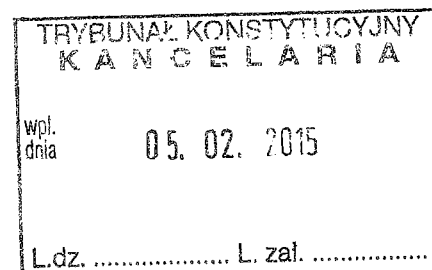




Warszawa, dnia <sup>4</sup> lutego 2015 r.

PG VIII TK 15/14

K 4/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 ze zm.), z art. 2 w związku z art. 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 11 ust. 2<sup>1</sup> ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 w związku z art. 58 Konstytucji

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

1) art. 11 ust. 2 i ust. 2<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222) – w zakresie, w jakim nie regulują zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu – są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### Uzasadnienie

Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji (dalej: Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 2 i ust. 2<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych lub u.s.m.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), z art. 2 w związku z art. 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawcy podnoszą, że ustawą zmieniającą z 2007 r. dokonano istotnych zmian w zakresie zasad rozliczania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacji wygaśnięcia tego prawa. W wyniku tej nowelizacji usunięto z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wszystkie przepisy dotyczące waloryzacji wkładu mieszkaniowego. Kwestia waloryzacji wkładu mieszkaniowego uregulowana była w art. 11 u.s.m. Po zmianie brzmienia tego artykułu, nie reguluje już on powyższej materii. Obecnie przepis ten wprowadza jako zasadę obowiązek zbywania przez spółdzielnię w drodze przetargu prawa własności lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło. Ustawodawcy umknęło jednak, że występują sytuacje, w których nie jest dopuszczalne zbycie lokalu w drodze przetargu, a mimo to istnieje obowiązek zwrotu osobom uprawnionym wkładu mieszkaniowego. Wobec braku stosownych regulacji w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie wiadomo, według jakich zasad w takich sytuacjach spółdzielnia ma określić

wysokość wkładu mieszkaniowego podlegającego zwrotowi. Wobec tego należy uznać, że, zgodnie z ogólną regułą zawartą w art. 8 pkt 3 u.s.m., spółdzielnia może tę kwestię ustalić całkowicie dowolnie w statucie.

W ocenie Wnioskodawców, pozostawienie przez ustawodawcę tak dużej swobody spółdzielniom mieszkaniowym w zakresie określania prawa majątkowego w postaci prawa do wkładu mieszkaniowego budzi wątpliwości – po pierwsze – co do zgodności takiego rozwiązania z zawartą w art. 2 Konstytucji klauzulą demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji. Po drugie, „takie same, jak nie większe” wątpliwości konstytucyjne Wnioskodawcy łączą z narzuceniem spółdzielniom mieszkaniowym obowiązku organizacji przetargów na ustanowienie odrębnej własności, po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Wadliwość tego rozwiązania – zdaniem Wnioskodawców – jest widoczna zarówno dla spółdzielni, które zmusza się do organizacji fikcyjnych przetargów na lokale, jedynie dla potrzeb uzyskania ich wyceny, jak i dla osób, które po wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego uzyskują jego wartość rynkową z zastrzeżeniem, że jest ona ograniczona ceną uzyskaną w przetargu.

W odniesieniu do zastrzeżeń z pierwszego punktu, Wnioskodawcy stwierdzają, że przekazanie całokształtu problematyki dotyczącej sfery praw podmiotowych (praw majątkowych) obywateli do uregulowania w statucie spółdzielni jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji. Odwołują się w tym przedmiocie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 36/12, w którym orzeczono, że art. 8 pkt 3 u.s.m. w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawcy wskazują, że ustawa zmieniająca z 2007 r. była wypadkową aż czterech projektów ustaw. W ich uzasadnieniach trudno odnaleźć refleksję projektodawców nad faktem, iż zasada zbycia lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, nie ma charakteru bezwzględnego i istnieją od niej wyjątki, a w tych wypadkach powstaje problem sposobu rozliczania z uprawnionymi do wkładu mieszkaniowego. Może potwierdzać to tezę, że pozostawienie tej problematyki do uregulowania w całości w statutach spółdzielni nie było świadomym rozwiązaniem, a jedynie nieprzewidzianym przez ustawodawcę skutkiem przyjęcia ogólnego założenia, iż po wygaśnięciu lokatorskiego prawa lokal podlega zbyciu na przetargu.

