

WYROK*

z dnia 30 października 2001 r.

Sygn. K. 33/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Stefan J. Jaworski
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Janusz Trzcíński

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 30 października 2001 r. na rozprawie połączonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich i Rady Miasta Zduńska Wola, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców oraz Prokuratora Generalnego:

- 1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 39, poz. 442) w zakresie, w jakim nie wprowadza on krótkiego terminu dochodzenia roszczenia wymienionego w tym przepisie oraz nie zawiera mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) wniosku Rady Miasta Zduńska Wola o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 39, poz. 442) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP

o r z e k a :

Artykuł 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 39, poz. 442) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 129, poz. 1448.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 31 października 2000 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 39, poz. 442; dalej: ustawa zmieniająca z 14 kwietnia 2000 r.) w zakresie, w jakim nie wprowadza on krótkiego terminu dochodzenia roszczenia wymienionego w tym przepisie oraz nie zawiera mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie swego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich oparł na następujących argumentach:

Kwestionowany przepis został zamieszczony w ustawie zmieniającej ustawę z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.; dalej: ustawa o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych). Jednak jego związek z przedmiotem regulacji tej ustawy jest wątpliwy. Ustawa ta reguluje zasady przekazywania przez przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki z udziałem Skarbu Państwa gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi gminom oraz spółdzielniom mieszkaniowym (art. 1 ust. 1 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych), przy czym przekazanie to następowało i następuje nieodpłatnie. Tymczasem art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. nawiązuje wprost do przypadków odpłatnego nabycia mieszkania, zobowiązując właściciela mieszkania do przeniesienia jego własności na rzecz lokatora “w cenie nabycia”.

Wątpliwości budzi także posłużenie się przez ustawodawcę w art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. pojęciem “mieszkania zakładowego”. Pojęcie to znane ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.; dalej: prawo lokalowe) utraciło swój normatywny sens wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Wskazuje to nie tylko na brak staranności legislacyjnej, ale i na niemożność określenia rzeczywistego zakresu stosowania art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. Wydaje się, że przepis ten powinien być stosowany do sytuacji, gdy przedsiębiorstwo państwowe lub spółka z udziałem Skarbu Państwa przed 1 czerwca 2000 r. dokonała sprzedaży budynku mieszkalnego (lokalu mieszkalnego) na rzecz innej osoby niż lokator. W takiej sytuacji z mocy art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. po stronie tego lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia przez osobę trzecią powstaje roszczenie w stosunku do aktualnego właściciela o przeniesienie na jego rzecz własności mieszkania za cenę nabycia, zwiększoną wyłącznie o poniesione nakłady.

Art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. “w sposób niezwykle głęboki” ingeruje w treść konstytucyjnie chronionego prawa obywatelskiego, jakim jest prawo własności (art. 64 Konstytucji). Przepis ten praktycznie wyłączył swobodę rozporządzania przez właściciela lokalu przedmiotem przysługującego mu prawa. Jest to ograniczenie jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, tj. prawa do rozporządzania rzeczą.

Wspomniane ograniczenia prawa własności mają służyć realizacji innych konstytucyjnie chronionych wartości, a więc przede wszystkim realizacji zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), co wyraża się w przyznaniu roszczenia o nabycie mieszkania osobom, które w przeszłości aktywnie przyczyniły się do wytworzenia prywatyzowanego majątku państwowego. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje samej okoliczności przyznania tego roszczenia. Jednakże ustawodawca powinien stworzyć prawne gwarancje tego, iż roszczenie to będzie realizowane na warunkach możliwie najmniej dotkliwych dla aktualnego właściciela mieszkania. Przede wszystkim dochodzenie tego roszczenia przez lokatora powinno być ograniczone krótkim, rygorystycznie przestrzegany terminem. Ponadto realizacja roszczenia nie powinna przynosić strat właścicielowi mieszkania. Tymczasem z uwagi na

zachodzące procesy inflacyjne kwestionowany przepis nakazuje właścicielowi wyzbycie się przysługującego mu prawa za cenę z reguły realnie o wiele niższą od ceny zakupu. Kwestionowana norma prawna nie wprowadza przecież jakichkolwiek ograniczeń czasowych w zgłaszaniu przez lokatorów swoich roszczeń o nabycie mieszkania. A zatem spełnienie przez właściciela nałożonego na niego obowiązku musi przynieść mu straty.

Prawo własności może podlegać ograniczeniom, ale tylko wtedy, gdy spełnione zostały przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Omawiana regulacja spełnia przesłankę formalną, tj. zachowana została ustawowa forma ograniczenia. Istnieje również ścisły związek między wprowadzonym ograniczeniem a prawami i wolnościami innych osób, w tym przypadku lokatorów. Wprowadzone ograniczenie ma ponadto służyć realizacji innych konstytucyjnie chronionych wartości (sprawiedliwości społecznej). Należy zatem rozważyć, przez odwołanie się do zasady proporcjonalności, czy użyte do realizacji wskazanych celów instrumenty prawne nie są nadmiernie uciążliwe i czy pozostają we właściwej proporcji do zamierzonych rezultatów. Analiza art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. prowadzi do wniosku, że istniały możliwości osiągnięcia przez ustawodawcę zamierzonego celu bez konieczności sięgania do tak radykalnych rozwiązań. Nie było przeszkód ograniczenia dochodzenia przez lokatora roszczenia wymienionego w kwestionowanym przepisie krótkim terminem. Także cena powinna być ustalona z uwzględnieniem interesów prawnych właściciela, tak, aby zbycie mieszkania nie przyniosło mu strat. Z tych względów obowiązki nałożone na właściciela nie pozostają we właściwej proporcji do zamierzonych efektów, w tym przypadku polegających na uczynieniu właścicielami mieszkań lokatorów, którzy w przyszłości przyczynili się swoją pracą do wytworzenia tej substancji mieszkaniowej.

2. We wniosku z 23 lipca 2000 r. Rada Miasta Zduńska Wola wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Rada Miasta wniosła także o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2001 r. z przepisami innych ustaw, w szczególności z art. 82 i art. 140 kodeksu cywilnego. Postanowieniem z 27 listopada 2000 r. Trybunał Konstytucyjny nie nadał wnioskowi biegu w tym zakresie, stwierdzając, że nie jest właściwy do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi (kontrola pozioma).

Wnioskodawca oparł uzasadnienie swego wniosku na następujących argumentach:

Art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. narusza zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), ponieważ dotyczy sytuacji, gdy osoba fizyczna lub prawna nabyła budynki mieszkalne z mieszkaniami zakładowymi przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Kwestionowany przepis narusza ochronę prawa własności (art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji). Fakt, że lokator ma prawo do zamieszkiwania w byłym mieszkaniu zakładowym nie uzasadnia jego roszczenia o nabycie prawa własności tego mieszkania. Art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. zmusza właściciela do sprzedaży mieszkania nawet wbrew jego woli. Gmina nabywając prawo własności od miejscowego przedsiębiorstwa państwowego najczęściej nabywała je pod tytułem darmym. Kwestionowany przepis pozbawia gminy wpływów z tytułu sprzedaży nieruchomości gminnych, które to wpływy przeznaczone są na zaspakajanie niezbędnych potrzeb społeczności lokalnej.

