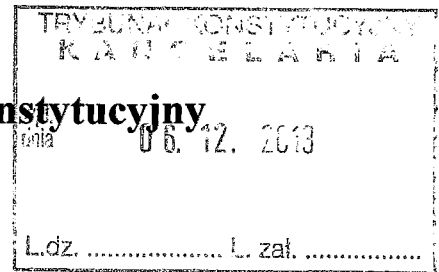


Warszawa, 3 grudnia 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny



Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji według listy załączonej do wniosku, reprezentowana przez Panią Poseł Lidię Staroń

Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prokurator Generalny

sygn. akt Twn 12/13

Pismo wnioskodawcy

W odpowiedzi na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt Twn 12/13 (podjęte w dniu 26 listopada 2013 r.) obejmujące wezwanie do usunięcia braków formalnych, niniejszym wyjaśniam, co następuje:

Ad. 1) Gdy chodzi o skreślenia w pozycjach lp. 8, 13, 21, 36, 49 i 61 na liście posłów popierających wniosek, pragnę wskazać, że posłowie, którzy zamieścili początkowo swoje podpisy na liście, wycofali - ze względów osobistych - swoje poparcie dla wniosku, w związku z czym ich nazwiska i podpisy na liście zostały przekreślone. Z kolei zamieszczony na liście obejmującej 67 pozycji pod lp. 58 poseł Jan Kaźmierczak, omyłkowo po raz drugi złożył swój podpis pod listą poparcia (wcześniejszy podpis - pod pozycją 32), stąd jego nazwisko zostało pominięte pod pozycją 58 na liście obejmującej komputerowy wydruk imion i nazwisk posłów. Skreślenia zostały dokonane przez przedstawiciela wnioskodawców na prośbę posłów, którzy wycofali swoje poparcie. Jedyne przez przeoczenie nie zamieszczono wzmianek o osobie dokonującej przekreśleń.

Ad. 2 lit. a) Uzasadniając postawiony we wniosku zarzut niezgodności art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. Nr 1222; dalej: usm) w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.; dalej: Prawo spółdzielcze) z art. 21 i art. 58 Konstytucji uzupełniająco należy wskazać, co następuje.

We wniosku konstytucyjnym wskazano, że przepisy art. 19 ust. 2 usm i art. 16 § 1 Prawa spółdzielczego naruszają art. 64 Konstytucji. Argumentowano, że skoro na skutek zawarcia umowy zbycia ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu kontrahent zbywcy nie staje się nabywcą prawa (do czasu uzyskania członkostwa w spółdzielni), to prawo nabywcy zostaje ograniczone w samej swej istocie, właśnie przez to, że nie jest on poczytywany jako nabywca. Prawo podmiotowe będące przedmiotem nabycia - ekspektatywa - mimo skutecznego zawarcia rozważanej umowy nabycia prawa, jest zawieszona przez pewien okres, co w istotny sposób pozbawia to nabycie znaczenia prawnego dla nabywcy. Uzależnia bowiem to nabycie od czynności spółdzielni. Obecnie należy dodać, że w licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny „przecinał” związek prawa do lokalu z członkostwem, a zwłaszcza w orzeczeniach w sprawach K 23/98, K 23/00, K 32/03, gdy to związanie działało na niekorzyść członków i dawało spółdzielni podstawę do „władczych” działań wobec członka. Podobnie w rozważanej sytuacji za nieprawidłowe należy uznać uzależnienie nabycia ekspektatywy prawa własności lokalu od członkostwa w spółdzielni. Art. 19 ust. 2 usm przewidując taką regulację jest więc niezgodny z art. 64 Konstytucji. Tak drastyczna ingerencja w treść prawa podmiotowego, jakim jest ekspektatywa prawa odrębnej własności lokalu, musi być poczytywana równocześnie jako naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Kierując się dyrektywami wykładni językowej, należałoby uznać, że naruszenie tego przepisu Konstytucji polegać może wyłącznie na niezagwarantowaniu dostatecznego poziomu ochrony jednego prawa rzeczowego, a mianowicie prawa własności w znaczeniu przyjętym w Kodeksie cywilnym. Dokonując wykładni przepisów Konstytucji, nie należy jednak poprzestawać na definicjach wypracowanych na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Nie należy więc pojęciom konstytucyjnym nadawać takiego znaczenia, jakie mają one w przepisach aktów niższego rzędu. Poza tym należy wskazać, że pojęcie własności już pod rządem wcześniejszych przepisów

konstytucyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego było rozumiane w sposób szeroki, a więc uwzględniający również inne niż własność w ujęciu cywilistycznym prawa majątkowe. Taka szeroka wykładnia własności w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji jest obecna również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Świadectwem tego jest chociażby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K. 23/98, którym Trybunał uznał za niezgodny właśnie z art. 21 przepis dotyczący wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a więc prawa, które - choć zbliżone do własności w rozumieniu prawa cywilnego - niewątpliwie nie jest pojęciem treściowo tożsamym z prawem własności. Poza tym, jak słusznie wskazano w literaturze „*pewną wskazówką przy interpretacji terminów występujących w art. 21 Konstytucji, w tym terminu „własność”, jest podobieństwo treści tego artykułu do treści art. 7 wcześniejszej regulacji konstytucyjnej, posiadającego bogate orzecznictwo. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany ustrojowe wprowadzone przez Konstytucję z 1997 roku mają, niezależnie od ich skali, charakter ewolucyjny. W związku z tym przyjął, że jeżeli treść poszczególnych przepisów Konstytucji, stanowiących źródło wzorców konstytucyjnych, pokrywa się w znacznym stopniu z treścią uchylonych wcześniejszych przepisów, a ich kontekst systemowy i funkcjonalny nie uległ zasadniczym zmianom, to nowe przepisy zachowują swoje dotychczasowe znaczenie. Do tej grupy Trybunał zaliczył zasadę demokratycznego państwa prawnego. Można przypuścić, że zasada ochrony własności z art. 21 zalicza się także do grupy przepisów, które zachowały swoje dotychczasowe znaczenie. Konsekwencją tego faktu powinno więc być przyznanie waloru aktualności linii orzecznictwa wypracowanego poprzednio przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do tej zasady. Należy przypomnieć (...), że Trybunał jako dominującą przyjmował w orzeczeniach ukształtowanych na gruncie uchylonej regulacji konstytucyjnej szeroką interpretację terminu „własność”*” (D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, RPEiS 2002, zeszyt 2). Z tych względów również nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja ustawodawcy w treść praw majątkowych innych niż własność może być poczytywana jako działanie naruszające art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Ochronę tą państwo realizuje przez różne działania. Jak stwierdził Trybunał w wyroku w sprawie P. 2/98 „*W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością*

państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby". Tezy te w równym stopniu należy odnieść - zgodnie z wskazaną wyżej wykładnią art. 21 ust. 1 Konstytucji - do ochrony innych praw majątkowych. Zatem ustawodawca przez takie ukształtowanie instytucji ekspektatywy prawa odrębnej własności nabywanej w spółdzielni mieszkaniowej, że nabywca tego prawa mimo jego nabycia - do czasu uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej - jest w istocie pozbawiony tego prawa, naruszył imperatyw wynikający z art. 21 Konstytucji. Tym samym istniejące uregulowania nie zapewniają skutecznej ochrony nabywcy prawa majątkowego uzależniając ją od spełnienia dodatkowego warunku w postaci przystąpienia do spółdzielni.

Jeśliby nawet uznać, że własnością w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji, jest własność *sensu stricto*, a więc instytucja uregulowana w art. 140 i następnych Kodeksu cywilnego, to obowiązek ochrony ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu - a więc prawa przejściowego prowadzącego do nabycia odrębnej własności lokalu - wchodzi w zakres konstytucyjnego obowiązku ochrony własności nawet w ścisłym znaczeniu tego słowa. Jak wskazano wyżej, w zakresie powinności ustawodawcy wynikających z art. 21 ust. 1 Konstytucji mieści się m.in. określenie środków ochrony prawa własności. Nie może budzić wątpliwości, że jednym ze środków tej ochrony jest instytucja ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu, której wprowadzenie ma na celu zapewnienie ochrony prawnej przyszłemu właścicielowi już na etapie procesu inwestycyjnego, jeszcze przed fizycznym powstaniem przedmiotu prawa własności, tj. lokalu mieszkalnego. Bez ochrony nabywcy lokalu już na etapie jego budowy, ochrona jego prawa własności nie byłaby pełna. Na skutek różnych zdarzeń, jakie mogą zaistnieć po zawarciu umowy o budowę lokalu, może bowiem ostatecznie nie dojść do zawarcia umowy definitywnej przenoszącej własność lokalu. Nabycie ekspektatywy zmniejsza ryzyko, jakie ponosi przyszły właściciel lokalu. Dlatego powinnością ustawodawcy w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji jest także ukształtowanie tej instytucji w sposób pełny, dzięki któremu ochrona prawa własności będzie rzeczywiście skuteczna.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 usm nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu obejmuje również wniesiony wkład budowlany albo jego część i staje się skuteczne z chwilą przyjęcia w poczet członków nabywcy lub spadkobiercy, z tym że w razie kolejnego zbycia ekspektatywy przed przyjęciem poprzedniego nabywcy w poczet członków zbycie to staje się skuteczne z chwilą przyjęcia kolejnego nabywcy w poczet członków. Natomiast w świetle zdania pierwszego art. 16 § 1 Prawa spółdzielczego warunkiem przyjęcia na członka jest złożenie deklaracji. Zatem dopóki nabywca ekspektatywy nie złoży deklaracji członkowskiej i nie zostanie przyjęty w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej, nabyte przez niego prawo - ekspektatywa - poczytuje się jako nie nabyte, a więc pozbawione jakiegokolwiek ochrony. W konsekwencji art. 19 ust. 2 usm w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze Prawa spółdzielczego jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 58 Konstytucji przez cytowane wyżej przepisy, pozostające w związku, należy podkreślić, że ingerują one w nieuzasadniony sposób w wolność zrzeszania. Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Wolność ta jest rozumiana jako możliwość dobrowolnego przystąpienia do danej organizacji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K. 5/01 „*Art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Z uwagi na (...) specyfikę spółdzielni mieszkaniowych niebezpieczeństwo to jest w tym przypadku szczególnie widoczne, a ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które mu przeciwdziałają*”. Trybunał wskazał więc, że nie może być tak, że na skutek niezrzeszenia się w określonej organizacji dana osoba jest narażona z tego tylko powodu na dotkliwe konsekwencje w sferze jej praw majątkowych. Wobec tego, że rozważana ekspektatywa jest uznawana za skutecznie nabytą dopiero z chwilą przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej, nabywca, chcąc doprowadzić do skutecznego nabycia prawa, **jest zmuszony przystąpić do organizacji**, w której członkostwo jest związane z poniesieniem znacznych wydatków tytułem wpisowego oraz udziałów członkowskich, na dowód czego załącza się kopie fragmentów statutów kilku spółdzielni. Bez poniesienia tych dodatkowych kosztów, nabycie ekspektatywy nie jest uważane za prawnie skuteczne, przy czym zapłata wpisowego i udziałów - a nierzadko jest to kwota ponad 1000 zł - nie ma żadnego związku z nabyciem samej ekspektatywy, jak również nie jest niezbędna z punktu

widzenia uzasadnionych interesów spółdzielni. Konieczność poniesienia tych dodatkowych kosztów niezbędnych dla uzyskania członkostwa w spółdzielni stanowi więc znaczące ograniczenie wolności zrzeszania nabywcy prawa przez skrępowanie go dodatkowymi, nierzadko dotkliwymi powinnościami.

