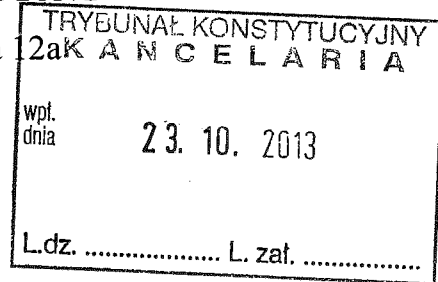


Warszawa, dnia 23 października 2013 r.

**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa



**Wnioskodawca:**

Grupa Posłów

na Sejm RP VII kadencji

według załączonej listy

działająca przez wyznaczonego przedstawiciela: posła Zbyszka Zaborowskiego

**Adres do korespondencji:**

Klub Poselski

Sojusz Lewicy Demokratycznej

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

**WNIOSEK**

**O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z KONSTITUCJĄ  
NIEKTÓRYCH POSTANOWIEŃ USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH  
MIESZKANIOWYCH**

My, niżej podpisani posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001r. Nr 28, poz. 319), oraz art. 31 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

wnosimy o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o

zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779) w zakresie w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu, z art. 2 Konstytucji RP, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z 21 ust. 2 Konstytucji RP,

- 2) art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, powołanej w pkt 1, w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu z art. 2 Konstytucji RP, z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z 21 ust. 2 Konstytucji RP.

## **Uzasadnienie**

### **I. Uwagi wstępne:**

Ustawą z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779) z dniem 30 grudnia 2009 r. nadano nowe brzmienie art. 12 ust. 1 oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dalej także jako: u.s.m. W rezultacie pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi obecnie, że na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty przypadającej na jego lokal części kosztów budowy będących zobowiązaniami spółdzielni, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami z zastrzeżeniem pkt 2;
- 2) spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na jego lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków;

3) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1.

Z kolei zgodnie z drugim z przywołanych przepisów, tj. art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami,
- 2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1.

Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2348) wynika, że zmiana treści art. 12 u.s.m. oraz art. 17<sup>14</sup> u.s.m. miała przede wszystkim na celu realizację wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02, z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05 oraz z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08. Autorzy projektu wyszli z założenia, że Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie rozpatrując zasady nabywania własności lokali spółdzielczych, nie uznał, że sam obowiązek przeniesienia na członka własności lokalu stanowi naruszenie Konstytucji, gdyż ingerencja ustawodawcy we własność jest bowiem - co do zasady - dopuszczalna, gdy znajduje usprawiedliwienie w innej wartości konstytucyjnej i o ile w danym przypadku nie przekroczono granic proporcjonalnej ingerencji. W konsekwencji, ustawodawca na nowo ukształtował warunki finansowe przeniesienia własności spółdzielczej na użytkowników lokali.

Porównanie obu zaskarżonych regulacji prowadzi do wniosku, że rozwiązania jurydyczne przewidziane w zacytowanych powyżej przepisach oparte są na niemal identycznej konstrukcji.

Przepisy te nakładają bowiem na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek przekształcenia dotychczasowego prawa do mieszkania lub innego pomieszczenia spółdzielczego (lokal użytkowy, pracownia twórcy czy miejsce w garażu