Art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. narusza także zasadę równego traktowania podmiotów prawa. Przepis ten godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej, ponieważ „jeden z mieszkańców bloku zakładowego nabył wcześniej to mieszkanie od gminy płacąc, gdyż ww. przepis nie obowiązywał, a drugi może żądać od gminy takiego mieszkania na własność za darmo”.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 14 grudnia 2001 r. zdecydował o łącznym rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i Rady Miasta Zduńska Wola.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 13 grudnia 2000 r. ustosunkował się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Stwierdził, że art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r., w zaskarżonym w tym wniosku zakresie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie swego stanowiska Prokurator Generalny oparł na następujących argumentach:

Art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. został uchwalony w wyniku poprawki Senatu, który uznał, że przepis ten ma na celu "usunięcie niesprawiedliwych skutków patologicznych przypadków sprzedaży mieszkań zakładowych" (*Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Senatu*, s. 125). Zwolennicy odrzucenia tej poprawki mieli wątpliwości co do zgodności tego przepisu z Konstytucją, nie kwestionując samej idei leżącej u podstaw wniesienia poprawki.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego celu. W świetle tak rozumianej zasady proporcjonalności treść art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. pozostaje z nią w sprzeczności. Naruszenie zasady proporcjonalności przejawia się przede wszystkim w sposobie ustalenia ceny za mieszkanie, określonej w zakwestionowanym przepisie. Sposób ten nie uwzględnia zachodzących procesów inflacyjnych. Brak regulacji urealnijającej cenę mieszkania w chwili jego sprzedaży lokatorowi powoduje, że właściciel może otrzymać kwotę realnie niższą od ceny zakupu. Uszczerbek majątkowy właściciela będzie się mógł zwiększać w zależności od tego, kiedy lokator zażąda przeniesienia na jego rzecz własności mieszkania. Okoliczność ta łączy się z brakiem w zaskarżonym przepisie terminu dla dochodzenia roszczenia przez lokatora. Niezależnie od tego, że brak omawianego terminu może mieć niekorzystny wpływ na sytuację majątkową dotychczasowego właściciela, to dodatkowo powoduje – nieokreślony w czasie – stan niepewności po jego stronie, co do powstania obowiązku zawartego w art. 3 ustawy.

Cel, jakim jest umożliwienie lokatorom mieszkań zakładowych ich nabycie, został osiągnięty przez sam fakt zobowiązania właścicieli do przeniesienia na ich rzecz prawa własności. Natomiast ustawowe określenie warunków, na jakich właściciel ma się wyzbyć swego prawa, jest nałożeniem na właściciela nadmiernych (nieproporcjonalnych) ograniczeń przysługującego mu prawa. Ustawodawca przeniósł w ten sposób ciężar ochrony lokatorów mieszkań zakładowych na właścicieli.

Zgodnie z treścią art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r., przepis ten jest adresowany do właścicieli, którzy nabyli mieszkania zakładowe. Nabyć własność można nie tylko w drodze sprzedaży, ale również w innej formie, np. zamiany lub darowizny. Zatem przepis ten powinien mieć zastosowanie do każdego właściciela mieszkania zakładowego, bez względu na sposób jego nabycia. Umieszczenie tego przepisu w ustawie zmieniającej ustawę o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych wyraźnie wskazuje, że odnosi się on także do nieodpłatnego nabycia mieszkań zakładowych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, że względu na przyjętą w nim interpretację art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r., nie dotyczy sytuacji prawnej tych podmiotów.

5. Prokurator Generalny w kolejnym piśmie z 23 lutego 2001 r. ustosunkował się do wniosku Rady Miasta Zduńska Wola. Stwierdził, że art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. w zakresie, w jakim dotyczy jednostek samorządu terytorialnego (gmin), które nabyły

własność zakładowych budynków mieszkalnych w trybie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych, jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie swego stanowiska Prokurator Generalny oparł na następujących argumentach:

Ze względu na to, że z wnioskiem wystąpił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zakres konstytucyjnej kontroli zakwestionowanego przepisu może dotyczyć wyłącznie naruszenia uprawnień właścicielskich tych jednostek (gmin), z pominięciem sytuacji prawnej pozostałych właścicieli mieszkań zakładowych. Zgodnie bowiem z art. 191 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

W myśl ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przedsiębiorstwu państwowemu (spółce) przysługuje (po spełnieniu warunków określonych w art. 3 ust. 1) w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości (art. 5 ust. 1). Na podstawie umowy, zawartej w formie aktu notarialnego, gmina nabywa własność budynku i innych urządzeń wniesionych na gruncie (art. 4 i art. 6 ust. 1). Przekazanie nieruchomości jest nieodpłatne, a od dnia zawarcia umowy przechodzą na gminę wierzytelności związane z przekazanymi nieruchomościami, w tym wierzytelności z zaległych czynszów (art. 7 ust. 1 i 2). Z dniem przekazania gminie budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne, dotychczasowe umowy najmu przekształcają się z mocy prawa w umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony i do umów tych mają zastosowanie przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Przedstawiony wyżej stan prawny pozwala na ocenę sytuacji prawnej gmin po wejściu w życie art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. Zakładając, że istnieją uzasadnione podstawy do interpretacji zakwestionowanego przepisu, iż obowiązek przeniesienia własności mieszkań zakładowych dotyczy także gmin, które nieodpłatnie przejęły te mieszkania, nie można uznać, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją.

Niecelowe jest odwoływanie się tu do zasady ochrony praw nabytych w odniesieniu do praw majątkowych, albowiem zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 64 ust. 2 Konstytucji, który pozwala na wykazanie, że własność nabyta zgodnie z prawem podlega konstytucyjnej ochronie. Nie ma też uzasadnionej konieczności badania zgodności zaskarżonego przepisu z normami wyrażającymi zasady ustrojowe, takimi jak zawarte w art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał bowiem także wzorce o większym stopniu szczegółowości – art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Niekonstytucyjność art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. wnioskodawca upatruje w tym, że przepis ten “zbyt daleko ingeruje w prawo własności”. Ocena trafności tego zarzutu wymaga więc odwołania się do zasady proporcjonalności. Naruszenia tej zasady z punktu widzenia uprawnień właścicielskich gmin upatrywać należy przede wszystkim w tym, że zakwestionowany przepis “pozbawia gminy wpływów z tytułu sprzedaży nieruchomości gminnych, które to wpływy w całości przeznaczone są na zaspakajanie niezbędnych potrzeb społeczności lokalnej”. Ustawodawca przeniósł tym samym cały ciężar ochrony lokatorów na gminy. Nie jest to niezbędne dla ochrony interesów lokatorów, wprost przeciwnie prowadzi do uprzywilejowania tej grupy najemców. Ustawodawca, bez uzasadnionych powodów, zróżnicował sytuację prawną najemców lokali mieszkalnych stanowiących zasób mieszkaniowy gmin. Do dnia wejścia w życie zakwestionowanego przepisu zbywanie mieszkań zakładowych odbywało się na takich samych zasadach jak pozostałych mieszkań tworzących mieszkaniowy zasób gmin, początkowo w trybie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), a następnie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

Warunki, na jakich lokatorzy mieszkań zakładowych nabyli ich własność w trybie przewidzianym w wymienionych ustawach, nieporównywalnie odbiegają od warunków określonych w zakwestionowanym przepisie.