Odnosząc się do wątpliwości związanych z obowiązkiem organizowania przetargów, Wnioskodawcy stwierdzają, że narzucenia spółdzielni formy, w jakiej powinna zadysponować lokalem, nie można zaakceptować z punktu widzenia zasady samorządności spółdzielni. Z art. 58 Konstytucji wynikają gwarancje, które wpływają na relacje spółdzielni z państwem i innymi podmiotami, a także relacje spółdzielni i jej członków. Nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność. Art. 58 Konstytucji zapewnia wszakże pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krępujące swobodę jednostki.

Zdaniem Wnioskodawców, warunku tego nie spełnia zakwestionowany art. 11 ust. 2 i ust. 2<sup>1</sup> u.s.m., „który pozbawia spółdzielnie możliwości decydowania o sposobie dysponowania jej mieniem. Ustawodawca mieszając pojęcia wartości rynkowej z kwotą uzyskiwaną w drodze przetargu w sposób alogiczny dla wnioskodawców warunkuje zwrot wkładu mieszkaniowego należnego uprawnionym od przeprowadzenia przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu. Taka zaś konstrukcja (...) nakłada na spółdzielnie obowiązek, z którego nie zawsze można się wywiązać (przetarg), zaś

uprawnionego pozbawia – na czas nieograniczony – możliwości uzyskania wierzytelności” (uzasadnienie wniosku, s. 12 – 13).

Uzasadnienie zarzutu w tym zakresie jest mało czytelne. Trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć, czy Wnioskodawcy kwestionują konstytucyjność narzucenia spółdzielniom obowiązku organizowania przetargów na ustanowienie odrębnej własności lokalu mieszkalnego, co ogranicza je w możliwości decydowania o przeznaczeniu takich lokali, czy też przedstawiane zastrzeżenia mają na celu wykazanie niekonstytucyjności rozwiązania, zgodnie z którym zwrot wkładu mieszkaniowego jest uzależniony od przeprowadzenia przetargu nawet w sytuacji, gdy przetarg taki nie doprowadzi do ustanowienia odrębnej własności lokalu z powodu wystąpienia wyjątków przewidzianych w art. 15 u.s.m.

Biorąc pod uwagę zaprezentowaną we wniosku argumentację (zwłaszcza twierdzenie o, rzekomo wynikającej z zaskarżonych przepisów, konieczności organizowania fikcyjnych przetargów na lokale, które nie mogą stanowić odrębnej własności, oraz o uwarunkowaniu zwrotu wkładu mieszkaniowego od przeprowadzenia przetargu) i usytuowanie kluczowego fragmentu uzasadnienia tego zarzutu w akapicie omawiającym okoliczności przyjęcia kwestionowanego rozwiązania (będącego wynikiem braku przewidywania sytuacji, w których mimo wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego nie będzie podstaw do organizowania przetargu), należy uznać, że zastrzeżenia Wnioskodawców odnoszą się do tej drugiej kwestii przedstawionej w poprzednim akapicie.

Tym samym istnieją podstawy do przyjęcia, że analizowany wniosek formułuje dwa problemy konstytucyjne.

Pierwszy sprowadza się do braku określenia w zaskarżonych przepisach zasad obliczania wartości wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie został zbyty w drodze przetargu, lecz został przekazany osobom wskazanym w art. 15 u.s.m.

Drugim sygnalizowanym we wniosku problemem jest obowiązek organizowania przez spółdzielnie mieszkaniowe przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Przy czym obowiązek ten kwestionowany jest jedynie w tym aspekcie, w którym – w ocenie Wnioskodawców – przeprowadzenie przetargu warunkuje określenie kwoty możliwej do uzyskania za lokal i kwoty podlegającej wypłacie z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego należnego uprawnionemu, mimo że nie dochodzi do zbycia lokalu, lecz do jego przekazania osobom dochodzącym roszczeń określonych w art. 15 u.s.m.