wielostanowiskowym) w prawo silniejsze, tj. we własność. Następuje to na wniosek uprawnionego, w każdym wypadku wypełnienia przez członka spółdzielni lub inną osobę uprawnioną warunków finansowych określonych w przepisach ustawy, tj. po dokonaniu stosownych spłat. W tym ostatnim zakresie występują różnice między obu zaskarżonymi przepisami. W art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., w przeciwieństwie do art. 12 ust. 1 u.s.m., nie przewiduje się obowiązku spłaty umorzenia kredytu lub dotacji. Pominięcie to oznacza założenie dokonane przez ustawodawcę, że koszty uzyskania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu były całkowicie poniesione przez członka (co historycznie rzecz biorąc nie jest zgodne ze stanem faktycznym dotyczącym całego zakresu stosowania zaskarżonych przepisów) albo też – jeżeli i w wypadku takich mieszkań następowało umorzenie kredytu (co wiązało się z pomocą ze środków publicznych) – następuje tu świadome (i niezrozumiałe) zróżnicowanie warunków uzyskania własności mieszkania dla zajmujących mieszkania lokatorskie i własnościowe w spółdzielni. W tym miejscu podnieść zaś należy, że zarówno uzyskanie spółdzielczego lokatorskiego, jak i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wiązało się z pomocą ze środków publicznych. Różnice miały charakter ilościowy (co do poziomu wymaganego wkładu, okresu spłaty kredytu i wysokości umorzenia), a nie jakościowy. Wprowadzenie zatem w noweli z 2009 r. wskazanego wyżej zróżnicowania w zakresie warunków przekształcenia uprzywilejowuje beneficjentów prawa własnościowego, mimo iż to użytkownika spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu należałoby uznać za słabszy podmiot, a tym samym dodatkowo wspierać go w realizacji jego uprawnień, nie może znajdować oparcia w zasadach współżycia społecznego.

Niewątpliwie natomiast prawem „silniejszym”, a więc tym, które powstaje w wyniku przekształcenia, jest tu zawsze prawo własności. Jest tak nawet wówczas, gdy wniosek o przekształcenie złożono przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a jego przedmiotem było żądanie przekształcenia dotychczasowego prawa we własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu (sytuacja taka zachodzi na tle niektórych wypadków przewidzianych w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2009 r.). Zatem ustawodawca nakłada obowiązek przekształcenia dotychczasowych praw w prawo

własności nie tylko na spółdzielnie mieszkaniowe, lecz również przesądza o nadaniu obligatoryjnej treści wnioskowi już złożonym. Zakres obligatoryjnego działania zaskarżonych przepisów jest zatem podmiotowo szerszy, niż wynika to z założeń ustawy, ponieważ odnosi się do czekających na załatwienie wniosków w kwestii wykupu, które to wnioski były złożone przed wejściem w życie noweli z 2009 r.

Jedynym wypadkiem, który zwalnia od obowiązku przekształcenia dotychczasowych praw w prawo własności jest: nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub sytuacja, gdy spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni. W takich sytuacjach – lecz tylko na żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego – spółdzielnia miała obowiązek ustanowić własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu (art. 6 ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2009 r.); powyższa możliwość „przekształcenia” spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu istniała do dnia 31 grudnia 2012 r.

Ustawodawca wyznaczył termin do realizacji wniosków o przekształcenie praw dotychczasowych w prawo „silniejsze”. Termin ten wynosi 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 12 ust. 1<sup>1</sup> i art. 17<sup>14</sup> ust. 1<sup>1</sup> u.s.m.). W wypadkach zaś, gdy wniosek o „umocnienie” dotychczasowych praw do lokali i pomieszczeń spółdzielczych został w okresie od dnia 31 lipca 2007 r. do dnia 29 grudnia 2009 r. - termin do rozpatrzenia takiego wniosku został określony na dzień 30 czerwca 2010 r. (art. 4 ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2009 r.).

Za niewykonanie przez spółdzielnię obowiązków we wskazanych powyżej terminach ustawodawca przewidział sankcję cywilnoprawną. W art. 49<sup>1</sup> u.s.m. postanowiono bowiem, że osoba, która na podstawie u.s.m. może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności spółdzielni może wystąpić do sądu z powództwem na podstawie art. 64 k.c. Ta droga gwarantuje realne wymuszenie uwłaszczenia (na wypadek opieszałości spółdzielni).

Niezależnie od terminu złożenia wniosku (przed wejściem w życie czy po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2009 r.), zarówno przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1

u.s.m., jak i przepis art. 4 ustawy zmieniającej z 2009 r. mają zastosowanie do wszelkich praw w nich wymienionych, bez względu na czas powstania danego prawa. W grę mogą zatem wchodzić prawa powstałe na podstawie u.s.m. w obecnie obowiązującej wersji i prawa powstałe na podstawie przepisów dotychczasowych, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.) oraz na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 210, ze zm.).