Należy także zauważyć, że 15 grudnia 2000 r. uchwalona została ustawa o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24), która w szczególny sposób (preferencyjny) określa zasady nabywania mieszkań przez lokatorów zajmujących lokale należące do wymienionych w tej ustawie podmiotów. Umożliwi ona nabycie mieszkań zakładowych na jeszcze innych warunkach niż określone w przepisie będącym przedmiotem oceny w niniejszej sprawie.

Gdyby przyjąć, że art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. powinien być rozumiany tak, że nie ma on zastosowania do gmin będących właścicielami mieszkań zakładowych, wówczas postępowanie podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), ponieważ gmina nie byłaby podmiotem legitymowanym do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie.

II

Na rozprawę 30 października 2001 r. nie stawił się, mimo prawidłowego zawiadomienia, przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, w rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest obowiązkowy (art. 41 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), jednakże niedopełnienie tego obowiązku nie uniemożliwia przeprowadzenia rozprawy (art. 60 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do odroczenia rozprawy.

Pozostali uczestnicy postępowania podczas rozprawy podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Przedstawiciel Rady Miasta Zduńska Wola wskazał dodatkowo na naruszenie przez zakwestionowane przepisy art. 165 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że w przypadku naruszenia prawa własności przysługującego gminie ten wzorzec kontroli jest odpowiedni do dokonania oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestią wstępną, wymagającą rozstrzygnięcia przed rozpatrzeniem zasadności wniosków będących przedmiotem niniejszej sprawy, jest zagadnienie granic, w jakich Trybunał Konstytucyjny winien rozpoznać tę sprawę. Rozstrzygnięcia wymagają tu dwa odrębne zagadnienia, dotyczące zakresu każdego z wniosków.

Ustosunkowując się do wniosku Rady Miasta Zduńska Wola Prokurator Generalny wskazał, iż winien on być rozpatrzony tylko w zakresie, “w jakim dotyczy jednostek samorządu terytorialnego (gmin), które nabyły własność zakładowych budynków mieszkalnych w trybie ustawy z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych ...”. Niezależnie od niejasności dotyczącej tego, czy zdaniem Prokuratora Generalnego wyrok winien dotyczyć tylko własności gmin czy także własności innych jednostek samorządu terytorialnego, stanowiska tego nie można podzielić. Wprawdzie powołany jako uzasadnienie przytoczonej tezy art. 191 ust. 2 Konstytucji ogranicza uprawnienie (zdolność,

legitymację) organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego tylko do wniosków kwestionujących przepisy zawarte w aktach normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem działania danej jednostki, jednakże ograniczenie to nie powinno być utożsamiane z ograniczeniem zakresu przedmiotowego rozpatrzenia wniosku przez Trybunał Konstytucyjny. Ustanowiony w art. 191 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności złożenia wniosku przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego polega na wymaganiu istnienia związku między zaskarżonym przepisem a sprawami objętymi zakresem działania tego rodzaju jednostek. Sens tego warunku został wyjaśniony przez Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienia TK z: 22 sierpnia 2001 r. i 3 października 2001 r., T. 25/01, i powołane w uzasadnieniu pierwszego z nich wcześniejsze orzeczenia). Jeżeli warunek ten jest spełniony (a w niniejszej sprawie wnioskodawca przekonująco to wykazał), nie ma przeszkód, aby sprawa została rozpatrzona w całym wskazanym we wniosku zakresie. Ani Konstytucja, ani ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie ograniczają bowiem katalogu zarzutów niezgodności z Konstytucją, które może podnieść organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności zakres ten nie jest zawężony tylko do przepisów, określających konstytucyjny status samorządu terytorialnego (jak to jest np. w Niemczech). Oznacza to, że – o ile zaskarżony przepis dotyczy zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego – jego kontrola w postępowaniu wnioskowym winna mieć charakter kompleksowy, ograniczony tylko dyrektywą wynikającą z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Należy tu podkreślić, iż postępowanie wnioskowe przed Trybunałem Konstytucyjnym spełnia przede wszystkim funkcję obiektywną, służyć ma eliminacji z porządku prawnego przepisów niezgodnych z przepisami wyższej rangi (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), a nie ma na celu wyłącznie ochrony praw i interesów określonych podmiotów lub określonych kategorii (grup) podmiotów (tzw. funkcja subiektywna). Przyjęcie stanowiska Prokuratora Generalnego prowadziłoby zaś w istocie do odwrócenia tego założenia. Poza tym niesłoby to z sobą negatywne konsekwencje praktyczne. Powodowałyby bowiem, że przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z tak fundamentalnymi – i mającymi także pod względem podmiotowym charakter ogólny – założeniami ustroju RP jak zasada państwa prawnego lub zasada społecznej gospodarki rynkowej utraciłby moc obowiązującą tylko co do pewnej kategorii podmiotów (np. gmin). Sytuacja taka byłaby bardzo niekorzystna z punktu widzenia spójności systemu prawa w Polsce i rodziłaby negatywne skutki społeczne, podważając dodatkowo zaufanie do państwa i prawa. Konieczność ewentualnego drugiego postępowania dotyczącego tych samych przepisów – przy uwzględnieniu faktu, że jego wynik byłby w znacznym stopniu przesądzony przez wyrok wydany w sprawie z wniosku jednostki samorządu terytorialnego – byłaby również niezgodna z postulatem ekonomii procesowej.

Nie zmienia to jednak faktu, iż w pewnych wyjątkowych sytuacjach, w szczególności, gdy jako wzorzec konstytucyjny wskazane zostały przepisy dotyczące statusu prawnego samorządu terytorialnego, nie jest całkowicie wykluczone ograniczenie przez Trybunał Konstytucyjny zakresu wyrokowania w sposób sugerowany przez Prokuratora Generalnego, jednak w niniejszej sprawie przypadek taki nie ma miejsca.

Jeżeli chodzi o wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, to jak wynika z samego *petitum* wniosku, wnioskodawca domaga się stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją w zakresie pewnych elementów treściowych, których w tym przepisie nie ma (a mianowicie terminu dochodzenia roszczenia i mechanizmu waloryzacji ceny). W swoim czysto słownym kształcie wniosek Rzecznika dotyczy więc w istocie niekonstytucyjnego – zdaniem wnioskodawcy – zaniechania uregulowania przez ustawodawcę pewnych kwestii. Można to rozumieć w ten sposób, że wnioskodawca zmierza nie do pozbawienia zakwestionowanego przepisu mocy obowiązującej, ale do zmiany jego treści. Trybunał Konstytucyjny nie ma jednak kompetencji do uzupełnienia treści kwestionowanego przepisu o nowe elementy, mające usunąć niezgodność z Konstytucją zawartego w tym przepisie unormowania. Nie jest on także powołany

do oceny zgodności z Konstytucją samego tylko zaniechania ustawodawczego, zaś ze względu na treść kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu nie da się tu zastosować konstrukcji opartej na odróżnieniu takiego zaniechania od pominięcia unormowania określonych zagadnień (jak to miało miejsce w sprawie *SK 22/01, wyrok z 24 października 2001 r.*). Trybunał Konstytucyjny może wprawdzie stwierdzać częściową niezgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją, ale dotyczyć to może tylko zakresu, który został w jakiś sposób uregulowany w kwestionowanym przepisie (lub w przepisach związkowych). Wobec powyższego, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozpoznać jako wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. z Konstytucją, traktując okoliczności wskazane w *petitum* i rozwinięte w uzasadnieniu jako określenie podstaw (a przez to i granic) wniosku, dotyczące “unormowań, bez których ze względu na naturę regulacji objętą aktem może on budzić wątpliwości co do swojej konstytucyjności” (zob. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 33*).

Należy nadto zauważyć, iż wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w brzmieniu całkowicie zgodnym z *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wywoływałoby poważne wątpliwości co do obowiązującego po jego ogłoszeniu stanu prawnego, związane z niemożliwością ustalenia, które elementy treści zaskarżonego przepisu utraciły moc obowiązującą, a które ją zachowały.

2. Przepis zakwestionowany w obu wnioskach zamieszczony został w ustawie o szczególnym charakterze, mianowicie w ustawie zmieniającej ustawę o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych. Ta ostatnia ustawa reguluje – mówiąc najogólniej – nieodpłatne przekazywanie gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi należących do przedsiębiorstw państwowych na rzecz gmin, a w określonych warunkach – na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Zbywanie takich gruntów i budynków na rzecz innych nabywców, w szczególności osób fizycznych, pozostaje poza zakresem tej ustawy. W uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy potrzebę jej wydania motywowano deficytowością gospodarki zasobami mieszkaniowymi zakładów pracy i brakiem reflektantów na nabycie wchodzących w ich skład lokali mieszkalnych.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem, obowiązującym od 1 czerwca 2000 r., “właściciel mieszkania zakładowego nabytego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy jest zobowiązany, na wniosek lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia, do przeniesienia na rzecz tego lokatora własności mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem wartości zwiększonej poprzez poniesione nakłady”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność tego przepisu z Konstytucją z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze z uwagi na to, że wadliwa, niedokładna, w wysokim stopniu nieokreślona i niejasna redakcja tego przepisu uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji, co stanowi naruszenie reguł prawidłowej działalności ustawodawczej. Po drugie dlatego, że wprowadzone w tym przepisie ograniczenia prawa własności nie mogą być uznane za konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. Po trzecie z uwagi na to, że przepis ten przewiduje nadmierną ingerencję w prawo własności, prowadzącą do naruszenia istoty tego prawa.

3. Zarówno w pismach procesowych uczestników postępowania i ich wystąpieniach podczas rozprawy, jak i w literaturze prawniczej, zwrócono uwagę na poważne trudności dotyczące interpretacji zaskarżonego przepisu. Wynikają one nie tylko ze sposobu jego zredagowania, ale również z jego umiejscowienia w ustawie nowelizującej inną ustawę, a także wiążą się z konfrontacją tekstu tego przepisu z celem wskazywanym podczas postępowania ustawodawczego jako uzasadnienie dla jego wydania.

Analizując treść zaskarżonego przepisu zauważyć można po pierwsze, że samo pojęcie “mieszkania zakładowego”, którego użył ustawodawca, utraciło znaczenie prawne w wyniku wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (co nastąpiło jednocześnie z wejściem w życie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych). Pojęcie to było zdefiniowane w art. 55 prawa lokalowego z 1974 r. (w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 16 lipca 1987 r.; Dz.U. Nr 21, poz. 124). Powstaje zasadnicze pytanie, do jakich lokali zaskarżony przepis ma zastosowanie, skoro w momencie jego wejścia w życie kategoria mieszkań zakładowych była pod względem formalnoprawnym zbiorem pustym. Po drugie, wykładnia językowa i wykładnia systemowa dają rozbieżne rezultaty, gdy chodzi o rozstrzygnięcie, czy regulacją art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. objęte są lokale mieszkalne przekazane gminom (i innym osobom prawnym) w trybie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych. W art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. ustawodawca posłużył się bowiem pojęciem “cena nabycia”, zaś przeniesienie własności na podstawie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych następowało nieodpłatnie. Z kolei zamieszczenie tego przepisu w ustawie zmieniającej wspomnianą ustawę o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych nakazuje przyjąć, że dotyczy on także lokali, które są częścią składową nieruchomości przekazanych na podstawie ustawy nowelizowanej. Po trzecie, nie są jednoznaczne ramy czasowe zdarzeń prawnych, do których odnosi się art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r., a mianowicie nie jest jasne, czy dotyczy on tylko mieszkań nabytych na własność przed 12 listopada 1994 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która formalnie zniosła kategorię mieszkań zakładowych, czy także po tej dacie, ale przed 1 czerwca 2000 r. Po czwarte, postawić można pytanie, czy ustawodawcy chodziło tylko o lokale mieszkalne, które stanowią odrębne nieruchomości, przy czym w wypadku odpowiedzi pozytywnej pojawia się kolejne pytanie, czy wyodrębnienie to winno mieć miejsce przed nabyciem go przez dotychczasowego właściciela czy także mogło mieć miejsce po tym fakcie. Dodatkowo wskazać należy na wątpliwość dotyczącą możliwości zastosowania w tego typu sprawach waloryzacji sądowej (art. 358¹ § 3 kc).

Wydając zakwestionowany przepis ustawodawca nie zastosował się do zasad techniki prawodawczej, które zabraniają zamieszczania w ustawie nowelizującej przepisów mających treść nie objętą zakresem unormowania ustawy nowelizującej (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 110, 115). Ustawa o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych dotyczy bowiem “zasad i trybu przekazywania przez przedsiębiorstwa państwowe gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wraz z towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej i społecznej” tylko gminom i niektórym spółdzielniom mieszkaniowym (art. 1 ust. 1 ustawy), przy czym przekazanie to ma charakter nieodpłatny (art. 7 ust. 1 ustawy). Zaskarżony przepis dotyczy zaś – zgodnie z przytoczonym wyżej brzmieniem – zupełnie innych sytuacji, odmiennych zarówno pod względem przedmiotowym, jak podmiotowym. Obejmuje on bowiem w zasadzie sytuacje odpłatnego przeniesienia własności mieszkań zakładowych na rzecz ich lokatorów przez obecnych właścicieli, bez zróżnicowania ich statusu prawnego. Niezależnie od problemu mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej i kręgu związanych nimi organów ustawodawca nie powinien w tak oczywisty sposób ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa. Naruszeniem zasad techniki prawodawczej jest także użycie nazwy “wniosek” mimo, że chodzi o wystąpienie z roszczeniem skierowanym przeciwko innemu podmiotowi, a nie o czynność inicjującą postępowanie przed organem władzy publicznej.

Powyższe uwagi obejmują tylko najważniejsze wątpliwości interpretacyjne powstające na tle kwestionowanego przepisu. Ogólnie rzecz ujmując Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela wypowiedziany w literaturze fachowej pogląd, iż wysoce niefortunna redakcja zaskarżonego przepisu uniemożliwia jednoznaczne określenie zakresu jego zastosowania (G. Bieniek, *Problematyka prawna zakładowych budynków i lokali mieszkalnych* [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001, s. 787-882). Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do rozstrzygnięcia tych problemów, skoro dotyczą one wykładni ustawy, do której stosowania powołane są inne organy, w tym sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Zapewne kwestie te mogą być lepiej lub gorzej rozwiązane przy zastosowaniu różnych metod wykładni i przy użyciu bardziej lub mniej skomplikowanych sposobów rozumowania prawniczego. Jednak stwierdzenie tak istotnych niejasności interpretacyjnych ma ważne znaczenie konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko w ustawie". Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce dojdzie do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń. Znaczna część jego potencjalnych adresatów (np. gminy) może mieć poważne problemy z ustaleniem, czy przepis istotnie ich dotyczy. To zaś utrudnia im korzystanie z przysługujących im praw i zmusza do oczekiwania precedensowych orzeczeń, wywołując niepewność w stosunkach prawnych do czasu ukształtowania się jednolitej judykatury. Zaskarżony przepis narusza więc nakaz poprawnej legislacji i ustawowego określania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał

Konstytucyjny uważa, że w takiej sytuacji nie ma potrzeby czekania na wykładnię sądową, która mogłaby potwierdzić albo usunąć obawy co do niejednolitego stosowania danego przepisu, wystarczy bowiem to, że wątpliwości interpretacyjne dotyczą kwestii istotnych i przekraczają pewien stopień. Trybunał Konstytucyjny przy wyrokowaniu bierze pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 kpc w zw. z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) i wobec tego sam ocenia – w braku praktyki sądowej – występowanie niejasności interpretacyjnych i ich skalę.

4. Przechodząc z kolei do uzasadnienia drugiej przyczyny niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, stwierdzić należy, że niewątpliwie przepis ten przewiduje ograniczenie korzystania z własności. Należy zatem zbadać, czy zakwestionowana regulacja jest konieczna dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji w powiązaniu z innymi normami i wartościami konstytucyjnymi.

Motywy wydania zakwestionowanego przepisu było – jak wynika z materiałów legislacyjnych – przede wszystkim dążenie do “usunięcia niesprawiedliwych skutków patologicznych przypadków sprzedaży mieszkań zakładowych”. Ogólnie można powiedzieć, że – jeśli chodzi o cele ustawodawcy – to uzasadnienie to opierało się na dwóch przesłankach: chodziło z jednej strony o odwrócenie skutków wcześniejszego zbywania przez przedsiębiorstwa państwowe budynków z lokalami mieszkalnymi wynajętymi pracownikom tych przedsiębiorstw, a z drugiej – o realizację interesów socjalno-uwłaszczeniowych najemców byłych mieszkań zakładowych.

Trybunał Konstytucyjny w pełni respektuje prawo ustawodawcy do oceny zachodzących procesów społecznych i nie neguje jego kompetencji do podejmowania środków prawnych zmierzających do tego, aby w szczególności i nadzwyczajny sposób uchylić skutki prawne wywołane przez czynności, które stanowiły naruszenie prawa lub zasad uczciwości. Wskazywane jako cel zakwestionowanej regulacji dążenie do odwrócenia skutków spekulacyjnego kupowania mieszkań zakładowych nie może być uznane za konstytucyjnie niedopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny liczy się z tym, iż powszechnie znane informacje przedstawiane w środkach społecznego przekazu, dotyczące wspomnianych już “patologicznych” zjawisk i ich poważnej skali, skłaniać mogły ustawodawcę do podjęcia nadzwyczajnych środków, które miały odwrócić ich skutki. Zresztą w niniejszej sprawie ten element uzasadnienia zaskarżonego przepisu nie jest przez uczestników postępowania kwestionowany.

Zwrócić należy jednak uwagę, że zaskarżony przepis nie odpowiada wskazanemu wyżej uzasadnieniu. “Patologiczne” przypadki sprzedaży mieszkań zakładowych odbywały się – jak można przypuszczać – ze szkodą dla zbywających je przedsiębiorstw państwowych spowodowaną zaniżeniem ceny płaconej przez nabywcę. Stąd też, jeżeli celem ma być odwrócenie skutków działań nieuczciwych, to będące zbywcą przedsiębiorstwo państwowe, albo jego następca prawny, winni mieć możliwość odzyskania “niesłusznie” utraconej własności. Umożliwienie obecnie nabycia mieszkań także po zaniżonej cenie innym osobom (lokatorom), nie jest przywróceniem prawidłowego stanu rzeczy, lecz tylko źródłem korzyści dla innych osób niż wcześniejsi nabywcy. Oznacza to po prostu, że lokator będzie legalnie korzystał z owoców nieuczciwości innej osoby.

Jeśli chodzi o wspomniany aspekt “socjalno-uwłaszczeniowy”, to należy przeanalizować jeszcze jedną okoliczność, a mianowicie kwestię, czy i ewentualnie jakie są jego podstawy konstytucyjne. Zakwestionowany przepis ustawy statuuje uprawnienia lokatorów wobec właścicieli, a ich uzasadnieniem miał być argument odwołujący się do “odebrania” najemcom możliwości nabycia zajmowanego przezeń lokalu na własność. Dotyczy on więc relacji praw właścicieli lokali mieszkalnych i praw lokatorów, którzy mieszkają w tych lokalach. Konstytucyjną podstawą wprowadzonej przez zaskarżony przepis ingerencji w prawo własności

nie może być konieczność ochrony praw osób trzecich, tj. konkretnie praw lokatorów mieszkających w byłych mieszkaniach zakładowych, ponieważ Konstytucja nie daje żadnych podstaw do przyjęcia istnienia po stronie lokatora uprawnienia do nabycia na własność zajmowanego mieszkania. Z istoty rzeczy ani najem, ani inny tytuł prawny do zajmowania należącego do innej osoby lokalu mieszkalnego nie stanowi podstawy roszczenia o nabycie go na własność. Zawarcie umowy najmu nie ogranicza kompetencji właściciela do przeniesienia własności wynajętej rzeczy na inną osobę, zwłaszcza że po jego dokonaniu nowy właściciel z mocy prawa staje się stroną nawiązanego przez poprzednika stosunku najmu (art. 678, 692 kc, także art. 12 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych).

Art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych i popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania, nie może stanowić samoistnej podstawy roszczenia o nabycie własności mieszkania, a tym bardziej – nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego, będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, obowiązku jego zbycia na rzecz lokatora. Ten przepis konstytucyjny jedynie zapowiada przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązań, których celem jest pomoc obywatelom w uzyskaniu lokalu mieszkalnego, gdzie będą oni mogli zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Nie oznacza to, że chodzi tu wyłącznie o nabycie prawa własności domu lub lokalu mieszkalnego, skoro możliwość stałego korzystania z lokalu mieszkalnego zapewnia także nabycie innego tytułu prawnego. Realizacja skierowanego do władz publicznych nakazu popierania działań obywateli, mających na celu uzyskanie mieszkania, nie może być w całości przerzucana na inne osoby, w tym przede wszystkim na obecnych właścicieli domów i lokali mieszkalnych, także dlatego że pierwszoplanowym celem powyższych działań jest zwiększenie istniejących zasobów mieszkaniowych przez budowę nowych budynków mieszkalnych.

Konstytucyjnej podstawy zaskarżonego przepisu nie może stanowić także nakaz ustawowej regulacji ochrony praw lokatorów (art. 75 ust. 2 Konstytucji). Nie wdając się w szczegóły, dotyczące interpretacji tego przepisu, będącego już wcześniej przedmiotem uwagi Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyroki z: 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3; 10 października 2000 r., P. 8/99, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 190) należy podkreślić, że przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnić każdemu lokatorowi (a nie tylko najemcy) ochronę przed groźbą bezdomności przez zapewnienie stabilności (ale nie absolutnej nienaruszalności) nabytego legalnie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania. Przepis ten nie może być traktowany jako źródło roszczeń o uzyskanie pozycji właściciela. Regulowana ustawowo ochrona praw lokatorów nie może iść tak daleko, aby przyznać im prawo decydowania, kto ma być właścicielem lokalu, który zajmują, byłoby to bowiem sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony własności. Należy także podkreślić, iż zbycie nieruchomości przez przedsiębiorstwo państwowe nie powodowało, iż lokatorzy zajmujący lokale mieszkalne w tej nieruchomości przestali być objęci ochroną wynikającą z obowiązujących wówczas ustaw, a obecnie z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733). Niezależnie od kontrowersyjności części przyjętych w niej rozwiązań stwierdzić należy, że zapewnia ona każdemu lokatorowi jednakową (w zasadzie) ochronę nie tylko przed bezprawnym pozbawieniem tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, ale także przed nadmiernymi – w ocenie ustawodawcy – podwyżkami opłat za korzystanie z tego lokalu, co zresztą wychodzi poza zakres art. 75 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozważył również, czy konstytucyjną podstawę zaskarżonego przepisu mogłoby stanowić prawo do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, wynikające z art. 76 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, prawo to przysługuje nie tylko „najemcom” ale i „konsumentom” oraz „użytkownikom”, uzasadniony jest więc wniosek, że także ten przepis dotyczy wszystkich osób mających status lokatora. Zakładając, iż istotnie

zakup mieszkań po zaniżonych cenach i w celach spekulacyjnych miał miejsce, ustawodawca byłby wręcz zobowiązany do ochrony osób pokrzywdzonych przez takie działania. Analizując ten problem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 76 Konstytucji upoważnia ustawodawcę przede wszystkim do wprowadzenia regulacji prewencyjnej, tzn. zapobiegającej występowaniu zjawisk stanowiących nieuczciwe praktyki rynkowe (np. pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat lub niesprawiedliwemu rozłożeniu przez właściciela ciężarów związanych z utrzymaniem budynku na poszczególnych lokatorów). Daje on także konstytucyjną podstawę do wprowadzenia sankcji wobec osób dopuszczających się takich praktyk (np. obowiązku wynagrodzenia wyrządzonej szkody), nie może natomiast stanowić źródła dodatkowych korzyści dla osoby pokrzywdzonej. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż także w art. 76 Konstytucji nie można widzieć podstawy dla roszczenia lokatora o nabycie własności zajmowanego lokalu – o ile w momencie zbycia na rzecz innej osoby roszczenie takie mu nie przysługiwało na podstawie konkretnego i indywidualnego tytułu prawnego (np. umowy przedwstępnej lub wyroku sądowego) i nie zostało ustalone, iż przejście własności na inną osobę nastąpiło nieuczciwie.

Ustawodawca ma prawo konkretyzowania konstytucyjnego pojęcia “nieuczciwych praktyk rynkowych”, ale ocena, czy w konkretnym przypadku miały one miejsce, winna w przypadkach spornych lub wątpliwych opierać się o istotne dla konkretnego przypadku okoliczności i podlegać ocenie niezawisłego sądu, którego ustawodawca nie może całkowicie wyręczyć. Trybunał Konstytucyjny podkreśla ponadto, iż nakładając na właściciela byłego zakładowego lokalu mieszkalnego obowiązek jego zbycia na rzecz lokatora ustawodawca nie uzależnił w jakikolwiek sposób przesłanek i zakresu tego roszczenia od okoliczności dotyczących nabycia własności (np. od tego, czy nabycie to można zakwalifikować jako nieuczciwe i sprzeczne z zasadami współżycia społecznego) ani od okoliczności dotyczących lokatora (np. od tego, jak dawno zajmuje on dany lokal, czy poniósł choćby w części koszty jego budowy itp.).

Powyższe stwierdzenia prowadzą do wniosku, iż cel zaskarżonego przepisu tylko w pewnej części może być uznany za legitymowany konstytucyjnie. Ustawodawca ma obowiązek przeciwdziałania skutkom nieuczciwych praktyk rynkowych, popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania oraz ochrony nabytego już prawa do lokalu mieszkalnego, jednakże nie upoważnia go to do odbierania własności lokali mieszkalnych przez bezpośredni i bezwzględny nakaz przeniesienia jej na rzecz lokatorów.

Poza tym, aby działania ustawodawcy były zgodne z Konstytucją, wprowadzone ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie poręczonych wolności i praw winny być nie tylko legitymowane przez swój cel, ale dopuszczalne są jedynie w zakresie “koniecznym” dla jego realizacji. Przewidziana w art. 31 ust. 3 zdanie 1 przesłanka konieczności ograniczeń (na którą zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się przydatność, niezbędność i proporcjonalność) oznacza, że przepisy ingerujące w sferę praw i wolności winny mieć zakres zastosowania adekwatny do realizacji konstytucyjnie dopuszczalnych celów i wprowadzać tylko minimalny stopień dolegliwości dla osoby, której przysługuje ograniczane prawo.

Oceniając “konieczność” zaskarżonych ograniczeń trzeba także rozważyć, czy obowiązujące przepisy nie dawały już możliwości realizacji zamierzonego celu (w tym zakresie, w jakim był on konstytucyjnie legitymowany) oraz czy nie było możliwości wprowadzenia innych skutecznych instrumentów prawnych o mniejszym stopniu uciążliwości. W tym kontekście należy zauważyć, iż polskie prawo cywilne przewiduje nieważność czynności prawnej sprzecznej z ustawą, mającej na celu obejście ustawy oraz sprzecznej z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 1 i 2 kc). Jeśli więc chodzi o nabycie własności niezgodnie z prawem lub zasadami współżycia społecznego, to nie było potrzeby wprowadzania tak daleko idącej ingerencji w prawo własności, jaką przewiduje zaskarżony przepis. Oczywiście nie można z całą pewnością twierdzić, iż umowy przeniesienia własności nieruchomości zabudowanych

budynkami z zakładowymi lokalami mieszkaniowymi, które nie przewidywały ekwiwalentnego świadczenia nabywcy, zostałyby przez orzecznictwo sądowe uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i wobec tego dotknięte sankcją nieważności, trudno także przesądzić, czy i w jakim stopniu byłoby tu dopuszczalne zastosowanie art. 388 kc. Wskazane wyżej przepisy pokazują jednak, że ustawodawca dokonał ingerencji dalej idącej niż znane prawu cywilnemu regulacje usuwania skutków czynności prawnych naruszających prawo i przyjęty w społeczeństwie system wartości.

Porównanie treści wspomnianych wyżej przepisów kodeksu cywilnego z zakwestionowanym przepisem pokazuje, że instrument prawny, którym posłużył się ustawodawca, nie był konieczny do odwrócenia skutków negatywnie ocenianych przez prawodawcę czynności prawnych, gdyż wystarczające byłyby tu mniej dotkliwe środki w postaci, np. obowiązku zwiększenia świadczenia lub wprowadzenia szczególnych przesłanek umożliwiających rozwiązanie (unieważnienie) umowy. Z chwilą, gdy mieszkanie byłoby znów własnością Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej (przedsiębiorstwa państwowego), inaczej wyglądałoby zagadnienie dopuszczalności przeniesienia własności na rzecz najemców (lokatorów), a więc realizacja celu socjalno-uwłaszczeniowego. Tymczasem połączenie przez ustawodawcę dążenia do realizacji wyżej wskazanych dwóch różnych celów doprowadziło do stworzenia konstrukcji prawnej, która pominęła szereg możliwych efektywnych rozwiązań o mniejszej uciążliwości, naruszając tym samym zasadę proporcjonalności (zakaz ograniczeń niekoniecznych).

Tak szerokie sformułowanie przepisu, które nie wyklucza możliwości objęcia jego zakresem zakładowych budynków mieszkalnych nabytych przez gminy w trybie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych, nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach powoływanych w toku procesu legislacyjnego. Trudno bowiem w ogóle mówić w tym przypadku o zaniżeniu ceny albo o spekulacyjnym celu. Przekazanie następowało bowiem nieodpłatnie, a gmina jest podmiotem ustawowo zobowiązanym do działalności służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Jest zatem o wiele bardziej predystynowana do gospodarowania zasobami mieszkaniowymi niż przedsiębiorstwa państwowe i spółki z udziałem Skarbu Państwa, zaś obowiązujące przepisy przewidują możliwość nabywania na własność lokali mieszkalnych należących do gminy przez ich najemców. Nie dałoby się w chwili obecnej wykazać także, iż wszystkie umowy sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi z zakładowymi lokalami mieszkalnymi miały charakter czynności związanych z popełnieniem przestępstwa lub z zaniżeniem ceny płaconej przez nabywcę, a więc miały „patologiczny charakter”. Dlatego wprowadzenie ingerencji dotyczącej wszystkich – bez jakichkolwiek rozróżnień – przypadków nabycia narusza konstytucyjną ochronę prawa własności przez wprowadzenie zbyt szerokiej podmiotowo regulacji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego żaden przepis Konstytucji dotyczący praw lokatorów nie dawał więc podstawy do tak szerokiej i daleko idącej ingerencji w prawo własności, jaką przewiduje zaskarżony przepis. Ponadto – jak słusznie wskazuje Rada Miasta Zduńska Wola – zaskarżony przepis wprowadza kolejny reżim prawny nabywania mieszkań. Reżim ten w żaden sposób nie jest koherentny z pozostałymi reżimami prawnymi, a jego obowiązywanie może wywoływać niepożądane skutki, szczególnie gdyby przyjąć, że obejmuje on lokale mieszkalne przejęte nieodpłatnie przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe. W praktyce stosowanie zaskarżonego przepisu prowadzi bowiem do tego, że im bardziej cena została zaniżona (w domyśle – przez nieuczciwe działania), tym większą korzyść odniesie teraz lokator. Okoliczność ta, choć dotyczy ewentualnej sprzeczności zakwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji, który nie został powołany we wnioskach, ma w sprawie pewne znaczenie, albowiem podważa tezę, że przepis ten jest uzasadniony realizacją zasad sprawiedliwości społecznej.

5. Przechodząc do uzasadnienia trzeciej grupy okoliczności powodujących niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje utrwalone w orzecznictwie stanowisko, iż możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to nie tylko aktem *inter vivos*, ale i *mortis causa* (ten ostatni aspekt podkreśla zamieszczenie w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wzmianki o dziedziczeniu). Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela dopóki jest to zgodne z jego wolą.

Zakwestionowany przepis w trojaki sposób ogranicza swobodę rozporządzania przez właściciela lokalem mieszkalnym. Po pierwsze, zobowiązuje go w sposób bezwzględny do przeniesienia przysługującego mu prawa jeżeli lokator uprawniony do zamieszkania i zamieszkujący w tym lokalu złoży odpowiedni “wniosek”. Już to stanowi w istocie pozbawienie uprawnienia do dysponowania rzeczą. Zakwestionowany przepis jest czymś więcej niż tylko ograniczeniem prawa własności, jest po prostu wyzuciem z własności patrząc z podmiotowego, a nie instytucjonalnego, punktu widzenia. Po drugie, w zakwestionowanym przepisie określona została osoba, na której rzecz właściciel dokonać ma przeniesienia własności. Osobą tą jest tylko lokator uprawniony do zamieszkania i zamieszkujący w lokalu w dniu jego nabycia. Po trzecie, ustawodawca wyznaczył w sposób jednolity wartość świadczenia przypadającego właścicielowi w zamian za utracony lokal. Ma nim być “cena nabycia z uwzględnieniem wartości zwiększonej poprzez poniesione nakłady”. Oznacza to, że właściciel lokalu mieszkalnego, objętego kwestionowanym przepisem, pozbawiony został nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej w swoim ręku, ale także odebrano mu wpływ na to, komu przypadnie własność tego lokalu, a ponadto – co jeszcze istotniejsze – ograniczono możliwość oddziaływania na to, jak wysokie świadczenie pieniężne otrzyma w zamian za utraconą własność.

Rozwiązanie przyjęte w kwestionowanym przepisie ma dwa dodatkowe aspekty, które stanowią o “głębokości” (skali) ingerencji w prawo własności. Po pierwsze, powoduje ono, że własność lokalu, którego dotyczy zakwestionowany przepis, przybiera charakter prawa warunkowego. Każdy właściciel – nie tylko ten, który sam nabył lokal mający wcześniej status mieszkania zakładowego – jest bowiem zobowiązany do przeniesienia własności, a roszczenie o wykonanie tego obowiązku ma charakter bezterminowy (jeżeli pominąć nie do końca jasną kwestię jego przedawnienia). Regulacja ta odbija się także na faktycznym wykonywaniu innych uprawnień właścicielskich, inaczej przecież gospodaruje się rzeczą, co do której w każdej chwili może zaktualizować się obowiązek jej zbycia. Po drugie, zwrotne przeniesienie własności nastąpić ma “w cenie nabycia”, a więc z założenia bez jej waloryzacji, niezależnie od daty wystąpienia przez lokatora z żądaniem przeniesienia własności. Pomijając problem zastosowania w tej sytuacji art. 358¹ § 3 kc stwierdzić należy, iż przy znanym powszechnie wskaźniku inflacji w Polsce prowadzić to może do powstania po stronie właściciela realnego uszczerbku majątkowego, zwłaszcza jeśli roszczenie o przeniesienie własności realizowane byłoby po upływie kilku lat od nabycia tego lokalu. Zakwestionowana regulacja ingeruje w korzystanie z prawa własności w sposób o wiele dalej idący niż takie znane polskiemu prawu cywilnego ograniczenia swobody rozporządzania rzeczą jak np. prawo odkupu i prawo pierwokupu.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że “istotę” wolności i praw człowieka i obywatela (do której odwołuje się art. 31 ust. 3 zdanie 2 i dotyczący tylko własności art. 64 ust. 3 Konstytucji) należy rozumieć jako “nienaruszalny rdzeń” każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela. Sfera ta wyznaczona jest

przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji (*wyrok z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 221*). Sens prawa własności polega niewątpliwie na przyznaniu określonej osobie (lub – w przypadku współwłasności – osobom) najszerzych uprawnień względem rzeczy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sam nakaz zbycia określonej rzeczy nie przekracza jeszcze granicy istoty prawa własności i może być w pewnych szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. Jeśli jednak wziąć pod uwagę łącznie wspomniane elementy zaskarżonej regulacji, to uzasadnione staje się stwierdzenie, że granica ta została przekroczona przez zakwestionowany przepis. Właściciel, na którego ustawodawca nakłada bezwzględny obowiązek zbycia własności na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nie może być jednocześnie całkowicie pozbawiony możliwości wyboru osoby nabywcy i wpływu na wysokość uzyskanego w zamian świadczenia. Ponadto obowiązek ten winien mieć ściśle określone ramy czasowe. Ustawodawca nie powinien tworzyć sytuacji, gdy na status prawny określonej rzeczy z założenia większy wpływ ma inna osoba, dysponująca tylko pochodnymi uprawnieniami do korzystania z rzeczy (w tym przypadku lokator), niż jej właściciel. Prawidłowe funkcjonowanie własności zakłada konieczność stworzenia podstaw swoistego zaufania i pewności tego prawa. Dlatego ustawodawca powinien liczyć się także z tym, że własność jest najważniejszym prawem majątkowym, a więc jej ochrona nie może być w żadnym razie słabsza niż innych praw majątkowych. W rozpatrywanym zaś przypadku ustawodawca w bardzo daleko idący sposób chroni interesy, którym przyznał ochronę jako prawom lokatorów, nie uwzględniając właściwie żadnych interesów właścicieli. Jeżeli własność, nabytą na podstawie prawa ustanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę, można by łatwo odebrać właścicielowi, pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich utrata własności następuje, to prawo własności nie mogłoby spełniać swojej konstytucyjnej funkcji. Dotyczy to zarówno własności prywatnej, o której mowa w art. 20, 21 i 64 Konstytucji, jak własności przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, objętej ochroną opartą na art. 165 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, przy czym podkreślić trzeba, że przysługujące tym jednostkom prawa majątkowe są – obok osobowości prawnej nadanej im przez art. 165 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji – istotną gwarancją ich samodzielności, warunkującej należyte wykonywanie powierzonych im zadań publicznych (art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji).

6. Stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji prowadzi do utraty jego mocy obowiązującej (art. 190 ust. 3 Konstytucji), a to czyni zbędnym dokonywanie bardziej szczegółowej analizy jego zgodności z innymi przepisami konstytucyjnymi wskazanymi jako tzw. wzorce kontroli we wniosku Rady Miasta Zduńska Wola.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji można poprzestać na stwierdzeniu, że zaskarżony przepis jako nieuzasadniona ingerencja we własność doprowadził do powstania “gorzej traktowanej” grupy właścicieli, co narusza wyrażoną w tym przepisie zasadę równej ochrony prawnej praw majątkowych. Obowiązkiwanie tej zasady nie przekreśla odmienności funkcji spełnianych przez własność prywatną, stanowiącą podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, i przez własność przysługującą jednostkom samorządu terytorialnego. Z kolei art. 21 ust. 1 Konstytucji ma – jako deklaracja zasad ustrojowych – bardziej ogólną treść niż art. 64 Konstytucji, który szczegółowo reguluje problematykę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych. Naruszenie bardziej szczegółowych

norm, zawartych w art. 64 Konstytucji, oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli chodzi o art. 20 Konstytucji, to ma on charakter jeszcze bardziej ogólny. Stanowi on, że ustrojem gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa, zaś podstawy tej gospodarki zostały bliżej określone w dalszych przepisach Konstytucji, zwłaszcza w art. 21-24. Uwzględniając szczególny charakter tego przepisu Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie wyraża on normy mogącej być wzorcem adekwatnym dla oceny kwestionowanego przepisu i z tego względu zastosował w sentencji formułę mówiącą o nieistnieniu relacji niezgodności między art. 3 ustawy zmieniającej z 14 kwietnia 2000 r. i art. 20 Konstytucji.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.