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku w sprawie K. 5/01, komentując art. 58 Konstytucji w kontekście członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, wskazał, że „Naturalnie warunki faktyczne i prawne, w jakich funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (np. konieczność wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego przed przystąpieniem do spółdzielni), jednak powinny one mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie”. Trybunał wskazał zatem, że sama konieczność poniesienia określonych wydatków związanych z członkostwem może już być poczytywana jako ograniczenie wolności zrzeszania, przy czym - jak wynika z zacytowanej wypowiedzi - takie ograniczenie będzie konstytucyjnie nieuzasadnione, gdy obciążenia związane z uzyskaniem członkostwa przekroczą pewną miarę. Granice tej dopuszczalnej miary Trybunał wyznaczył sam, wskazując, że obciążenia powinny mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie. Jednocześnie jako przykład takich racjonalnie uzasadnionych obciążeń Trybunał przywołał konieczność wniesienia wkładu budowlanego. Te obciążenia są oczywiście uzasadnione, gdyż od wniesienia wkładu zależy możliwość zrealizowania inwestycji. Trudno jednak znaleźć racjonalne uzasadnienie dla uzależniania członkostwa w spółdzielni od zapłaty wpisowego czy udziałów ustalanych w dodatku w sposób arbitralny i oderwany od rzeczywistych potrzeb danej spółdzielni. Celem istnienia spółdzielni mieszkaniowej jest budowa domów zaspokajających potrzeby mieszkaniowe członków. Członkowie ci, wnosząc wkłady budowlane, ponoszą pełne koszty budowy, a więc pokrywają wszelkie uzasadnione koszty poniesione przez spółdzielnię. W tej sytuacji uzależnianie skutecznego nabycia ekspektatywy od złożenia dodatkowego oświadczenia o przystąpieniu do spółdzielni (deklaracji), z czym wiąże się zapłata wpisowego i udziałów, jest sprzeczne z art. 58 Konstytucji, gwarantującym każdemu wolność zrzeszania się. Jest rzeczą oczywistą, że nabywca ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu w inwestycji prowadzonej przez spółdzielnię mieszkaniową dostatecznie wyraził swoją wolę członkostwa w tej spółdzielni już przez sam fakt nabycia prawa i z tego tytułu poniósł określony wydatek przy zawarciu umowy o nabycie tego prawa, jak również partycypując w kosztach budowy ponoszonych przez

spółdzielnię. Nadużyciem - nie do pogodzenia z zasadą wolności zrzeszania się - jest domaganie się od takiej osoby jeszcze dodatkowych świadczeń na rzecz spółdzielni mieszkaniowej tytułem wpisowego i udziałów.

Ad. 2 lit. b) Odnosząc się do kwestii niezgodności art. 3 ust. 3 usm z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji należy wskazać, że zarzuty dotyczące tej regulacji są niemal tożsame z zarzutami odnoszącymi się do art. 3 ust. 1 usm. Jedynie sumarycznie należy więc wskazać, co następuje.

Przepis art. 3 ust. 3 usm przewidujący, że członkiem spółdzielni może być osoba prawna, jednakże takiej osobie nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, z uwagi na swoją nadmierną ogólnikowość godzi w pierwszej kolejności w zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Skutkiem obowiązywania zaskarżonych przepisów jest zmuszenie członków spółdzielni oraz innych osób, które swoim wkładem finansowym współtworzą majątek spółdzielni, jak również właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię, do znoszenia stanu, w którym o ich prawach i obowiązkach decyduje osoba prawna, której nie przysługuje prawo do lokalu w tej spółdzielni lub w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię, jak również się o takie prawo nie ubiega.

Art. 3 ust. 3 usm dopuszczając możliwość uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez osobę prawną w sposób całkowicie dowolny, a więc bez związku z prawem do lokalu, jest również niezgodny z art. 2 Konstytucji także z tego względu, że rozwiązanie to narusza społeczne poczucie sprawiedliwości, zaś wspomniany art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Członek spółdzielni, a więc w sensie ekonomicznym właściciel majątku tej spółdzielni, osoba która ten majątek swoim nakładem finansowym współtworzyła, ma prawo uczestniczyć w zarządzie nim. Jeżeli takiego prawa zostaje pozbawiona lub jest zmuszona dopuścić do wpływu na zarząd tym mieniem również osoby prawne nie posiadające praw do lokali w tej spółdzielni, a więc nie współtworzące mienia spółdzielni, to takie rozwiązanie należy uznać za niesprawiedliwe. Tymczasem art. 3 ust. 3 usm dopuszcza takie niesprawiedliwe ukształtowanie stosunków w spółdzielniach mieszkaniowych i przez sam ten fakt jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis narusza także art. 21 i 64 Konstytucji wyrażające gwarancje ochrony prawa własności i praw majątkowych. Regulacja ta dopuszczając do przyjmowania w poczet członków spółdzielni osoby prawne w żaden sposób nie związane z tą spółdzielnią (z racji nieposiadania przez daną osobę prawną prawa do lokalu) może prowadzić do osłabienia realnej siły głosu w organach spółdzielni osób bezpośrednio zainteresowanych – członków którym przysługują prawa do lokali, oraz do wpływania w sposób nieuczciwy na decyzje organów spółdzielni (w tym zwłaszcza walnego zgromadzenia) dotyczące poszczególnych nieruchomości, w których członkowie posiadają prawa do lokali.

Z kolei odnośnie niezgodności art. 3 ust. 3 usm z art. 32 Konstytucji należy zważyć następujące kwestie.

Zaskarżony przepis art. 3 ust. 3 usm dopuszcza sytuację, w której członkiem spółdzielni jest osoba prawna nie mająca prawa do lokalu w danej spółdzielni. W doktrynie podkreśla się, że sytuacja nabycia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej jest analogiczna do – wiążącego się z uzyskaniem prawa odrębnej własności lokalu – nabycia członkostwa we wspólnocie mieszkaniowej [M. Wrzolek-Romańczuk, *Opinia ...* (op. cit. - patrz wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy - Prawo spółdzielcze w niniejszej sprawie), s. 4]. Jednocześnie istnieje postulat wynikający z zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji, ażeby osoby posiadające tą samą cechę relewantną, były traktowane w sposób podobny. Niewątpliwie osoby będące współwłaścicielami mienia spółdzielczego – za jakich należy w świetle art. 3 Prawa spółdzielczego uznać spółdzielców, którzy wnieśli wkłady mieszkaniowe lub budowlane – należy poczytywać za osoby znajdujące się w sytuacji podobnej do właścicieli lokali, którzy są współwłaścicielami nieruchomości zarządzanej przez wspólnotę mieszkaniową. Dostrzegając oczywiście różnicę między osobą, której przysługuje prawo spółdzielcze własnościowe czy lokatorskie (a więc nie będącą formalnie właścicielem), a właścicielem lokalu, należy jednak uznać, że ich sytuacja nie różni się aż tak diametralnie, ażeby regulować sytuację tych pierwszych (uprawnionych do lokali spółdzielczych) w sposób zdecydowanie inny aniżeli właścicieli lokali we wspólnotach mieszkaniowych. Skoro właściciel odrębnego lokalu traci prawo do zarządzania nieruchomością wspólną (obejmującą budynek) z chwilą zbycia swojego lokalu w tym budynku, to podobnie powinna się kształtować sytuacja w spółdzielniach

mieszkaniowych, które analogicznie jak wspólnoty – i to jest ta cecha istotna – są powołane do zarządzania dobrem wspólnym w postaci nieruchomości swoich członków. *Ergo* utrata spółdzielczego prawa do lokalu powinna niejako automatycznie powodować utratę praw korporacyjnych (tj. członkostwa). Właściciel lokalu w nieruchomości wspólnoty mieszkaniowej po zbyciu własności swojego lokalu nie ma już możliwości dalszego wpływania na zarządzanie tą nieruchomością. Zupełnie inaczej sytuacji wygląda w nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowej lub zarządzanych przez te spółdzielnie. Tam sama utrata prawa do lokalu przez osobę prawną nie pozbawia jej możliwości dalszego wpływania na zarządzanie nieruchomościami spółdzielni. Pozostali członkowie spółdzielni posiadający prawa do lokali muszą więc znosić, że dopóty dopóki ta osoba prawna zachowuje status członka spółdzielni, może ona wpływać na sprawy spółdzielni, a więc i zarządzanie nieruchomościami spółdzielczymi, a nawet stanowiącymi przedmiot własności właścicieli odrębnych lokali. Taka sytuacja w sposób ewidentny narusza prawo do równego traktowania podmiotów podobnych, co w konsekwencji powoduje, że zaskarżony przepis art. 3 ust. 3 *usm* we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, a równocześnie z art. 64 tejże Konstytucji.

Z powyższych względów wnoszę, jak we wniosku.

W załączeniu:

- kopie fragmentów statutów spółdzielni
- 3 odpisy pisma i załączników