Wnioskodawcy posługują się jednorodną argumentacją – mającą przekonywać o naruszeniu wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji w związku z art. 58 Konstytucji – w odniesieniu do obydwu odrębnie zakwestionowanych przepisów, tj. art. 11 ust. 2 u.s.m. i art. 11 ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. W *petitum* wniosku zaskarżenie skierowane jest do całości tych przepisów. W jego uzasadnieniu Wnioskodawcy nie formułują jednak zarzutów względem uregulowanych w tych przepisach zasad organizacji przetargu, sposobu powiadamiania o nim, kwestii pierwszeństwa w nabyciu lokalu, uzależnienia przeniesienia własności lokalu od wpłaty wartości rynkowej lokalu oraz wypłaty osobie uprawnionej wartości rynkowej lokalu.

Ponadto jako związkowy wzorzec kontroli wskazano art. 58 Konstytucji, a z uzasadnienia wynika, że kwestionowana jest jedynie zgodność zaskarżonych przepisów z gwarantowaną w ustępie 1 tego artykułu wolnością zrzeszania się.

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK), Trybunał, orzekając, związany jest granicami wniosku. Jednak interpretując ten przepis, Trybunał wielokrotnie wskazywał, iż w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, wyrażająca się w sformułowaniu zarzutu i poprowadzeniu

rozumowania mającego wykazać jego istnienie, a nie wyłącznie formalne oznaczenie wzorca przez jego powołanie *expressis verbis* (vide np. wyrok z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7 i powołane tam orzecznictwo).

Analiza całości wniosku daje podstawę do przyjęcia, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 11 ust. 2 i ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. w zakresie, w jakim przepisy te nie regulują zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, oraz odrębnie – te same ustępy art. 11 u.s.m. – zakresie, w jakim nakładają na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek ogłoszenia przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu, którego wynik warunkuje zwrot wkładu mieszkaniowego, mimo że nie dochodzi do zbycia lokalu, lecz do jego przekazania osobom dochodzącym roszczeń określonych w art. 15 u.s.m.. W odniesieniu do tych odrębnie sformułowanych problemów konstytucyjnych samodzielnymi wzorcami kontroli są odpowiednio art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Pierwszy z tych problemów należy rozpatrywać w kategorii pominięcia prawodawczego. Wnioskodawca kwestionuje bowiem w istocie brak regulacji ustawowej odnoszącej się do zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu.

W świetle przepisów Konstytucji (art. 188 pkt 1 – 3, art. 193, art. 79 ust. 1) kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje badanie zgodności aktów prawnych (przepisów prawnych) z aktami (przepisami) wyższego stopnia, bez względu na sposób inicjowania kontroli Trybunału. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może więc być zaniechanie ustawodawcy, także wówczas, gdy skarżący wiąże to zaniechanie z zakresem określonego przepisu, wskazanego jako przedmiot kontroli, uzasadniając, że prawodawca winien objąć

ten zakres normatywny regulacją prawną wskazanego do kontroli (zaskarżonego) przepisu.

Od zaniechania ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny odróżnia sytuację, w której prawodawca unormował jakąś sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. W takim przypadku Trybunał ma kompetencję do orzekania nie tylko w zakresie tego, co akt ustawodawczy, wydany i obowiązujący, uregulował, ale także w zakresie tego, co pomiął, chociaż, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, powinien był uregulować. Takie stanowisko, dotyczące tzw. pominięcia ustawodawczego – że może być ono przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego jako pozostające w jego kognicji – ukształtowało się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (*vide* – orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), a następnie było utrwalane w orzecznictwie Trybunału na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej (*vide* np. wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38; 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 102).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że inicjator kontroli konstytucyjności winien wskazać konkretną normę, której uzupełnienie powinno doprowadzić do sanacji stanu niekonstytucyjności, oraz że niewystarczające jest kwestionowanie wielu przepisów, które łącznie tworzą reżim jakiejś instytucji prawnej, bez wskazania, która norma jest dotknięta pominięciem ustawodawczym (*vide* – postanowienie z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

Specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego polega między innymi na obowiązku dokładnego określenia przez skarżącego



przepisu, którego treść – jako zbyt wąska – budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Spełnienie tego wymogu może niekiedy powodować trudności, gdyż wymaga ono od skarżącego wiedzy co do zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

W analizowanym stanie prawnym również w przypadku stwierdzenia, że treść zaskarżonych przepisów jest – z konstytucyjnego punktu widzenia – zbyt wąska, jej uzupełnienie nie musi nastąpić w kwestionowanych jednostkach redakcyjnych, lecz możliwe jest ich ujęcie w odrębnych ustępach.