W tym miejscu podnieść należy, że zaskarżone przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są przepisami uwłaszczeniowymi. Przewidują przekształcenie lokatorskiego i własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności lokalu. Uzyskanie własności przez beneficjentów lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu nieuchronnie wiąże się z utratą tejże własności przez spółdzielnie mieszkaniowe. Taki zresztą był zamiar ustawodawcy. W uzasadnieniu projektu nowelizacji (druk sejmowy nr 2348), wskazywano jako zasadniczy motyw zmiany przepisów konieczność „uwzględnienia” wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz przyznanie priorytetu prawu własności *sensu stricto*, co miałoby służyć „zwiększeniu na rynku nieruchomości liczby lokali, będących przedmiotem potencjonalnego obrotu”.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału art. 64 Konstytucji RP gwarantuje równą ochronę własności i praw majątkowych, bez względu na jej podmiot. Odmienne bowiem niż Konstytucja PRL z 1952r., która oprócz przepisu przewidującego szczególną ochronę i opiekę nad własnością spółdzielczą oraz poparcie rozwoju różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi (art. 16 tekstu z 1976 r.), zawierała także deklarację rozwoju i poparcia dla budownictwa spółdzielczego, przy nałożeniu na państwo obowiązku dbałości o "racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi" (art. 79 ust. 5), to obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym ze swych przepisów nie wspomina o spółdzielniach (choć wymienia różne typy zrzeszeń, a nawet fundacje). W tej sytuacji problem spółdzielczości może być rozważany w świetle ogólnych regulacji konstytucyjnych, z ograniczeniami wynikającymi z natury tej organizacji.

Rezygnacja z szczególnego wsparcia spółdzielni nie oznacza możliwości dyskryminacji spółdzielni względem innych uczestników rynku. W wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01 (OTK ZU Nr 4/2001, poz. 87) Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że regulacja ustawowa nie może wkraczać nadmiernie w autonomię osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia, a więc i spółdzielnia mieszkaniowa. Także ustalanie arbitralnych i niezbyt ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni przepisów narusza prawa majątkowe ogółu osób, będących jej członkami. Zwrócić należy bowiem uwagę, że stosownie do art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.) majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Trybunał zwrócił też uwagę, że majątek spółdzielni nie może być - zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w nim wyraźnie zasadą równości dla wszystkich ochrony praw majątkowych - traktowany jako „gorszy” od praw majątkowych przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony praw majątkowych przysługujących spółdzielniom mieszkaniowym.

Ustalona w w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r. sygn. akt K 5/01 (Z.U. 2001/ 4/ 87) linia orzecznicza wskazująca na potrzebę poszanowania autonomii osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia, a więc i spółdzielnia mieszkaniowa oraz na to, że prawa majątkowe spółdzielni podlegają takiej samej ochronie konstytucyjnej jak każde inne prawa (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) jest aktualna. Odstępstwo od równości dla wszystkich ochrony praw majątkowych nie pozostaje w ocenie wnioskodawców w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji dotyczącej sądowej realizacji roszczeń o przeniesienie własności, wagą interesu, któremu różnicowanie ma służyć, ani z innymi wartościami konstytucyjnymi. W szczególności, podnoszony w uzasadnieniu projektu problem z brakiem lokali na rynku nieruchomości nie przemawia za przyjętym sposobem przekształceń własnościowych. Dokonując ingerencji w sferę prawa własności, której istotę stanowi nakazanie podmiotowi prawa prywatnego przeniesienia określonych składników jego majątku na rzecz innego podmiotu, ustawodawca musi kierować się

nie budzącymi wątpliwości przesłankami. Tego warunku zaskarżona regulacja w żaden sposób nie spełnia.

## **II. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 i 3 w związku z 21 ust. 2 Konstytucji RP**

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, z kolei ust. 2 art. 64 Konstytucji RP wyrażą ogólną zasadę ochrony prawa własności. Powiązanie tych konstytucyjnych regulacji z treścią art. 20 Konstytucji RP wskazującego własność prywatną jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej pozwala na stwierdzenie, że ochrona prawa własności ma znaczenie ustrojowe. Ten ustrojowy charakter instytucji prawa własności nie oznacza oczywiście, że nie są dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Może ono jednak podlegać ograniczeniom wyłącznie wówczas, gdy spełnione zostały łącznie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Własność może być ponadto ograniczona tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty tego prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

W ocenie wnioskodawców przyznanie użytkownikom lokali spółdzielczych roszczenia o przeniesienie na nich prawa własności mieszkania na warunkach finansowych określonych w zaskarżonych przepisach narusza istotę własności, ponieważ wkracza w prawo własności negując jego istotę. Zakwestionowane przepisy są więc czymś więcej niż ograniczeniem prawa własności, są wręcz wyzuciem z prawa własności patrząc z podmiotowego, a nie instytucjonalnego punktu widzenia. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że „istotę” wolności i praw człowieka i obywatela 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. „Strefa 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" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/2000 i powołane w jego uzasadnieniu inne orzeczenia TK). Nie jest więc, zdaniem wnioskodawców dopuszczalna tak głęboka ingerencja ustawodawcy we własność spółdzielni mieszkaniowej, jak to przewiduje w zaskarżonym zakresie art. 12 ust. 1 i 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ponieważ godzi ona w istotę tego prawa i w związku z tym jest sprzeczna z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Wskazane ograniczenia prawa własności nie mogą zostać usprawiedliwione potrzebą ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Własność spółdzielcza nie może być - zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą równej ochrony dla wszystkich - traktowana jako „gorsza” od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Majątku spółdzielni mieszkaniowej, będącego prywatną własnością jej członków, nie można traktować tak jak majątku Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, wobec którego - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82) - ustawodawcy przysługują dalej idące możliwości ingerencji. Zasada ta dotyczy również stwarzania preferencji w nabyciu własności - państwo nie może ich tworzyć obciążając jednocześnie podmioty „niepaństwowe”, których prawo własności podlega konstytucyjnej ochronie". W wyroku z dnia 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/00) Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „własność spółdzielcza nie może być - zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim wyraźnie zasadą równej ochrony dla wszystkich - traktowana jako „gorsza” od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Majątek spółdzielni jest przecież zgodnie z deklaracją zawartą w (skądinąd zbędnym) art. 3 prawa spółdzielczego prywatną własnością osób będących jej członkami, nie można go więc traktować tak jak majątku Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, wobec którego - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r., K. 19/00 - ustawodawcy przysługują dalej idące możliwości ingerencji. Zasada to dotyczy również stwarzania

preferencji w nabyciu własności, Państwo nie może ich tworzyć obciążając jednocześnie podmioty „niepaństwowe”, których prawo własności podlega konstytucyjnej ochronie. Stąd przepisy zaskarżonej ustawy nie mogą być traktowane pod względem konstytucyjnym analogicznie jak przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. 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) i wprowadzone tam preferencje."

Spółdzielnie poddane działaniu kontrolowanych przepisów prawa nie dokonują przekształceń własnościowych dobrowolnie, w drodze decyzji podjętej suwerennie przez organy osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia (zarząd i walne zgromadzenie). Dla spółdzielni mieszkaniowych, będących osobami prawnymi prawa prywatnego, analizowane przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. ustanawiają bowiem obowiązek (przymus) przeniesienia prawa własności lokali na beneficjentów lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu, jeśli tylko osoby te wypełnią stawiane im przez ustawę wymagania dotyczące poczynienia określonych wpłat na rzecz spółdzielni. Spółdzielnie typologicznie są osobami prawnymi typu korporacyjnego. To znaczy, że – jako zasada – dyspozycje majątkiem spółdzielni (i innych tego typu osób prawnych) powinny następować w drodze decyzji organów takiej osoby, powziętych na podstawie uformowania woli osoby prawnej, w ramach odpowiednich wewnętrznych procedur, z zachowaniem pewnego stopnia autonomii kształtowania takiej woli. Jest to cecha charakterystyczna dla wszelkich zrzeszeń, jednocześnie ograniczająca margines swobody kształtowania tej kwestii przez ustawodawcę. Przyczyna tego ograniczenia leży w okoliczności, że korporacyjne osoby prawne podlegają ochronie, wynikającej z konieczności poszanowania konstytucyjnego prawa zrzeszania się. Pominięcie tego elementu powoduje problem dodatkowy, a mianowicie konieczność oceny z punktu widzenia wolności zrzeszania się.

Uwłaszczenie lokatorów w budynkach spółdzielczych rodzi przede wszystkim pytanie o granice konstytucyjnie dopuszczalnego pozbawiania własności spółdzielni mieszkaniowych w drodze uwłaszczenia spółdzielców (art. 64 Konstytucji). Powstaje

tu także kwestia kwalifikacji prawnej nałożenia na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązku wyzbycia się własności lokali w aspekcie wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, jest bowiem dopuszczalne tylko na cele publiczne i tylko za słusznym wynagrodzeniem. Wnioskodawcy uważają, że odjęcie własności w sposób kwestionowany we wniosku wymaga spełnienia tych przesłanek. Problem tkwi przede wszystkim w programowo założonym zaniżeniu ekwiwalentności odpłatności. Szczegółowej analizie ze wymaga zatem relacja między art. 64 i art. 21 Konstytucji.

Przymusowy charakter przekształceń własnościowych wiąże się z koniecznością oceny przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. z punktu widzenia statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych oraz relacji zachodzących między spółdzielnią a uprawnionymi do żądania uwłaszczenia jej członkami oraz osobami niebędącymi członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Uwłaszczenie dokonane w warunkach obligatoryjności musi być bowiem przeanalizowane także z punktu widzenia przełamania konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 64 w związku z art. 58). Niezależnie od tego uwłaszczenie w analizowanej postaci wymaga oceny z punktu widzenia zasad art. 75 Konstytucji, a to przede wszystkim z uwagi na konieczność poszukiwania w samej Konstytucji kryterium, ze względu na które dokonuje się ingerencji we własność prywatną (własność osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia). Ingerencja ustawodawcy w tę własność jest bowiem – co do zasady – dopuszczalna, jednakże konstytucyjnie jest możliwa, o ile znajduje usprawiedliwienie w innej wartości konstytucyjnej i o tyle tylko, o ile w danym wypadku nie przekroczono granic proporcjonalności ingerencji. Artykuł 75 Konstytucji, z uwagi na swą treść musi więc być brany pod uwagę przy dokonywaniu analizy, jako ewentualne źródło usprawiedliwiającej ingerencję we własnościowe stosunki spółdzielni.

Przepisy art. 12 ust. 1<sup>1</sup> i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. wymagają również zbadania z punktu widzenia ich proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i to w dwóch jej aspektach. Jak już wspomniano, uwłaszczenie osób, którym przysługują prawa do lokali spółdzielczych (a są to zresztą nie tylko członkowie spółdzielni), wiąże się nieuchronnie z pozbawieniem własności spółdzielni (osoby prawnej). Jednakże to uszczuplenie rzutuje także na prawa

pozostałych spółdzielców. Kwestia proporcjonalności dotyczy zatem oceny dokonanego przez ustawodawcę wyważenia sytuacji uwłaszczających się oraz pozostałych członków spółdzielni.

Urzeczywistnienie postanowień zaskarżonych unormowań rzeczywiście nieodłącznie wiąże się z utratą własności spółdzielni mieszkaniowej. Utrata ta następuje na skutek przymusu. Spółdzielnia jest bowiem ustawowo zobowiązana zadość uczynić żądaniu beneficjenta prawa do lokalu (nawet jeśli nie jest nim członek spółdzielni). Spółdzielnia została zatem pozbawiona prawa decydowania o tym, czy chce wyzbyć się prawa własności danego lokalu, na czyją rzecz i w zamian za jakie świadczenie wzajemne.

Realizując roszczenie o przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własności, spółdzielnie zmuszone są do wyzbycia się własności bez odpowiedniego ekwiwalentnego świadczenia wzajemnego. Udzielana w przeszłości pomoc na cele budownictwa spółdzielczego nie była wszak adresowana do poszczególnych członków spółdzielni. Dzisiaj brak równoważnego świadczenia wzajemnego na rzecz spółdzielni występuje co najmniej wszędzie tam, gdzie w stosunku do osoby ubiegającej się o własność lokalu spółdzielczego nie dokonuje się odpowiedniej waloryzacji wartości lokalu, połączonej ze stosowną waloryzacją już dokonanych wpłat na rzecz spółdzielni. Dzisiaj samej zasady, w ograniczonym zakresie, rozliczeń według wartości rynkowej nie neguje również ustawodawca. W wypadku bowiem wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu nakazuje, by spółdzielnia wypłaciła byłemu beneficjentowi tego prawa właśnie rynkową wartość mieszkania (art. 11 ust. 2<sup>1</sup> u.s.m.). Nie zachowano natomiast analogicznej symetrii w stosunku do członków spółdzielni umacniających swe prawo do lokalu.

W odniesieniu do dawno ustanowionych praw do lokali spółdzielczych ustawodawca opowiedział się za rozwiązaniem, w myśl którego wszelkie korzyści płynące ze znacznego wzrostu wartości mieszkań, wskutek upływu czasu oraz radykalnych przemian społeczno-gospodarczych, powinny przypaść wyłącznie beneficjentom praw spółdzielczych, decydujących się na uwłaszczenie. Tymczasem relacja jest tu wielopłaszczyznowa, skoro – z ekonomicznego punktu widzenia – spółdzielnia to w rzeczywistości wszyscy jej członkowie, zaś sama spółdzielnia nie

działa na skomercjalizowanych zasadach. Rozważając zaś argument, należy przypomnieć, że w przeszłości, w latach 60, mieszkania spółdzielcze wcale nie były pomyślane jako forma zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przede wszystkim dla osób niezamożnych. Było wprost przeciwnie. To osoby dobrze sytuowane stawały się beneficjentami praw spółdzielczych, natomiast mniej zamożni ubiegali się o tzw. mieszkania kwaterunkowe. Korzyść beneficjentów praw spółdzielczych, ubiegających się na obecnych warunkach o uwłaszczenie (dotyczy to przynajmniej części z nich), jest więc w rozpatrywanych regulacjach podwójna: najpierw w okresie PRL otrzymali prawo do mieszkania częściowo dotowane przez państwo (zasilanie spółdzielni ze środków publicznych w różnych postaciach i z różną intensywnością), a następnie uzyskują tytuł właściciela mieszkania, tym razem sponsorowany – z woli współczesnego ustawodawcy – przez spółdzielnie mieszkaniowe (a z ekonomicznego punktu widzenia – przez grupy obywateli, którzy pozostają członkami spółdzielni).

W zależności od okresu budowy i zasiedlenia mieszkania spółdzielczego w 40-leciu PRL, tzw. pełny wkład budowlany, pokrywający koszty budowy lokalu w całości, wynosił kilkadziesiąt bądź kilkaset tysięcy „starych” złotych. Odpowiednio mniejszy był wkład mieszkaniowy. Kwoty te wskutek samej tylko denominacji złotego zamieniły się w wartości symboliczne. Przyczyny taniości wykupu mieszkań oferowanego na podstawie art. 12 i art. 17<sup>14</sup> u.s.m. wynikają ze zmian ustrojowych, z zupełnie odmiennego kontekstu społeczno-gospodarczego, z radykalnych zmian wartości pieniądza w czasie oraz ze wzrostu wartości mieszkań, będącego skutkiem tych przeobrażeń. Odstępstwa od zasady ekwiwalentności mogłyby być wprowadzone tylko w niezbędnym zakresie dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnych.

W wypadku art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. nie zachodzą wątpliwości co do tego, że przepisy te skutkują pozbawieniem spółdzielni prawa własności lokali, do których beneficjenci lokatorskiego bądź własnościowego prawa zgłosili żądanie przekształcenia przysługujących im praw w prawo własności. Nie ulega też wątpliwości przymusowy dla spółdzielni charakter takiego żądania oraz brak w tekście Konstytucji podstaw i zasad uzasadniających takie normatywne rozwiązanie, wiążące się z naruszeniem prawa chronionego konstytucyjnie.

W świetle powyższego niewątpliwie przepis art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. ingeruje w sferę konstytucyjnych gwarancji prawa do praw majątkowych oraz ich równej ochrony. Ingerencja owa może zostać uznana za dopuszczalną, jeśli odpowiada wymogom postawionym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadza on kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych wart. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Spełniona została w omawianym zakresie formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa polegająca na zachowaniu ustawowej formy ograniczenia. Nie zostały natomiast w ocenie wnioskodawców spełnione materialne przesłanki uzasadniające wprowadzenie ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności. Ograniczenie to nie pozostaje też w związku z wartościami wymienionymi wart. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności nie występuje związek pomiędzy tym ograniczeniem a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Z kolej związkiem pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, należy rozpatrywać na tle reguły, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Nie ma więc żadnych racjonalnych podstaw, aby faworyzować jedną grupę obywateli kosztem innych. Tym samym, nie można uznać konieczności ustanowienia zakwestionowanych regulacji prawnych. Brak tej konstytucyjnej przesłanki dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z praw majątkowych, które doznają konstytucyjnej ochrony, uzasadnia twierdzenie, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

### **III. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji**

Unormowania w zakresie przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych, w tym przepisy regulujące kwestię przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo własności (art. 12 u.s.m.) oraz zagadnienie przekształcenia własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo

własności (art. 17<sup>14</sup> u.s.m.), były od 2001 r. wielokrotnie nowelizowane, jak również były przedmiotem interwencji Trybunału.

Problematyka dotycząca przekształceń własnościowych i uwłaszczenia się lokatorów na majątku spółdzielni mieszkaniowej, na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 2000 r., która to ustawa dopuściła możliwość takiego przekształcenia, zarówno tych, którzy posiadają lokatorskie prawo do lokalu, jak i tych, którzy posiadają spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, była przedmiotem rozważań Trybunału w następujących sprawach: sygn. K 5/01 (wyrok z 29 maja 2001 r., OTK ZU nr 4/2001, poz. 87), sygn. K 42/02 (wyrok z 20 kwietnia 2005 r., OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38), sygn. K 51/05 (wyrok z 5 września 2006 r., OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100) oraz sygn. P 16/08 (wyrok z 17 grudnia 2008 r., OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).

Pomijając w tym miejscu historię poszczególnych zmian zaskarżonych przepisów, nie sposób nie odnieść się do sposobu, w jaki doszło do realizacji ostatniego z w/w orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, t.j. wyroku wydanego w sprawie o sygn. P 16/08.

Mianowicie, z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z 2009 r. wynika, że zmiana przepisu art. 12 i art. 17<sup>14</sup> u.s.m jest przede wszystkim konsekwencją uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2009 r., wydanego w sprawie o sygn. P 16/08.

Trybunał orzekł wówczas, że: „Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (...) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt 1 sentencji oraz że: „Art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 [u.s.m.] w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji” (pkt 2 sentencji wyroku). Trybunał postanowił także, że przepisy te utracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Wyrok został

ogłoszony w Dzienniku Ustaw Nr 235, pod poz. 1617, 30 grudnia 2008 r. Tym samym utrata mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją powinna była nastąpić 30 grudnia 2009 r.

30 grudnia 2009 r. weszła w życie kolejna nowelizacja art. 12 ust. 1 i 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. wprowadzona przez art. 1 ustawy zmieniającej z 2009 r. Zgodnie z nowelizacją z 2009 r. art. 12 ust. 1 u.s.m. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. otrzymały niemal identyczne brzmienie, jak uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że przepisy uznane za niezgodny z Konstytucją, których utrata mocy obowiązującej została odroczone w czasie, utraciły tę moc nie na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale na skutek wejścia w życie ustawy zmieniającej. Ustawa zmieniająca z 2009 r. wprowadziła do porządku prawnego przepisy o niemal identycznej treści normatywnej, co przepisy uznane za niekonstytucyjne w wyroku w sprawie o sygn. P 16/08. Stąd, jakkolwiek wyrok w sprawie o sygn. P 16/08 odnosił się do tej konkretnej normy i nie wywołuje skutków dla norm prawnych o identycznej lub niemal identycznej treści zawartych w innych przepisach prawnych, to jednocześnie wydane wówczas orzeczenie dostarcza argumentów za uznaniem niekonstytucyjności niemal tożsamyh regulacji zawartych w zaskarżonych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych aktualnie obowiązującej. Co więcej nieuniknioną konsekwencją wyroku z 17 grudnia 2009 r., sygn. P 16/08, jest stan, w którym identyczne sytuacje powstałe w różnych przedziałach czasowych są traktowane różnie przez prawodawcę. Jednocześnie taka sytuacja uzasadnia krytykę kontrolowanej ustawy z punktu widzenia zasad rzetelnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

W tym stanie rzeczy pojawia się dodatkowy aspekt konstytucyjności takiej regulacji. Jest to wywołane wątpliwością, czy nie naruszono zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pojawia się też pytanie, czy nie przekroczono zakresu dopuszczalnych granic swobody legislacyjnej, skoro ponownie uchwała się przepisy, których treść jest zbieżna, czy wręcz identyczna, z przepisami raz już uznanymi przez Trybunał za niekonstytucyjne. Wnioskodawcom nie chodzi, oczywiście, o generalną niedopuszczalność dokonywania



zmian prawa, w tym „na niekorzyść” bądź „na korzyść” adresatów norm prawnych. Wątpliwe i naganne może być natomiast wprowadzanie takich zmian w sposób arbitralny, tj. bez dostatecznego uzasadnienia merytorycznego, czy wbrew rozstrzygnięciom Trybunału.

Konstatując, w związku z tym, że nowelizacja z dnia 18 grudnia 2009 r. nie tyle nie uwzględniła wniosków sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny, ile powoduje „odzicie” niekonstytucyjnych przepisów, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji należy uznać za uzasadniony. Ewolucja uwłaszczeń osób zajmujących lokale spółdzielcze (osób, którym przysługują prawa do lokali w budynkach spółdzielczych), a w zasadzie analiza orzeczeń Trybunału zapadających w tych sprawach, wskazuje na powtarzalne naruszenia zasad konstytucyjnych przez ustawodawcę.

Reasumując, w ocenie wnioskodawców art. 12 ust. 1. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłączenie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Niezgodność ta zdaniem wnioskodawców wyraża się w wkroczeniu w istotę prawa własności przysługującego spółdzielniom mieszkaniowych ochrony prawnej, przy czym ingerencja ustawodawcy jest tak głęboka, że narusza byt tego prawa. Arbitralne wkroczenie w istotę prawa własności przez wprowadzenie opatrzonego przymusowego, nieekwiwalentnego uwłaszczenia, na rzecz osób – także nie-członków spółdzielni – które mają zaspokojoną potrzebę mieszkaniową), przeczy zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza zasadę równej ochrony prawnej własności. W opinii wnioskodawców zaskarżone przepisy nie realizują zasad rzetelnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

W związku z przedstawioną argumentacją wnioskodawcy wnoszą, jak na wstępie.