



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1 października 2014 r.

PG VIII TK 131/13
K 47/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELANIA	
wpl. dnia	02. 10. 2014
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji 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; dalej: u.s.m.) 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 i 2 tego przepisu, z art. 2, art. 64 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 17¹⁴ ust. 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, z art. 2, art. 64 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami)

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222) 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 punkcie 1 i 2 tego przepisu - jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji;**
- 2) art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 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 - jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.**

UZASADNIENIE

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji wniosła o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 u.s.m. 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 i 2 tego przepisu, oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą jej członkiem wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 wymienionego przepisu.

Wnioskodawcy przywołali jako wzorce kontroli art. 2, art. 64 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Wnioskodawców, nałożony na spółdzielnię ustawowy obowiązek przeniesienia własności lokalu na warunkach niezapewniających odpowiedniego ekwiwalentnego świadczenia wzajemnego, narusza istotę prawa własności. Przekształcenia własnościowe na podstawie zakwestionowanych przepisów odbywają się bowiem przymusowo, z wyłączeniem woli organów spółdzielni mieszkaniowej, a nadto przy zaniżonej odpłatności, nieodpowiadającej realnej wartości lokalu mieszkalnego. Innymi słowy, spółdzielnia została pozbawiona prawa decydowania o tym, czy chce się wyzbyć prawa własności danego lokalu, na czyją rzecz i w zamian za jakie świadczenie wzajemne. Własność spółdzielcza - zdaniem Wnioskodawców - nie może być traktowana gorzej od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Klóciłoby się to z zasadą równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością osób będących jej członkami, a więc nie można go traktować tak, jak majątku Skarbu Państwa

lub państwowych osób prawnych, wobec których ustawodawcy przysługują dalej idące możliwości ingerencji.

Wnioskodawcy dodatkowo powołują się, m.in. na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 roku (sygn. akt P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181), w którym przedmiotem rozważań była kwestia badania konstytucyjności przepisów nakładających na spółdzielnię obowiązek przeniesienia własności lokalu po dokonaniu określonych spłat przez osoby do tego uprawnione. Wówczas Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, że przepisy te są niezgodne z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji, a „[n]iezgodność ta polega na arbitralnym wkroczeniu w istotę prawa własności (przez wprowadzenie opatrzonego sankcją karną przymusowego, nieekwiwalentnego uwłaszczenia, na rzecz osób - także nieczłonków spółdzielni - które mają zaspokojoną potrzebę mieszkaniową), co przeczy zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza zasadę równej ochrony prawnej własności.” Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy te tracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 2008 roku Nr 235 pod pozycją 1617.

Konsekwencją tego wyroku było uchwalenie ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779), którą nadano nowe brzmienie art. 12 ust. 1 oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (weszła w życie w dniu 30 grudnia 2009 r.). Zdaniem wnioskodawców, ustawodawca pozornie na nowo ukształtował warunki finansowe przeniesienia własności spółdzielczej na użytkowników lokali. W rzeczywistości są to niemal identyczne przepisy, z niewielkimi tylko zmianami stylistycznymi.

Punktem wyjścia do rozważań na temat konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawowych jest konieczność rozróżnienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego (którego dotyczy art. 12 ust. 1 u.s.m.) i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (którego dotyczy art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m.).

Przez umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia zobowiązuje się oddać członkowi lokal mieszkalny do używania, a członek zobowiązuje się wnieść wkład mieszkaniowy oraz uiszczać opłaty określone w ustawie i w statucie spółdzielni (art. 9 ust. 1 u.s.m.). Najpierw jednak - zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.s.m. - z członkiem spółdzielni ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia zawiera umowę o budowę lokalu. Umowa ta, zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności, powinna zobowiązywać strony do zawarcia, po wybudowaniu lokalu, umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu, a ponadto powinna zawierać:

- 1) zobowiązanie członka spółdzielni do pokrywania kosztów zadania inwestycyjnego w części przypadającej na jego lokal przez wniesienie wkładu mieszkaniowego określonego w umowie;
- 2) określenie zakresu rzeczowego robót realizowanego zadania inwestycyjnego, które będzie stanowić podstawę ustalenia wysokości kosztów budowy lokalu;
- 3) określenie zasad ustalania wysokości kosztów budowy lokalu;
- 4) inne postanowienia określone w statucie.

Członek spółdzielni jest zobowiązany wnieść wkład mieszkaniowy według zasad określonych w statucie w wysokości odpowiadającej różnicy między kosztem budowy przypadającym na jego lokal a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych lub z innych środków uzyskanych na

sfinansowanie kosztów budowy lokalu. Jeżeli część wkładu mieszkaniowego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, członek jest obowiązany uczestniczyć w spłacie tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal (art. 10 ust. 2 u.s.m.). Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego jest niezbywalne, nie przechodzi na spadkobierców i nie podlega egzekucji (art. 9 ust. 3 u.s.m.).

Ze spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego wiąże się pierwszy z zakwestionowanych przepisów, a mianowicie art. 12 ust. 1 u.s.m., zgodnie z którym, na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje to prawo, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego spłaty przypadającej na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.s.m., w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami, a jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków - spłaty przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu w kwocie podlegającej odprowadzeniu przez spółdzielnię do budżetu państwa. Dodatkowym warunkiem uzyskania prawa własności jest dokonanie spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. (udział w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na dane lokale, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu).

Obok spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego ustawodawca przewidział spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które tym się różni od pierwszego, że jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Jest ono ograniczonym prawem rzeczowym (art. 17² ust. 1 u.s.m.).

Ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu wiąże się drugi z zakwestionowanych przepisów, a mianowicie art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m., zgodnie z którym na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje to prawo, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami oraz spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. (udział w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na dane lokale, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu).

Ustawodawca wyznaczył spółdzielni mieszkaniowej termin do realizacji wniosków o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w „silniejsze” prawo własności. Termin ten wynosi 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną (art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ u.s.m.). 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 spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni (art. 12 ust. 1² u.s.m.).

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1³ u.s.m. „[w] przypadku lokalu mieszkalnego wybudowanego z udziałem kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, spłata przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu, o której mowa w ust. 1 pkt 1, podlega odprowadzeniu przez spółdzielnię mieszkaniową do Funduszu Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2001 r. o dopłatach do

oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922 z późn. zm.)”.

Szczególnie istotne znaczenie ma przyjęcie w art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m. regulacji uniwersalnej, w tym znaczeniu, że znajdzie ona zastosowanie do przekształceń zarówno „starych”, jak i do „nowych” spółdzielczych lokatorskich praw do lokali. Przez „nowe” spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali należy rozumieć te prawa, które powstały w nowych warunkach korzystania przez spółdzielnie mieszkaniowe z pomocy uzyskiwanej ze środków publicznych, ukształtowanych w latach 90 – tych XX wieku. Zasady udzielania takiej pomocy są określone w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Należy w związku z tym podkreślić, że zawieranie umów spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w związku z realizacją nowych inwestycji mieszkaniowych może mieć praktyczne zastosowanie w zasadzie wyłącznie przy wykorzystaniu kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego. Zakwestionowany przepis będzie mieć także zastosowanie do przekształceń „starych” spółdzielczych lokatorskich praw do lokali przydzielanych przed 1990 r. „Członek spółdzielni, który otrzymywał wówczas przydział lokalu na zasadach prawa lokatorskiego, pokrywał od 50% do 70% (w różnych latach) kosztów budowy przypadających na przydzielony mu lokal. Wnosił on z reguły zaliczkę na wkład mieszkaniowy w wysokości 10% kosztów budowy, zaś na 40% do 60 % kosztów budowy bank państwowy udzielał spółdzielni preferencyjnego kredytu (nisko oprocentowanego i rozłożonego na wieloletnie spłaty). Kredyt ten był wprawdzie spłacany bezpośrednio przez spółdzielnię, ale ze środków pochodzących z wpłat zainteresowanego członka. Spółdzielnia była zatem w istocie pośrednikiem między jej członkiem i bankiem państwowym. Pozostała część kosztów budowy przypadających na lokal (od 30% do 50%) była finansowana przez bank państwowy z kredytu, który był

jednorazowo umarżany. Przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego - dawniej w prawo własnościowe, a obecnie w prawo odrębnej własności lokalu - powodowało i nadal powoduje powstanie po stronie spółdzielni obowiązku spłaty umorzonej kwoty kredytu w wartości nominalnej. Członek spółdzielni był zaś obowiązany wpłacić różnicę między równowartością własnościowego prawa do lokalu (a więc w istocie zwaloryzowanym wkładem budowlanym) a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym. Później zaś był obowiązany spłacić wszelkie długi związane z lokalem, a ponadto wpłacić różnicę pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i wymienionych wyżej spłat.” (vide - Krzysztof Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 173).

Zakwestionowane przez Wnioskodawców przepisy ustawowe 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 był zresztą zamiar ustawodawcy. Podczas prac sejmowych wielokrotnie podkreślano, że celem nowelizacji powinna być stopniowa likwidacja lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu (jako prawa obligacyjnego) i własnościowego prawa do lokalu (jako ograniczonego prawa rzeczowego) na rzecz pełnej odrębnej własności, naturalnej w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Rozwiązania te są powrotem do idei spółdzielczości mieszkaniowej funkcjonującej w okresie międzywojennym. Ówczesna ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733) nie regulowała w szczególności uprawnień przysługujących spółdzielcom do lokali wybudowanych przez spółdzielnie. Spółdzielcy otrzymywali mieszkania albo w ramach stosunku najmu, albo przez ustanowienie własności lokalu.

Sytuacja uległa zmianie po drugiej wojnie światowej, kiedy spółdzielczość mieszkaniowa aż do 1989 roku była ściśle związana z założeniami ustrojowo - gospodarczymi panującymi w PRL. Ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach z 1961 r.) przewidywała istnienie trzech rodzajów spółdzielni budownictwa mieszkalnego: spółdzielni mieszkaniowych (zwanych lokatorskimi), spółdzielni budowlano - mieszkaniowych (zwanych własnościowymi) oraz spółdzielczych zrzeszeń budowy domów jednorodzinnych. Członkowie dwóch pierwszych rodzajów spółdzielni zamiast prawa własności lokalu otrzymywali spółdzielcze prawo do lokalu. W systemie prawnym państwa, w którym obowiązywała Konstytucja z 1952 r., zapewniająca szczególną opiekę i ochronę dla własności spółdzielczej jako własności społecznej (art. 11 Konstytucji PRL z 1952 r.) oraz nakazująca ograniczanie i stopniowe likwidowanie własności prywatnej, nie było miejsca dla instytucji własności lokalu w budynkach spółdzielczych. Bezpośrednio po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach z 1961 r. ustanowione wcześniej prawa własności lokali zostały przymusowo przekształcone w prawa rzeczowe ograniczone. W tym czasie nastąpił proces zaniku więzi łączących spółdzielnie z jej członkami, skutkujący w dalszej perspektywie przeciwstawieniem jej interesów interesom jej członków. Mieszkania budowane przez spółdzielnie były niekiedy przydzielane osobom wskazanym przez organy administracji państwowej lub zakłady pracy. Skutkowało to przekreśleniem idei równości członków i samorządności spółdzielczej.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 210 ze zm.) wprowadziła możliwość przekształcenia lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własnościowe. Nadal jednak było to ograniczone prawo rzeczowe. Dopiero ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) przywróciła możliwość ustanawiania prawa własności lokalu w budynku spółdzielczym oraz

wprowadziła możliwość przekształcania lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu w budynkach spółdzielczych w prawo własności.

Zdaniem Wnioskodawców, art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. są niezgodne z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP, gdyż poprzez zobowiązanie spółdzielni do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu na rzecz innej osoby, po dokonaniu określonych w ustawie spłat, naruszają istotę prawa własności. Za taką oceną regulacji prawnych przemawia - według Wnioskodawców - przymusowy charakter utraty własności przez spółdzielnię oraz narzucone przez ustawę warunki związane ze ściśle określonym świadczeniem wzajemnym, oderwanym od rynkowej wartości lokalu mieszkalnego.

Przywołany jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Na mocy tego przepisu konstytucyjna ochrona służy każdemu podmiotowi: osobie fizycznej i prawnej, podmiotowi prywatnemu i publicznemu (na przykład Skarbowi Państwa, przedsiębiorstwu państwowemu, spółdzielni, jednostce samorządu terytorialnego). Własność każdego z tych podmiotów podlega jednakowej ochronie prawnej. Niedopuszczalne byłoby zatem uprzywilejowanie lub dyskryminacja jakiegokolwiek podmiotu własności. Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa więc nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć (vide - Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008, s.155).

Ustęp 3 art. 64 Konstytucji RP określa przesłanki i dopuszczalny zakres ograniczenia prawa własności. Zgodnie z jego treścią „[w]łasność może być

ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Nie ulega wątpliwości, że spółdzielnie poddane działaniu kontrolowanych przepisów prawnych nie dokonują przekształceń własnościowych dobrowolnie, w drodze decyzji podjętej suwerennie przez organy osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia (zarząd i walne zgromadzenie). Ingerencja ustawodawcy we własność jest jednak dopuszczalna, o ile znajduje usprawiedliwienie w innej wartości konstytucyjnej i o tyle tylko, o ile w danym wypadku nie przekroczono granic proporcjonalności ingerencji. Usprawiedliwienia tej ingerencji można byłoby - z jednej strony - upatrywać w treści art. 75 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[w]ładze 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”. Z drugiej jednak strony, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 r. (sygn. akt K. 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87) odnosząc się do treści art. 75 ust. 1 Konstytucji podkreślił, że „przepis ten nie wprowadza wymagania, by zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, a nawet przede wszystkim, przez ułatwione nabycie własności lokalu. Skoro zaś sam art. 75 ust. 1 Konstytucji nie wprowadza preferencji dla prawa własności w stosunku do innych tytułów prawnych korzystania z mieszkania, to wymieniony przepis konstytucyjny nie może stanowić podstawy preferencji dla osób, które dysponują już tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego, a więc ich potrzeby mieszkaniowe można uznać za zaspokojone co najmniej na minimalnym poziomie”.

Konstytucyjna ochrona własności oznacza prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności

muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08 (op. cit.) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przymusowe pozbawienie własności właściciela jest nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne przy przekroczeniu miar proporcji wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności.

Dla prawidłowej oceny kwestionowanych przepisów podstawowe znaczenie ma jednak ustalenie statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych, a także precyzyjne określenie wzajemnych relacji między taką spółdzielnią i jej członkami. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 88 ze zm.) spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które prowadzi działalność gospodarczą w interesie swoich członków, a zgodnie z art. 3 tej ustawy majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Z zestawienia tych przepisów wyraźnie wynika, że spółdzielnia nie ma i nie może mieć żadnych własnych interesów, zwłaszcza zaś takich, które byłyby niezgodne z interesami jej członków. Spółdzielnia jest osobą prawną, służącą realizacji celów pewnej zbiorowości ludzkiej lub określonego celu publicznego. Osoby prawne typu korporacyjnego, do których należą spółdzielnie, realizują wspólny cel członków. Celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu (art. 1 ust. 1 u.s.m.). Art. 1 ust. 1¹ u.s.m. wyraźnie stanowi, że „[s]półdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali”.

Spółdzielnia mieszkaniowa nie może zatem być tak samo traktowana w zakresie korzystania z konstytucyjnej ochrony własności, jak inne osoby prawne, w tym m.in. spółki kapitałowe prawa handlowego, gdyż nie jest podmiotem powołanym w celu osiągnięcia zysku. „Skoro podstawowym celem istnienia spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej członków, to ochrona własności spółdzielni, jako odrębnej osoby prawnej, powinna być postrzegana właśnie z tej perspektywy, a więc racji istnienia spółdzielni jako takiej. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że własność i inne prawa majątkowe spółdzielni są z ekonomicznego punktu widzenia własnością grupową jej członków. Działalność spółdzielni (...) na płaszczyźnie stosunków wewnętrznych nie powinna zatem nigdy zmierzać do przysporzenia spółdzielni zysków kosztem jej członków” (zdanie odrębne sędzi TK Marii Gintowt - Jankowicz od punktu 1 i 2 części I sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08 - op. cit.).

Warto również zwrócić uwagę, że uwłaszczenie członka spółdzielni zainteresowanego zawarciem umowy przeniesienia własności lokalu nie odbywa się kosztem majątku zbiorowego pozostałych członków spółdzielni. Korzystanie z tego prawa jest dobrowolne i zapewnione wszystkim członkom spółdzielni, a tzw. „przymus” dotyczy wyłącznie władz spółdzielni, które po dokonaniu przez członków spółdzielni stosownych opłat, są obowiązane do zawarcia z nimi umowy przeniesienia własności lokalu. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie odmienne regulacje prawne, umożliwiające władzom spółdzielni swobodne kształtowanie opłat odpowiadających wartości rynkowej lokalu, a także pozostawiające swobodę w podjęciu decyzji o przeniesieniu własności lokalu, prowadziłyby nieuchronnie do pokrzywdzenia pozostałych członków spółdzielni, zamykając im drogę do uwłaszczenia w przyszłości na zasadach określonych w zakwestionowanych przepisach.

Nie ma też racjonalnego uzasadnienia dla regulacji prawnej, która wymuszałaby na członku spółdzielni uiszczenie opłaty odpowiadającej wartości

rynkowej lokalu mieszkalnego. Taka regulacja prawna prowadziłyby do nieuzasadnionego przysporzenia korzyści majątkowej spółdzielni, która nie poniosła przecież większych kosztów budowy, w których nie partycypowałyby osoba uprawniona do uzyskania jego własności. Poza tym obowiązek wpłacenia wartości rynkowej lokalu stałby jednocześnie w sprzeczności z istotą spółdzielni mieszkaniowej, która nie może osiągać korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38) stwierdził, że „podtrzymuje wyrażone już w poprzednio wydanych wyrokach stanowisko, iż ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni jest uzasadniona w takim tylko zakresie, w jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących członkom tej spółdzielni (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K. 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87 i z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 33)”, a przecież lepsze i pełniejsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członka spółdzielni, na rzecz którego dokonywane jest przeniesienie własności lokalu z mocy art. 12 ust.1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. nie odbywa się kosztem innych członków, a tym samym kosztem spółdzielni mieszkaniowej (vide - zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Zbigniewa Cieślaka do wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08 - op. cit.).

Warto również przypomnieć, że dążenie do likwidacji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ocenianego jako regulacja obca społecznej gospodarce rynkowej miało legitymację konstytucyjną (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. akt K. 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87 i wyrok z 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100). W pierwszym z przywołanych wyroków Trybunał przypominał, że „geneza spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ukształtowanego w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61 ze zm.), a następnie w nadal obowiązujących przepisach prawa spółdzielczego jako

prawo rzeczowe ograniczone, związana była ściśle z założeniami ustroju społeczno - gospodarczego panującego w latach 1944 - 1989. Prawo to zastąpiło prawo własności lokalu, podlegające przepisom rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1943 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 94, poz. 848 ze zm.), uchylonego dopiero przez art. V pkt 1 przepisów wprowadzających kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94), ale w okresie powojennym praktycznie nie stosowanego. Rozporządzenie to wydane zostało z myślą o spółdzielniach mieszkaniowych, mających dostarczać swym członkom mieszkań na własność. Obok takich spółdzielni już w okresie międzywojennym, a nawet wcześniej, działały spółdzielnie oddające swym członkom mieszkania na warunkach lokatorskich. Sama nazwa omawianego prawa, użyta w prawie spółdzielczym z 1982 r. sugeruje, że chodzi tu o swojego rodzaju ułomną, niepełną własność, o prawo, które mając pewne cechy zbieżne z własnością podlegać jednak może daleko idącym ograniczeniom. Stąd dążenie do likwidacji tego prawa, nawet w sposób nie w pełni konsekwentny - jaki ostatecznie został przyjęty w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych - posiada legitymację konstytucyjną, opartą o potrzebę usunięcia skutków regulacji, mającej w przeszłości realizować cele obce społecznej gospodarce rynkowej, której podstawą jest własność prywatna”.

Warto również zwrócić uwagę, że w obu przywołanych wyrokach Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł konieczności dostosowania wysokości spłat do wartości rynkowej lokalu mieszkalnego.

Mając na uwadze podniesione wyżej argumenty, a także opisany we wstępnej części stanowiska kontekst historyczno - ustrojowy, stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy, przewidując możliwość preferencyjnego przekształcenia praw spółdzielczych w prawo własności lokalu, są zgodne z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Zaskarżone przepisy wprowadziły jedynie ograniczenie ochrony własności spółdzielni mieszkaniowej, które jest konstytucyjnie dopuszczalne na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie

to jest uzasadnione konieczną w demokratycznym państwie prawnym ochroną wolności i praw innych osób. Uzasadnienia takiego rozwiązania należy doszukiwać się w treści art. 76 Konstytucji, w którym mowa o ochronie konsumenta, jako stronie słabszej w relacjach z innymi podmiotami. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2001 r. (op. cit) wymienił art. 76 Konstytucji jako wytyczną kierunkową dotyczącą obowiązku władz publicznych ochrony konsumentów, użytkowników i najemców jako słabszych uczestników obrotu majątkowego (do których należy zaliczyć też członków spółdzielni użytkujących mieszkanie stanowiące własność spółdzielczą) przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi silniejszych podmiotów. Osoba, której nie przysługuje pełne prawo własności znajduje się niewątpliwie w takiej sytuacji, wymagającej interwencji ze strony ustawodawcy, a zwłaszcza osoba legitymująca się spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu, którą łatwo pozbawić tego prawa poprzez wykluczenie z członkostwa. Innym zagrożeniem dla takiego członka spółdzielni będzie likwidacja, upadłość albo egzekucja z nieruchomości spółdzielni. Jeżeli nabywcą budynku nie będzie inna spółdzielnia mieszkaniowa, prawo to przekształca się w prawo najmu lokalu, mimo spłaty przez członka znacznej części kosztów pozyskania mieszkania (vide - zdanie odrębne sędzi Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz do wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08 - op.cit.).

Jako związkowy wzorzec kontroli Wnioskodawcy przywołali art. 21 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „[w]ywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Wnioskodawcy twierdzą, że w przypadku zakwestionowanych przepisów mamy właśnie do czynienia z takim wywłaszczeniem. Tymczasem istotą wywłaszczenia jest przymusowe odjęcie prawa własności lub innego prawa majątkowego na cele publiczne, nigdy zaś na cele prywatne. Za cel publiczny może być uznane wyłącznie to, co służy ogółowi lub stanowi dobro społeczeństwa. W przypadku przekształcenia

lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem spółdzielni na cele publiczne. Taki pogląd ukształtował się też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65; z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139; z 11 września 2006 r., sygn. P 14/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 102). Tym samym, art. 21 ust. 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Wnioskodawcy ponadto podnoszą, że art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, gdyż ustawodawca poprzez uchwalenie przepisów niemal tożsamy treściowo z przepisami, które uprzednio zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i pewności prawa.

„Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określona także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionej regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

W danym przypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją, gdyż zaskarżone przez Wnioskodawców regulacje prawne są korzystne dla obywatela, który dalej może korzystać z preferencyjnych zasad przekształcenia lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu oraz własnościowego

spółdzielczego prawa do lokalu w „silniejsze” prawo własności. O naruszeniu wspomnianej zasady można byłoby mówić tylko wtedy, gdyby przyjęte rozwiązania prawne pogarszały sytuację obywatela (w tym przypadku członka spółdzielni).

Poza tym z treści art. 2 Konstytucji - przywołanego jako wzorzec kontroli - wynika obowiązek takiego ukształtowania systemu prawnego, w którym jego normy będą ujednoczone aksjologicznie, a skoro tak, to w kontekście niniejszej sprawy istotne znaczenie ma art. 20 Konstytucji, który stanowi, że „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Artykuł ten wyraźnie kładzie akcent na własność prywatną jako fundament społecznej gospodarki rynkowej. Nie ma w nim - w przeciwieństwie do przepisów Konstytucji z 1952 r. - żadnych odniesień do szczególnej ochrony własności spółdzielczej. Zaskarżona regulacja prawna opiera się na założeniu, że podstawowym tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego w budynku spółdzielczym powinno być prawo własności, co jest zgodne aksjologicznie z treścią art. 20 Konstytucji. Tak więc wprowadzone przez ustawodawcę ułatwienia pozwalające na wykup mieszkań spółdzielczych na preferencyjnych warunkach wpisują się w proces zmian idei spółdzielczości mieszkaniowej, zapoczątkowany w 2000 r., a także w proces stopniowego zanikania praw obligacyjnych i ograniczonych praw rzeczowych, obcych dla gospodarki rynkowej. Tym samym, uznać należy, że art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko, jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego