „powtórzeniu” treści normatywnej – uznanej za niekonstytucyjną w wyroku o sygn. P 16/08 – w nowej wersji art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., wynikającej z ustawy nowelizującej z 2009 r. Kwestia ta była bowiem poza zakresem rozpoznawanej skargi konstytucyjnej. Trybunał zaś – stosownie do treści art. 67 ust. 1 otpTK – był związany zakresem zaskarżenia określonym w tej skardze.

Trybunał ocenił wyłącznie dopuszczalność dalszego stosowania – na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. – „starych” reguł uwłaszczenia do postępowań wszczętych i niezakończonych (tzw. spraw w toku) w okresie, w jakim te reguły obowiązywały z mocy decyzji ustawodawcy (korzystającej z domniemania konstytucyjności do chwili ogłoszenia wyroku o sygn. P 16/08), a następnie klauzuli odroczenia zawartej w sentencji wyroku o sygn. P 16/08.

Trybunał wziął pod uwagę to, że w okresie odroczenia, określonym w sentencji wyroku o sygn. P 16/08, spółdzielcy, działając w zaufaniu do instytucji państwa i obowiązującego prawa, składali wnioski o przeniesienie własności, a sądy – w razie bezczynności organów spółdzielni mieszkaniowych – stosowały art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r. Przepis ten, jakkolwiek uznany przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją w wyroku o sygn. P 16/08, był w tym okresie obowiązującym prawem i jako taki stanowił legalną podstawę przekształceń własnościowych. Ustawodawca miał zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek zapewnić ochronę ekspektatyw nabycia własności przysługujących tym spółdzielcom, którzy złożyli wnioski do 29 grudnia 2009 r. Wymagała tego zasada lojalności organów władzy publicznej wobec obywateli, będąca jednym z podstawowych standardów w demokratycznym państwie prawa.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 3/13

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2018 r., sygn. SK 3/13.

**1.** Moje zastrzeżenia kieruję zarówno do sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, jak i do uzasadnienia wyroku.

W szczególności chcę zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny:

po pierwsze, mimo że oceniał przepis przejściowy, nie rozważył, czy obowiązywał on w momencie orzekania;

po drugie, błędnie wywiódł z uzasadnienia wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08 (OTK ZU 10A/2008, poz. 181) argumenty usprawiedliwiające działanie ustawodawcy, które ingerowało w ostateczny wyrok TK ogłoszony w Dzienniku Ustaw;

po trzecie, nierzetelnie wyjaśnił, dlaczego w sprawie za adekwatny wzorzec kontroli przyjął art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie umorzył postępowanie i to nie zawsze na podstawie właściwych przesłanek umorzenia.

**2.** Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, to należy przypomnieć, że w rozpatrywanej skardze Trybunał Konstytucyjny oceniał przepis przejściowy dotyczący tego, w jaki sposób zakończyć sprawy podmiotów, które złożyły wnioski do spółdzielni o przeniesienie własności lokalu na podstawie niektórych przepisów uznanych za niekonstytucyjne w wyroku o sygn. P 16/08.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), stanowił, że w przypadku wniosków złożonych „od dnia 31 lipca 2007 r. do dnia 29 grudnia 2009 r., spółdzielnia jest obowiązana, po spełnieniu ustawowych warunków do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu w terminie do dnia 30 czerwca 2010 r.” Ustawa ta wykonywała wyrok TK o sygn. P 16/08 i weszła w życie z dniem 30 grudnia 2009 r. Oznacza to, że skarżony przepis miał ograniczony okres stosowania, a więc także obowiązywania. Wymienione w nim czynności miały się dokonać do 30 czerwca 2010 r.

Skoro skarga konstytucyjna została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 13 września 2011 r., to szczególny charakter skarżonego przepisu wymagał od składu orzekającego TK ustalenia, czy w niniejszej sprawie nie mieliśmy do czynienia z przepisem, który utracił moc obowiązującą. W żadnym z punktów uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do tej kwestii, podczas gdy ustalenie statusu skarżonego przepisu jest decydujące z punktu widzenia możliwości wydania wyroku.

W przypadku stwierdzenia, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. utracił moc obowiązującą, ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK) jako pierwszy kierunek nakazuje umorzenie postępowania (zob. art. 59 ust. 1 pkt 4). W drodze wyjątku Trybunał może rozważyć, czy wydanie wyroku jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, i dopiero wtedy odstąpić od umorzenia.

Trybunał nie podjął tych czynności. Pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny istotnej okoliczności, jaką jest ustalenie obowiązywania kwestionowanej regulacji, powoduje, że przyjęte założenia dotyczące orzekania w niniejszej sprawie są obarczone poważną wadą,

gdyż Trybunał nie zbadał wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, co powinien zrobić w myśl art. 69 ust. 1 uotpTK.

3. Jeśli chodzi o drugie zagadnienie, to nie można się zgodzić z Trybunałem Konstytucyjnym, że cel odroczenia mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziany w wyroku o sygn. P 16/08, mógł usprawiedliwić uchwalenie przepisów ustawy, które odsyłają do regulacji uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 16/08, Trybunał stwierdził, że usunięcie określonych niekonstytucyjnych przepisów 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. Dalej Trybunał wskazywał, że 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.

Według mnie, wskazania TK wynikające z uzasadnienia sprawy o sygn. P 16/08 nie oznaczały, że wykonując wyrok Trybunału ustawodawca miał odesłać w akcie normatywnym do stosowania przepisów niekonstytucyjnych. Przeciwnie, powinien on być znaleźć taką formułę, która wyważyłaby interesy jednostki oraz szanowałaby wyrok Trybunału. W tym wypadku nie można twierdzić, że określone działanie ustawodawcy, zniwelowało skutki derogacyjne wyroku TK sygn. P 16/08.

Odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów nie jest równoznaczne z tym, że prawodawca, wykonując wyrok TK, może nakazywać stosowanie niekonstytucyjnych przepisów (np. przez zastosowanie techniki odesłania) albo uchylać nowe przepisy, ale o takim samym niekonstytucyjnym brzmieniu lub treści. W przeciwnym razie działanie takie byłoby ingerencją w ostateczność orzeczeń TK i ich moc powszechnie obowiązującą.

Kwestionowany w niniejszej skardze art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. odesłał do przepisów uznanych przez TK za niekonstytucyjne. Ustawodawca dopuścił zatem możliwość rekonstruowania normy prawnej z wykorzystaniem przepisów niekonstytucyjnych.

W tym kontekście należy zgodzić się z Trybunałem, że ustawodawca nie może powielać regulacji, o których Trybunał orzekł w sposób powszechnie obowiązujący i ostateczny, że są one niekonstytucyjne. Jest to niedopuszczalne z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego oraz nadrzędności Konstytucji. Teza ta dotyczy także takiej techniki redakcyjnej, która polega na odesłaniu do przepisów, które zostały uznane za niekonstytucyjne. Z tego względu niezrozumiałe jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „[z] duż[o] większą ostrożnością należałoby podchodzić do norm prawa międzyczasowego, które nakazywałyby dalsze stosowanie konstytucyjnie wadliwych norm materialnych do zdarzeń i stanów, jakie zaistniały przed wejściem w życie wyroku Trybunału”.

Prawdą jest, że negatywny wyrok Trybunału wywołuje skutki *pro futuro*, a art. 190 ust. 4 Konstytucji określa zakres dopuszczalnego wzruszania ostatecznych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć jednostkowych, wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. I właśnie dlatego, należy odróżnić sytuację, w której podmioty do momentu ogłoszenia orzeczenia TK, działają w oparciu o zasadę domniemania konstytucyjności i mają prawo uważać, że dany akt normatywny jest zgodny z Konstytucją i na tej podstawie planować swoje przedsięwzięcia od sytuacji, w której prawodawca stanowi nowe prawo, już po wydaniu i ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, i wie że dane normy są niekonstytucyjne, a mimo przy użyciu określonych technik legislacyjnych, nakazuje ich stosowanie. Ta druga sytuacja zmusza do stosowania niekonstytucyjnych przepisów, a

więc stoi w sprzeczności z wymogami państwa prawa, w tym poszanowaniem ostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Z tego względu inaczej niż Trybunał Konstytucyjny odczytuję cel odroczenia utraty mocy obowiązującej orzeczone w wyroku o sygn. P 16/08 i płynące z tego konsekwencje dla ustawodawcy. Uznaję, że argumenty przemawiające za odroczeniem, nie uzasadniały uchwalenia przepisu przejściowego, w którym prawodawca odsyła do stosowania przepisów w brzmieniu uznanym za niekonstytucyjne. Takie działanie Sejmu VI kadencji naruszyło Konstytucję.

Kwestionowany przepis wszedł w życie w tym samym dniu, w którym utraciły moc obowiązującą niektóre przepisy uznane przez TK za niekonstytucyjne w wyroku o sygn. P 16/08. Nowelizujące działanie ustawodawcy zapobiegło powstaniu określonych luk w prawie. Ani Trybunał Konstytucyjny, ani organy stosujące prawo, nie zwróciły jednak uwagi na to, że odesłanie do przepisów, które zostały derogowane przez Trybunał Konstytucyjny, spowodowało ingerencję w ostateczne i powszechnie obowiązujące orzeczenie TK i spowodowały utrzymanie w mocy przepisów niekonstytucyjnych dłużej niż wynikało to z możliwości, jakie daje art. 190 ust. 3 Konstytucji. Uważam, że dokonując oceny konstytucyjności w niniejszej sprawie, Trybunał powinien również i to zagadnienie wziąć pod uwagę.

4. Jeśli chodzi o trzecie zagadnienie, to nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, co do rozstrzygnięć w sprawie przywołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli. Uważam, że Trybunał powinien wyraźnie wykazać, dlaczego wzorcem kontroli uczynił art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie umorzył postępowanie. Trybunał najwyraźniej uciekł od wyjaśnienia z przyczyn, o których nie chcę spekulować. Muszę natomiast skrytykować samo zachowanie Trybunału. Wychowawcza funkcja uzasadnienia orzeczenia, o której kilkakrotnie już pisałem, i do której sięgałem, wskazując m.in. na naruszające konstytucję zachowania Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich (patrz zdanie odrębne do postanowienia z 22 marca 2018 r., sygn. K 9/16, OTK ZU A/2018, poz. 21; zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia z 6 czerwca 2018 r., sygn. K 35/16, OTK ZU A/2018, poz. 39), a także na nieprawidłowości pełnomocnika skarżącego (zob. uzasadnienie postanowienia z 6 czerwca 2018 r., sygn. SK 44/15, OTK ZU A/2018, poz. 37) nakazuje, by właśnie w tym miejscu wyjaśniać, jak prawidłowo inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, by na przyszłość dane błędy nie były powielane. Tego w uzasadnieniu Trybunału zabrakło.

4.1. W odniesieniu do powyższego, mam zastrzeżenie co do przywołania art. 2 Konstytucji jako przepisu związkowego z głównym wzorcem kontroli, jakim jest art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie TK wyjaśnił, kiedy art. 2 Konstytucji może być wzorcem kontroli w sprawie skargi konstytucyjnej, wskazując przede wszystkim, że art. 2 Konstytucji może stać się w pewnych przypadkach podstawą skargi, w szczególności wtedy, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego. Uznał też, że taka właśnie sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. SK 3/13. Nie wyjaśnił jednak tego powiązania.

Oczywiście, w dotychczasowym orzecznictwie TK nie wykluczał *a limine*, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej. Podkreślał jednak, że możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z naruszeniem tego przepisu można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego (zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40).

Powyższe oznacza, że jeśli w myśl dotychczasowego orzecznictwa można wyjątkowo przywołać w skardze konstytucyjnej art. 2 Konstytucji, Trybunał powinien szczegółowo wy-

jaśnić ujętą w ramach wzorca kontroli relację „art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji”, a tego w niniejszej sprawie nie uczynił. Za spełnienie wymogu uzasadnienia relacji między art. 64 ust. 1 z art. 2 Konstytucji w niniejszej sprawie nie można uznać ogólnych odwołań Trybunału o do swojego dotychczasowego orzecznictwa.

Niezrozumiałe jest więc z punktu widzenia charakteru środka ochrony, jaką jest skarga konstytucyjna, dokonywanie oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1 Konstytucji przy użyciu argumentacji, która skupia się na wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego dyrektywach poprawnej legislacji. Konstytucyjność art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. jest uzasadniania spełnieniem wymogów wynikających z zasad poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał wskazał też, że zasada prawidłowego wykonania wyroku TK, będąca elementem zasady poprawnej legislacji, wymagała w niniejszej sprawie orzeczenia o zgodności ze wskazanymi wzorcami art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. (w zaskarżanym zakresie). Trybunał podkreślił, że wprowadzając ten przepis intertemporalny, ustawodawca zapewnił wykonanie wyroku o sygn. P 16/08 w zakresie wynikający z klauzuli odraczającej. Stwierdził, że użycie tej techniki legislacyjnej było konieczne z punktu widzenia standardów wynikających z zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Trybunał nie wyjaśnił jednak, jak dany przepis przejściowy wpłynął na ochronę wolności i praw skarżącego, co jest podstawowym zagadnieniem podczas rozpatrywania skargi konstytucyjnej.

W uzasadnieniu brakuje wyraźnego i jednoznacznego odniesienia do tego, dlaczego kwestionowany przepis nie narusza w sposób nieproporcjonalny prawa własności lub innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

W ten sposób treść sentencji nie odpowiada całkowicie motywom działania Trybunału. Tworzy fikcję prawną, którą trzeba potępić, szczególnie, że zbyt często staje się praktyką trybunalską (vide: orzeczenie w sprawie o sygn. K 34/15, czy rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem prawa o sygn. K 47/15 itp.). Może to budzić podejrzenia co do intencji orzekania, a więc osłabiać w oczach obywateli konstytucyjny standard niezależności Trybunału i niezawisłości sędziów.

**4.2.** Nie zgadzam się też, że sposobem działania Trybunału co do umorzenia postępowania w przypadku pozostałych wzorców kontroli. Uważam, że poprzestanie na formule, że skarżący nie uzasadnił zarzutu odnośnie do określonego wzorca albo że orzekanie jest w danym zakresie zbędne, w przypadku wzorców, które nie mogą być samoistnym punktem odniesienia w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, jest nieprawidłowe.

Jeśli chodzi o stanowisko TK w sprawie art. 21 ust. 1 Konstytucji, to trzeba przypomnieć, że problematyka tego przepisu jako wzorca kontroli w sprawach ze skargi konstytucyjnej była przedmiotem wcześniejszych orzeczeń Trybunału. Przepis ten wyraża normę ogólną skierowaną do władzy publicznej. Nakazuje ona objęcie ochroną prawną własności i prawa dziedziczenia.

Trybunał Konstytucyjny zamiast opisać relacje między art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji i wyciągnąć z tego wnioski dla postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną, stwierdził, że skarżąca nie wywiodła z art. 21 ust. 1 Konstytucji treści innej niż ta, która jest zawarta we wzorcach zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji. Oznaczało to uznanie, że nie ma konieczności odwoływania się do art. 21 ust. 1 Konstytucji, bo art. 64 ust. 1 Konstytucji jest wystarczającym wzorcem kontroli. TK uznał, że orzekanie w tym przypadku jest zbędne. Tymczasem problem z art. 21 ust. 1 Konstytucji dotyczy nie tyle jego zbędności jako wzorca kontroli, ile charakteru tego przepisu. Określa on bowiem normę ustrojową, a nie konstytucyjne wolności i prawa. I właśnie z tego względu nie może być samoistnym wzorcem kontroli w skardze konstytucyjnej. Oznacza to, że w tym przypadku nie zachodzi zbędność,

ale niedopuszczalność orzekania. Umorzenie powinno zatem nastąpić na innej podstawie prawnej.

Podobnie zastrzeżenia mam odnośnie do wyjaśnień TK w sprawie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał nie rozważył znaczenia tego przepisu dla orzekania w sprawach skarg konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnił też wystarczająco, dlaczego umarza postępowanie w zakresie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Niezrozumiałe jest to, że TK w uzasadnieniu odniósł się do kwestii równej ochrony praw majątkowych w sposób merytoryczny i uznał, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. był środkiem uniknięcia wtórnego zróżnicowania wśród klasy uprawnionych, którzy dokonali wymaganych spłat oraz złożyli stosowny wniosek między 31 lipca 2007 r. a 29 grudnia 2009 r. Trybunał przyjął w uzasadnieniu zasadę równości, jako jeden z argumentów, usprawiedliwiających działanie ustawodawcy. Nie wiadomo więc, dlaczego art. 64 ust. 2 nie został ujęty w sentencji wyroku. Niejasne jest też stanowisko TK dotyczące umorzenia postępowania w zakresie zbadania zgodności kwestionowanej normy z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się do sytuacji, w których dochodzi do ograniczenia praw majątkowych. Twierdzenie to przeciwstawił dopuszczalności nałożenia na spółdzielnie ustawowego obowiązku wyzbycia się własności na rzecz osób, którym przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, na zasadach określonych w zaskarżonym przepisie. Uważam, że ocena ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa powinna uwzględniać kontekst zasady proporcjonalności, zarówno ten wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji (który w niniejszej sprawie nie był wzorcem kontroli), jak i z jej uszczegółowienia w odniesieniu do własności, określonego w art. 64 ust. 3 Konstytucji.

5. Podsumowując, należy uznać, że w niniejszej sprawie zarówno brak odniesienia się do problemu obowiązywania zaskarżonej normy, jak też sposób omówienia i podejścia do wzorców kontroli przez Trybunał Konstytucyjny, oraz dokonana ocena zgodności w istocie oparta na analizie spełnienia wymogów poprawnej legislacji, a nie kontroli ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne skarżącego, budzą wątpliwości formalne i merytoryczne. Uzasadnienie w tym zakresie powinno być dostosowane do twierdzeń związanych ze wzorcami kontroli, które mogą być stosowane w skargach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny nie może też bezrefleksyjnie akceptować legislacji, która odsyła do derogowanych przez niego przepisów, które w ostatecznym i powszechnie obowiązującym wyroku, ogłoszonym we właściwym dzienniku urzędowym, uznał za niezgodne z Konstytucją.