



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 47/13

BAS-WPTK-2780/13

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	29. 04. 2015
L. dz.	L. zat. ....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 23 października 2013 r. (sygn. akt K 47/13) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, pokrywających pełne koszty budowy lokalu, **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji;
- 2) art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, pokrywających pełne koszty budowy lokalu, **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Jako przedmiot kontroli inicjowanej wnioskiem grupy posłów wskazano przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.; dalej: u.s.m. albo ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych). Zakwestionowane przepisy normują instytucję roszczenia o przeniesienie na osobę uprawnioną z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu – tj. spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – prawa własności tego lokalu (tzw. odrębnej własności lokalu), określaną również jako tzw. przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności lokalu, jako prawo „silniejsze”. W toku dalszych rozważań określenia odwołujące się do „przeniesienia własności lokalu”, „przekształcenia” spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w odrębną własność lokalu, „wykupu” lokali czy też „uwłaszczenia” uprawnionych z tytułu wymienionych wyżej spółdzielczych praw do lokali będą używane zamiennie (zob. jednak uwagi w pkt III.3.10 stanowiska, poniżej).

2. Artykuł 12 ust. 1 u.s.m. ma brzmienie następujące: „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 ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, 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;

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

Przepis art. 10 ust. 1 u.s.m., do którego odsyła art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m., normuje tzw. umowę o budowę lokalu, zawieraną przez spółdzielnię mieszkaniową z członkiem spółdzielni ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Umowa ta powinna zobowiązywać strony do zawarcia, po wybudowaniu lokalu, umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu, a ponadto powinna zawierać: zobowiązanie członka spółdzielni do pokrywania kosztów zadania inwestycyjnego w części przypadającej na jego lokal przez wniesienie wkładu mieszkaniowego określonego w umowie (pkt 1), określenie zakresu rzeczowego robót realizowanego zadania inwestycyjnego, które będzie stanowić podstawę ustalenia wysokości kosztów budowy lokalu (pkt 2), określenie zasad ustalania wysokości kosztów budowy lokalu (pkt 3) oraz inne postanowienia określone w statucie (pkt 4).

Z kolei art. 4 ust. 1 u.s.m., do którego odsyła art. 12 ust. 1 pkt 2 u.s.m. normuje – na ogólnym poziomie – obowiązek członków spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali, uczestniczenia w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale oraz eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu.

3. Z kolei paralelny przepis art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., dotyczący spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, stanowi: „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”.

4. Wnioskodawca kwestionuje przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu nadanym 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; dalej: u. zm. u.s.m. 2009, ustawa zmieniająca z 2009 r. albo ustawa zmieniająca z 18 grudnia 2009 r.). Ponieważ treść tych przepisów we wskazanym wyżej zakresie nie zmieniła się od daty wejścia w życie ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2009 r. (tj. od 30 grudnia 2009 r.), uściślenie to zostało pominięte w *petitum* stanowiska. Przedmiotem kontroli są art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w aktualnie obowiązującym brzmieniu; nie zmienia tego również fakt, że wątpliwości dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji są adresowane przede wszystkim wobec ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2009 r.

5. Wnioskodawca – wzorując się na redakcji pkt 1 i 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) – kwestionuje przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. „w zakresie”, w jakim przepisy te „zobowiązują spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu [...] wyłącznie spłat”, o których mowa w tych przepisach. Ściśle rzecz biorąc, przywołany sposób sformułowania *petitum* wniosku nie określa żadnego „zakresu”, w jakim art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. są kwestionowane i w jakim miałyby nastąpić ich derogacja. „Zakres” wskazany przez wnioskodawcę konsumuje bowiem całą treść normy dekodowanej z zaskarżonych przepisów (po ewentualnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniającego żądania wnioskodawcy w zakwestionowanych przepisach nie pozostałaby żadna treść normatywna nadająca się do stosowania). Być może – chociaż jest to tylko spekulacja co do rzeczywistego zamiaru inicjatorów postępowania – nie chodziło im o zaakcentowanie zakresu, ale powodów (przesłanek) negatywnej oceny i potencjalnej derogacji (jakkolwiek w takich wypadkach w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego zwykło się używać formuły „jest niezgodny [...] przez to, że...”).