Kwestia konieczności uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, została rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 36/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 64).

Wyrok ten znany jest uczestnikom postępowania (odwołują się do niego Wnioskodawcy) oraz – z oczywistych względów – Trybunałowi Konstytucyjnemu. Dlatego nie jest celowe szerokie przytaczanie jego uzasadnienia. Z uwagi jednak na jego kluczowe znaczenie w rozpoznawanej sprawie warto odnotować najistotniejsze kwestie.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny przedstawił charakter prawny wkładu mieszkaniowego i ewolucję prawnej regulacji zasad rozliczania wniesionego wkładu.

Prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym ściśle związanym ze spółdzielczym prawem do lokalu. Dopóki to ostatnie prawo istnieje i przysługuje uprawnionemu, dopóty prawo do wkładu nie ma samodzielnego bytu. Jeżeli jednak prawo do lokalu wygaśnie, prawo do wkładu uzyskuje samodzielność, stając się zwykłą wierzytelnością, którą uprawniony

może swobodnie rozporządzać. Z tego powodu po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia mieszkaniowa powinna rozliczyć się z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego.

Problematyka zwrotu należności z tytułu wkładu mieszkaniowego do dnia 30 lipca 2007 r. uregulowana była w art. 11 ust. 2 u.s.m. Przepis ten w brzmieniu wówczas obowiązującym stanowił, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia zwraca zgodnie z postanowieniami statutu osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu.

Z kolei art. 10 ust. 3 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 lipca 2007 r., określał zasady ustalania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez członka zawierającego umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób kompleksowy określała zasady rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego, tj. zarówno zasady rozliczeń zwrotu wkładu mieszkaniowego z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, jak i zasady rozliczeń z tytułu wniesienia wkładu mieszkaniowego przez osobę, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do tego samego lokalu mieszkalnego po osobie, której prawo wygasło. Powyższa regulacja ustawowa, dotycząca zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego, była uszczegółowiana przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 pkt 3 u.s.m., umożliwiającego uregulowanie w statucie problematyki wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego.

Art. 10 ust. 3 u.s.m. oraz art. 11 ust. 2 u.s.m. zostały znowelizowane przez ustawę zmieniającą z 2007 r., która weszła w życie dnia 31 lipca 2007 r. W obecnym stanie prawnym pojęcie „wkładu mieszkaniowego” odnosi się jedynie

do kwoty, którą członek spółdzielni mieszkaniowej, ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, jest obowiązany wnieść do spółdzielni. W sytuacji odwrotnej, gdy pojawia się konieczność rozliczenia z tytułu wniesionego uprzednio wkładu mieszkaniowego z uwagi na wygaśnięcie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustawodawca nie posługuje się już pojęciem „wkładu mieszkaniowego”, lecz pojęciem „wartości rynkowej lokalu”.

Wyjątkiem od przewidzianej w art. 11 ust. 2 u.s.m. zasady zbywania w drodze przetargu lokalu mieszkalnego, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, jest wystąpienie sytuacji, o której mowa w art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.s.m., tj. zgłoszenie przez małżonka, dzieci lub innych bliskich osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie tego prawa. Zadośćuczynienie tym roszczeniom wyłącza możliwość zbycia lokalu w drodze przetargu, a tym samym możliwość uzyskania kwoty stanowiącej wartość rynkową lokalu, którą spółdzielnia mogłaby przekazać osobie uprawnionej. Roszczenia, o których mowa w art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.s.m., mogą zostać zgłoszone w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w następstwie niedokonania czynności, o których mowa w art. 13 u.s.m. i art. 14 u.s.m.

Jeżeli osoby uprawnione, wskazane w art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.s.m., zrealizują roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, wówczas zaistnieje konieczność rozliczenia się przez spółdzielnię mieszkaniową z wkładu mieszkaniowego wniesionego przez małżonka lub małżonków, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło. Rozliczenia takiego spółdzielnia powinna dokonać z osobą, której prawo to przysługiwało, albo z jej spadkobiercami. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 u.s.m., przejście z chwilą śmierci jednego z małżonków na drugiego małżonka

spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, które przysługiwało wcześniej obu małżonkom, nie narusza uprawnień spadkobierców do dziedziczenia wkładu.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w żaden sposób nie określa zasad rozliczeń z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie został zbyty w drodze przetargu, lecz został przyznany osobom wskazanym w art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.s.m. w wyniku skutecznie zrealizowanych przez te osoby roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Ustawa nie określa również zasad ustalania wysokości świadczenia pieniężnego wnoszonego przez te ostatnie osoby do spółdzielni mieszkaniowej tytułem wkładu mieszkaniowego lub wartości rynkowej lokalu. Tym samym osoby uprawnione z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego nie mają w ustawie zagwarantowanego ani prawa do otrzymania wartości rynkowej lokalu, gdyż do tej sytuacji nie odnosi się procedura przetargowa, ani prawa do otrzymania wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu, tak jak to miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym do dnia 30 lipca 2007 r. Powyższe kwestie zostały pozostawione, na podstawie powołanego już art. 8 pkt 3 u.s.m., do uregulowania w statucie.

Odesłanie zawarte w art. 8 pkt 3 u.s.m. wprost nie formułuje obowiązku zwrotu przez spółdzielnię mieszkaniową osobie uprawnionej wniesionego wkładu mieszkaniowego, jednak taki obowiązek wynika zarówno z istoty tej instytucji, jak i przepisów dotyczących wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, w szczególności zaś z art. 11 ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. Ten ostatni przepis zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do wypłacenia osobie uprawnionej wartości rynkowej lokalu mieszkalnego, do którego jej spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło. Art. 11 ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. jest zatem ściśle związany z procedurą przetargową opisaną art. 11 ust. 2 u.s.m., w

ramach której osoba nabywająca własność takiego lokalu jest zobowiązana do wpłaty wartości rynkowej lokalu.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawo do wkładu mieszkaniowego jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, które – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – może być ograniczane jedynie w drodze ustawy. Prawo to zostało przyznane i co do istoty ukształtowane w ustawie, stąd też w ustawie należy ukształtować mechanizmy gwarantujące jego ochronę. Odesłanie do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, tego rodzaju ochrony nie gwarantuje.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że ustawodawca wybrał wadliwy sposób uregulowania zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego. Art. 8 pkt 3 u.s.m. nie gwarantuje wystarczającej ochrony prawu majątkowemu, jakim jest prawo do wkładu mieszkaniowego.

Trybunał w opisywanej sprawie orzekł o niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Tego rodzaju wyrok jest orzeczeniem o niekonstytucyjności pominięcia ustawowego, gdyż, odsyłając pewną materię do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej, ustawodawca kształtuje istniejącą regulację prawną z pominięciem tej materii. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „wyrok o niekonstytucyjności pominięcia ustawowego nie zmienia istniejącego stanu prawnego, lecz do dokonania takiej zmiany zobowiązuje ustawodawcę. W następstwie niniejszego wyroku zachodzi konieczność uregulowania w ustawie

o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu”.

Powyższego zalecenia Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca dotychczas nie wykonał.

Na marginesie należy zauważyć, że w Sejmie znajduje się senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 2665). Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12. Projekt reguluje sposób ustalania wysokości wkładu oraz zwracanej wartości wkładu w przypadku, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. W dniu 25 sierpnia 2014 r. projekt został skierowany do I czytania do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego.

Projektodawcy proponują, aby w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 11 po ust. 2<sup>4</sup> dodać ust. 2<sup>5</sup> i 2<sup>6</sup> w brzmieniu:

„2<sup>5</sup>. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, gdy ten lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu na podstawie ust. 2, stosuje się przepisy ust. 2<sup>1</sup> zdanie pierwsze, 2<sup>2</sup> i 2<sup>4</sup>. Wartość rynkową lokalu ustala się na dzień wygaśnięcia prawa do lokalu.

2<sup>6</sup>. Członek zawierający umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie w sytuacji, o której mowa w ust. 2<sup>5</sup>, wnosi wkład mieszkaniowy w wysokości wkładu wypłaconego tej osobie. Przepis art. 10 ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.”.

Rada Ministrów w piśmie z dnia 23 stycznia 2015 r. pozytywnie zaopiniowała propozycje zmian zawarte w tym projekcie i opowiedziała się za skierowaniem go do dalszych prac legislacyjnych.

Powyższe okoliczności nie zmieniają faktu, że aktualnie przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nadal nie regulują zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu i pozostawiają tę kwestię do uregulowania w statutach spółdzielni mieszkaniowych.

Stan taki prowadzi do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji. Zasady zwrotu wkładu mieszkaniowego w omawianym zakresie powinny być uregulowane w art. 11 u.s.m. Dlatego sformułowany we wniosku zarzut pominięcia prawodawczego należy uznać za zasadny i przyjąć, że przepisy art. 11 ust. 2 i ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. (we wskazanym zakresie) są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji.

Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości. Nie oznacza to, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego. Art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom, jak i innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która opatrzona została tytułem „Wolności i prawa polityczne”, jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń niemających „politycznego” charakteru. Umieszczenie art. 58 Konstytucji w określonej jednostce systematycznej jej tekstu nie może nie pociągać za sobą skutków dla interpretacji tego przepisu, jednak nie powinny to być skutki polegające na zacieśnieniu zakresu wyrażonej w nim normy. Dlatego przyjąć należy, że działalność spółdzielni, będących, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1443), „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji

(*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K. 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

Wnioskodawcy kwestionują, wynikający z art. 11 ust. 2 u.s.m., obowiązek ogłoszenia przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu. Konstytucyjność tego obowiązku jest podważana w zakresie, w jakim rzekomo warunkuje on zwrot wkładu mieszkaniowego należnego uprawnionemu także w sytuacji realizacji roszczeń określonych w art. 15 u.s.m.

W rzeczywistości zaskarżony przepis takiego skutku nie rodzi. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 u.s.m., konieczność ogłoszenia przetargu występuje jedynie w przypadku, gdy nie zachodzi sytuacja przewidziana w art. 15 u.s.m. Jeżeli natomiast małżonek, dzieci lub inne osoby bliskie osobie, której wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, zgłoszą roszczenia określone w art. 15 u.s.m., wówczas rozliczenie zwrotu wkładu mieszkaniowego będzie odbywać się w oparciu o zasady wynikające z przepisów statutu spółdzielni (zgodnie z art. 8 pkt 3 u.s.m.). Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji, o czym była mowa wcześniej, lecz nie wymaga organizowania przetargów jedynie w celu określenia kwoty odpowiadającej wartości wkładu mieszkaniowego podlegającego zwrotowi.

Także w literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, iż kwota wkładu mieszkaniowego, jaką mają wpłacać osoby uzyskujące lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m., oraz sposób waloryzacji takiego wkładu przysługującego osobie uprawnionej powinny zostać określone w statucie spółdzielni (zob. E. Bończak – Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 3. wydanie, Warszawa 2013, s. 359 i 367), a nie poprzez organizowanie fikcyjnych przetargów.

Na marginesie w tym miejscu można odwołać się do ustaleń dokonanych w toku rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. K 36/12, z



których wynika, iż powszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe przy rozliczaniu należności z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść lub uzupełnić osoba bliska bądź małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, korzystający z uprawnień przyznanych w art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.s.m. (*vide – op. cit.*, s. 819).

Tym samym przepisy art. 11 ust. 2 i ust. 2<sup>1</sup> u.s.m. nie zawierają – w zakresie analizowanym w ramach drugiego problemu konstytucyjnego – treści normatywnych przypisanych im przez Wnioskodawców. Dlatego w tej części postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego