

Wyrok z 30 października 2001 r., [K 33/00](#)
UWŁASZCZENIE LOKATORÓW DAWNYCH MIESZKAŃ ZAKŁADOWYCH

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjatorzy: Rzecznik Praw Obywatelskich; Rada Miasta Zduńska Wola	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Obowiązek właściciela dawnego mieszkania zakładowego przeniesienia – na żądanie uprawnionego lokatora, który mieszkał w tym lokalu w dniu jego nabycia przez obecnego właściciela – własności lokalu na tego lokatora, za cenę określoną w ustawie [Ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe: art. 3]	Zasada państwa prawnego Zasada społecznej gospodarki rynkowej Ochrona własności Zasada proporcjonalności Gwarancja własności i innych praw majątkowych dla gmin [Konstytucja: art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 165 ust. 1]

W okresie socjalizmu niektóre państwowe zakłady pracy dysponowały tzw. mieszkaniami zakładowymi, które były wynajmowane pracownikom. Po roku 1989 – w warunkach gospodarki rynkowej i restrukturyzacji przedsiębiorstw, przy obowiązywaniu regulacji prawnych chroniących lokatorów (w tym ograniczeń wysokości czynszów) – gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi przez zakłady pracy okazało się nierentowne. Próbą rozwiązania tego problemu była ustawa z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych, która umożliwiła nieodpłatne przekazywanie na własność gminom i spółdzielniom mieszkaniowym nieruchomości składających się na zasoby mieszkaniowe przedsiębiorstw. Oprócz tego możliwa jest sprzedaż tych nieruchomości na rzecz dowolnej osoby fizycznej lub prawnej.

W celu uniezależnienia lokatorów dawnych mieszkań zakładowych od nowych właścicieli (zarówno komunalnych, jak i prywatnych) oraz ustabilizowania ich sytuacji prawnej zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis ustawy nowelizującej z 2000 r. zobowiązywał właścicieli „mieszkań zakładowych” nabytych przez nich przed dniem wejścia w życie tej ustawy (1 czerwca 2000 r.) do przeniesienia własności lokalu na rzecz aktualnie uprawnionego lokatora, który zamieszkiwał w tym lokalu także w dniu jego nabycia przez aktualnego właściciela; przeniesienie własności miało następować „na wniosek” uprawnionego lokatora (w istocie uzyskał on roszczenie cywilnoprawne wobec aktualnego właściciela). Ustawodawca określił także cenę, jaką lokator obowiązany był zapłacić za nabycie własności: miała ona odpowiadać cenie nabycia przez aktualnego właściciela i mogła być powiększona jedynie o wartość poczynionych przez właściciela nakładów; tym samym wykluczony był zysk właściciela.

Nie było całkiem jasne, jakie „mieszkania zakładowe” były przedmiotem zakwestionowanego przepisu. Pojęcie to, określone w dawnym prawie lokalowym z 1974 r. (obowiązującym do 1994 r.),

nie było znane ustawodawstwu obowiązującemu w dniu wejścia w życie omawianej noweli z 2000 r., zaś lokale, które mogłyby być przedmiotem uwłaszczenia na jej podstawie, wcześniej straciły charakter mieszkań zakładowych. Przyjmowano, że adresatami roszczeń lokatorów mogą być zarówno nowi właściciele prywatni, jak i gminy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) zaskarżony przepis *de facto* wyeliminował jedno z uprawnień składających się na treść prawa własności, tj. prawo do rozporządzania rzeczą. Nie kwestionując co do zasady przyznania lokatorom omawianego roszczenia, wnioskodawca wyraził pogląd, że możliwość jego dochodzenia powinna być ograniczona krótkim terminem i że transakcja nie powinna przynosić strat właścicielowi. Tymczasem unormowanie przyjęte przez ustawodawcę jest sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 2 (prawo do własności i zasada równej ochrony praw majątkowych) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

Interesów gmin dotyczył z kolei, rozpoznany łącznie z wnioskiem RPO, wniosek Rady Miasta Zduńska Wola, w którym jako wzorce kontroli wskazano także art. 2 (ochrona praw nabytych, wynikająca z zasady państwa prawnego), art. 20 (zasada gospodarki rynkowej), art. 21 ust. 1 (zasada ochrony własności) oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji (gwarancje własności i innych praw majątkowych dla gmin).

ROZSTRZYGNIECIE

Zaskarżony przepis 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 i nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.
2. Powyższe zasady mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Norma wyrażona w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, w myśl której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”, oznacza nie tylko konieczność wskazania w samej ustawie zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia, lecz zawiera także wymaganie dostatecznej określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak dalece niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu ustawy, że powstaje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organy powołane do stosowania prawa muszą w istocie zastępować ustawodawcę. W konsekwencji przekroczenie przez ustawodawcę pewnego poziomu niejasności przepisu prawnego w omawianej materii stanowi samoistną przesłankę stwierdzenia niezgodności takiego przepisu z Konstytucją.
3. Każdy przepis ustanawiający ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności lub praw powinien być: po pierwsze – sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie

ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; po drugie – na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie; po trzecie – tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw.

4. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela wypowiedziany w literaturze fachowej pogląd, iż wysoce niefortunna redakcja zaskarżonego art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, ingerującego w sferę własności prywatnej (art. 20, 21 i 64 Konstytucji) oraz mienia komunalnego (art. 165 ust. 1), uniemożliwia jednoznaczne określenie zakresu jego zastosowania. Trybunał nie jest powołany do rozstrzygnięcia problemów dotyczących wykładni ustawy, natomiast stwierdzenie tak istotnych niejasności interpretacyjnych ma ważne znaczenie w ramach kontroli konstytucyjności tego przepisu.
5. Trybunał Konstytucyjny przy wyrokowaniu bierze pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 20 ustawy o TK). Oznacza to w szczególności, że w razie braku ustalonej praktyki sądowej Trybunał sam ocenia występowanie niejasności interpretacyjnych i ich skalę, co ma znaczenie dla oceny konstytucyjności badanego przepisu.
6. Niezależnie od kwestii, jaka jest moc obowiązująca i jaki jest krąg adresatów uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, ustawodawca nie powinien w oczywisty sposób ignorować wyrażonych w niej norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni nieprzestrzeganie tych pierwszych może stać się źródłem poważnych trudności w stosowaniu prawa.
7. Tworząc zaskarżony przepis, ustawodawca zignorował szereg norm zawartych we wspomnianych wyżej zasadach, w tym zakaz zamieszczania w ustawie nowelizującej przepisów mających treść nie objętą zakresem normowania ustawy nowelizowanej.
8. Ustawodawca ma prawo do oceny zachodzących procesów społecznych i kompetencję do podejmowania środków prawnych zmierzających do uchylecia, także w szczególności i nadzwyczajny sposób, skutków prawnych wywołanych przez czynności, które stanowiły naruszenie prawa lub zasad uczciwości.
9. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie poręczonych wolności i praw muszą nie tylko być legitymowane przez swój cel (na przykład wskazany wyżej), lecz także muszą być konieczne dla jego realizacji. Przewidziana w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji przesłanka konieczności ograniczeń oznacza między innymi, że przepisy ingerujące w sferę praw i wolności powinny mieć zakres zastosowania adekwatny do realizacji konstytucyjnie dopuszczalnych celów i charakteryzować się jak najmniejszym stopniem dolegliwości dla osób uprawnionych.
10. Istotę wolności i praw człowieka i obywatela, do której odwołuje się art. 31 ust. 3 zdanie drugie oraz – dotyczący 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.
11. O naruszeniu istoty własności (najważniejszego prawa objętego ochroną opartą na podstawie art. 64 Konstytucji) można mówić w sytuacji, gdy wprowadzone ograniczenia do-

tyczą podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20.

12. Sens prawa własności polega na przyznaniu właścicielowi (współwłaścicielom) najszerszych uprawnień względem rzeczy. 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. Dotyczy to nie tylko własności prywatnej, której dotyczą art. 20, 21 i 64 Konstytucji, lecz także własności przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, objętej ochroną na podstawie art. 165 ust. 1 zdanie drugie, która jest istotną gwarancją ich samodzielności, warunkującej należyte wykonywanie powierzonych im zadań publicznych (art. 16 ust. 2 i art. 163).
13. Możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. Klasyczna, wywodząca się 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* (por. art. 21 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą.
14. Badany przepis w trojaki sposób ogranicza swobodę rozporządzania przez właściciela lokalem mieszkalnym: zobowiązuje go w sposób bezwzględny do przeniesienia przysługującego mu prawa, jeżeli uprawniony lokator złoży odpowiedni „wniosek” (w istocie chodzi o wystąpienie z roszczeniem); określa osobę, na rzecz której właściciel ma dokonać przeniesienia własności; wyznacza w sposób jednolity wartość świadczenia przypadającego właścicielowi w zamian za utracony lokal. Własność lokalu, którego dotyczy zakwestionowany przepis, przybiera więc w istocie charakter prawa warunkowego (zwłaszcza wobec bezterminowego charakteru roszczenia lokatora), a ograniczenie należności za przeniesienie własności na rzecz lokatora do „ceny nabycia” (i to bez waloryzacji) może prowadzić do powstania po stronie właściciela realnego uszczerbku majątkowego. Jest to ingerencja w korzystanie z prawa własności w sposób o wiele dalej idący niż takie znane polskiemu cywilnego ograniczenia swobody rozporządzania rzeczą, jak prawo odkupu czy prawo pierwokupu. Wobec braku konstytucyjnego uzasadnienia dla takiej ingerencji trafny jest zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.
15. Treść art. 21 ust. 1 Konstytucji, będącego deklaracją zasady ustrojowej, jest bardziej ogólna niż treść art. 64 Konstytucji, który szczegółowo reguluje problematykę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych. Naruszenie norm zawartych w art. 64 oznacza automatycznie niezgodność także z art. 21 ust. 1.
16. Przepis art. 20 Konstytucji nie wyraża normy mogącej być wzorcem adekwatnym dla oceny kwestionowanego przepisu.
17. Z art. 75 ust. 1 Konstytucji nie wynika roszczenie o nabycie własności zajmowanego mieszkania; tym bardziej przepis ten nie może być podstawą nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną obowiązku zbycia tego lokalu na rzecz lokatora. Ciężar realizacji skierowanego do władz publicznych nakazu popierania działań obywateli mających na celu uzyskanie mieszkania nie może być w całości przerzucany na właścicieli domów i lokali mieszkalnych – także dlatego, że pierwszoplanowym celem powyższych działań jest zwiększenie zasobów mieszkaniowych.

18. Z art. 75 ust. 2 Konstytucji wynika dla ustawodawcy obowiązek zapewnienia każdemu lokatorowi (nie tylko najemcy) ochrony przed groźbą bezdomności, a także zapewnienia mu stabilności (choć nie absolutnej nienaruszalności) uzyskanego legalnie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania. Przepis ten nie stanowi natomiast źródła roszczeń o uzyskanie pozycji właściciela. Przyznanie lokatorom prawa decydowania, kto ma być właścicielem lokalu, byłoby sprzeczne z konstytucyjną ochroną własności.
19. Przepis 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 uzasadnia jednak uzyskiwania dodatkowych korzyści przez osobę pokrzywdzoną.
20. Ustawodawca ma prawo konkretyzowania konstytucyjnego pojęcia nieuczciwych praktyk rynkowych (art. 76), ale ocena, czy w konkretnej sytuacji miały one miejsce, powinna w przypadkach spornych lub wątpliwych być oparta na istotnych dla danego przypadku okolicznościach i podlegać kontroli sądu.
21. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do uzupełnienia treści kwestionowanego przepisu o nowe elementy, mające usunąć niezgodność z Konstytucją zawartego w tym przepisie unormowania.
22. Przepis art. 191 ust. 2 Konstytucji ogranicza zdolność (legitymację) organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego tylko do aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem działania jednostek danego rodzaju. Jeżeli jednak przepis spełniający powyższy warunek został zaskarżony przez jednostkę samorządu terytorialnego, a zakres jego stosowania jest szerszy niż sprawy tego rodzaju jednostek (np. przepis dotyczy zarówno mieszkań komunalnych, jak i spółdzielczych), to zakres przedmiotowy kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny nie jest zawężony do unormowania dotyczącego wyłącznie tych jednostek. Przeciwnie, jego kontrola powinna mieć – w granicach określonych w art. 66 ustawy o TK – charakter kompleksowy, służy ona bowiem eliminacji z porządku prawnego przepisów niezgodnych z przepisami wyższej rangi (tzw. funkcja obiektywna – por. art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), nie ma zaś na celu wyłącznie ochrony praw i interesów określonych podmiotów lub kategorii podmiotów (tzw. funkcja subiektywna). Ograniczenie przedmiotowego zakresu kontroli może być konieczne jedynie w wyjątkowych sytuacjach, np. wówczas, gdy jako konstytucyjny wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje przepisy dotyczące statusu prawnego samorządu terytorialnego.
23. W rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym udział organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, jest obowiązkowy (art. 41 ust. 1 ustawy o TK), jednak niedopełnienie tego obowiązku nie staje na przeszkodzie przeprowadzeniu rozprawy (wniosek z art. 60 ust. 3).

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 16. [...] 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną

część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 75. 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Art. 76. Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Art. 163. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Art. 165. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

[...]

- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa o TK

Art. 20. W sprawach nie uregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Art. 41. 1. Udział w rozprawie organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, lub jego przedstawiciela jest obowiązkowy.

Art. 60. 1. Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie, z zastrzeżeniem sprawy określonej w art. 2 ust. 3, do rozstrzygnięcia której Trybunał winien przystąpić niezwłocznie.

[...]

3. W razie niestawiennictwa uczestników postępowania, których obecność na rozprawie jest obowiązkowa, lub ich przedstawicieli, Trybunał może odroczyć rozprawę i wyznaczyć równocześnie nowy termin rozprawy. Warunek, o którym mowa w ust. 1