Niezależnie od podniesionych zastrzeżeń, formułując stanowisko odnoszące się do tak zredagowanego wniosku, Sejm co do zasady powielił sposób określenia przedmiotu i zakresu zaskarżenia przyjęty przez wnioskodawcę – częściowo

z ostrożności procesowej, częściowo zaś z uwagi na skutki prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08). Aby jednak wyostrzyć istotę problemu poddanego rozstrzygnięciu sądu konstytucyjnego, a jednocześnie w jak najpełniejszy sposób nawiązać do przytoczonej poniżej argumentacji, w *petitum* stanowiska proponuje się doprecyzowanie, iż chodzi o spłaty pokrywające całość kosztów budowy lokalu, jakie – bezpośrednio czy pośrednio – poniosła spółdzielnia mieszkaniowa.

## **II. Analiza merytoryczna**

### **1. Zarzuty wnioskodawcy**

Zarzuty wnioskodawcy dotyczące niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. zostały ujęte i przedstawione w sposób łączny. Kolejność ich analizy w uzasadnieniu wniosku nie odpowiada zaprezentowanemu w jego *petitum*, tym niemniej zostaną one zreferowane w porządku przyjętym przez wnioskodawcę.

Z punktu widzenia art. 64 ust. 2 Konstytucji grupa posłów podnosi przede wszystkim, że w przeciwieństwie do art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m. przepis art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., określając wysokość świadczeń („spłat”), których spełnienie warunkuje powstanie roszczenia o przeniesienie własności lokalu, nie uwzględnia kwoty umorzeń pomocy ze środków publicznych (spłaty przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu w kwocie podlegającej odprowadzeniu przez spółdzielnię do budżetu państwa). Ponadto, wnioskodawca kwestionuje ujednoczenie warunków „wykupu” lokali spółdzielczych niezależnie od daty powstania spółdzielczych praw do lokali – w tym także praw powstałych pod rządem ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61 ze zm.; dalej: u.s. 1961) oraz ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (t.j. Dz. U. z 1950 r. Nr 25, poz. 232 ze zm.; dalej: u.s. 1920; a także na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze; t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1443; dalej: pr. sp.). W jego ocenie, własność spółdzielcza nie może być traktowana jako „gorsza” w stosunku do własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym, tym bardziej, że zgodnie z deklaracją zawartą w art. 3 pr. sp. majątek spółdzielni stanowi prywatną własność

jej członków (choć z drugiej strony wnioskodawca uznaje ten przepis za zbędny; wniosek, s. 9).

W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji (ujmowanego w związku z pominięciem w *petitum* wniosku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) wnioskodawca podkreśla, że przyznanie roszczenia o przeniesienie własności lokalu na warunkach finansowych określonych w zakwestionowanych przepisach narusza istotę prawa własności przysługującego spółdzielni „ponieważ wkracza w prawo własności negując jego istotę” (wniosek, s. 8). Spółdzielnie mieszkaniowe nie dokonują przekształceń własnościowych nakazanych przez zakwestionowane przepisy dobrowolnie, brak również podstaw dla działania mechanizmów kształtowania woli korporacyjnej organów spółdzielni – zgodnie z jej charakterem prawnym, jako korporacyjnej osoby prawnej. W rezultacie, powstaje dodatkowy problem zgodności art. 12 ust. 1 oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. z konstytucyjną zasadą wolności zrzeszania się wyrażoną w art. 58 ust. 1 Konstytucji (ten ostatni przepis także nie został przywołany w *petitum* wniosku; zob. wniosek, s. 10).

W ocenie grupy posłów, programowo założony brak ekwiwalentności świadczenia osoby występującej z wnioskiem o przeniesienie własności lokalu oraz spółdzielni mieszkaniowej generuje także problem zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W przypadku uwłaszczenia następującego na podstawie przepisów ustawy wszelkie odstępstwa od zasady ekwiwalentności świadczeń mogą być wprowadzone tylko w niezbędnym zakresie i przy uzasadnieniu innymi wartościami konstytucyjnymi, czego w analizowanym przypadku brak. Uwłaszczenie następuje na rzecz konkretnych osób, także niebędących spółdzielcami, kosztem majątku spółdzielni mieszkaniowej, a pośrednio – praw majątkowych poszczególnych członków. Udzielana w przeszłości pomoc finansowa na cele budownictwa spółdzielczego nie była adresowana do poszczególnych członków spółdzielni. Z kolei wartość tzw. pełnego wkładu budowlanego, po denominacji, daje wartości wręcz symboliczne. Tym samym, ustawodawca opowiedział się za przyznaniem wszelkich korzyści ze znacznego wzrostu wartości nieruchomości i mieszkań wyłącznie beneficjentom praw do lokali decydującym się na przekształcenie (wniosek, s. 12-13).

Odrębnym problemem jest ocena zgodności przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. z zasadami rzetelnej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W nawiązaniu do wyników kontroli konstytucyjności przepisów u.s.m. sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w sprawach o sygn. akt K 5/01, K 42/02, K 51/05, a zwłaszcza P 16/08, w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2009 r. wskazano, że ma ona wykonywać wskazania Trybunału sformułowane w wydanych w nich wyrokach. Ustawa zmieniająca weszła w życie 30 grudnia 2012 r., wykluczając tzw. trybunalską derogację zakwestionowanych przepisów w dotychczas obowiązującym brzmieniu, a równocześnie nadając im brzmienie praktycznie identyczne ze zdyskwalifikowanym przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 16/08. W ocenie wnioskodawcy, doprowadzenie do „odżycia” norm uznanych za niekonstytucyjne, uzasadnia wnioski, że przekroczone w tym przypadku dopuszczalne granice swobody legislacyjnej.

## **2. Wzorce kontroli**

### **a) Uwagi ogólne**

W charakterze wzorców kontroli przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. wskazane zostały postanowienia art. 2 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca zarzuca zakwestionowanym przepisom naruszenie zasad: przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa; równej dla wszystkich ochrony własności oraz innych praw majątkowych; nienaruszania istoty własności oraz dopuszczalności wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

### **b) Zasady przyzwoitej legislacji oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa**

1. W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego

państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł, które wprowadzenie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii i istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03).

2. Jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest zasada przyzwoitej (poprawnej, rzetelnej) legislacji. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady przyzwoitej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (zob. niżej, pkt 3). Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, według której powinny one być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym, niebudzący wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (zob. przykładowo wyroki TK z: 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może



prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego (zasada określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej).

3. Kolejną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej, jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, zwana też niekiedy zasadą lojalności jest oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; a także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego zasady *pacta sunt servanda*. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Na ustawodawcy ciąży obowiązek uwzględniania, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa i ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów intertemporalnych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. przykładowo orzeczenia TK z: 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; 25 czerwca 1996 r., sygn. akt K 15/95; wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96 i 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02).

W konsekwencji, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w kontekście zmian obowiązujących przepisów. Nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do

dalszego postępowania (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Wskazana reguła łączy się bezpośrednio z zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Bezpieczeństwo prawne oznacza bowiem możliwość decydowania przez obywatela o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania obywatela mogą za sobą pociągnąć (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00 oraz 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

### **c) Konstytucyjny standard dopuszczalności wywłaszczenia**

1. Stosownie do art. 21 ust. 2 Konstytucji: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

2. Postanowienie art. 21 ust. 2 Konstytucji było przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenia z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08). Dorobek ten został podsumowany w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13), w którym Trybunał stwierdził, iż: „Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,
- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,
- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,
- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela

prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,

– cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),

– wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe” (zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 21, s. 12-14, uw. 15 i 16).

3. Wywłaszczeniu, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ma towarzyszyć „słuszne odszkodowanie”. Znaczenie tego pojęcia ugruntowało się pod rządami poprzedniej Konstytucji i nie ma powodów do zmian sposobu jego rozumienia (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 21, Nb 7). Trybunał Konstytucyjny uznaje, że odszkodowanie słuszne musi być, przynajmniej co do zasady, ekwiwalentne do wartości dobra wywłaszczonego, co oznacza, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił. Odszkodowanie to nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez określoną metodę obliczania jego wysokości (np. przez odliczenie sum niepozostających w związku z dobrem wywłaszczonym), ale również przez tryb wypłacania (np. przez wypłacanie odszkodowania na raty, co na skutek działania inflacji powoduje jego realne obniżenie; zob. orzeczenia TK z: 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90; 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90; wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Należyte odszkodowanie stanowi bowiem element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (tak, za orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, TK w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt P 5/99). Bardziej liberalny sposób rozumienia przesłanki „słusznego odszkodowania” jest natomiast przyjmowany w doktrynie, która dopuszcza uznanie za odszkodowanie „słuszne” także odszkodowania częściowego, o ile zostałyby przedstawione przekonujące

argumenty na rzecz odejścia od zasady pełnej ekwiwalentności (tak. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 21, s. 17, uw. 20).

#### **d) Zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych**

1. Według art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepis ten wiąże się ściśle z wyrażoną w art. 64 ust. 1 Konstytucji ogólną deklaracją ochrony własności i innych praw majątkowych („Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”).

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02). Trybunał podkreśla przy tym, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

3. Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku („dopełnia”) zarówno z ust. 1 tego artykułu, jak i ogólną regulacją zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. przykładowo wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś

art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że: „ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; zob. także wyroki TK z: 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03, a także 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem regulacji analizowanego postanowienia znajdują się natomiast inne niż „ochrona” aspekty kształtowania treści i sposobu korzystania z własności i innych praw majątkowych (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64, s. 16, uw. 14). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05).

#### **e) Zasada nienaruszania istoty własności**

1. W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Postanowienie to koresponduje z ogólną formułą zasady proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji (przywoływanym w uzasadnieniu wniosku), zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

2. W kontekście wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W kontekście uprawnień składających się na istotę prawa własności podstawowe znaczenie mają ustalenia poczynione przez Trybunał w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99), w którym stwierdzono m.in.: „[...] Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja.

W przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa następuje w sytuacji, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 Konstytucji [...]. W przypadku prawa własności «przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności» [...]. Własność jako element ustroju gospodarczego państwa winna z założenia przynosić pożytki” (zob. także wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja

1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

### 3. Ocena zgodności

1. Problematyka spółdzielczych praw do lokali, w tym także reguł ich przekształcania w prawo odrębnej własności lokalu, była przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 30 marca 2003 r., sygn. akt K 32/03; 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02; 9 listopada 2005 r., sygn. akt P 11/05). Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest jednak stwierdzenie, że zasady przekształceń spółdzielczych praw do lokali w prawo odrębnej własności, i to na tle regulacji art. 12 ust. 1 oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. o treści analogicznej do zakwestionowanej w niniejszej sprawie, wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r. albo ustawa zmieniająca z 14 czerwca 2007 r.), były już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakończonej wyrokiem z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08). Z uwagi na zbieżność treściową wówczas i aktualnie kwestionowanych przepisów (zob. niżej, pkt III.7 stanowiska), ustalenie znaczenia rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. akt P 16/08 ma fundamentalne znaczenie dla oceny niniejszej sprawy.

Wpływ wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt P 16/08 na przedmiot i zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie najlepiej ilustruje lektura wniosku. W jego uzasadnieniu grupa posłów częstokroć posługuje się argumentacją zaczerpniętą *in extenso* z przywołanego wyroku (niekiedy w sposób selektywny lub wyrwaną z kontekstu). *Petitum* wniosku stanowi zaś dosłowne powtórzenie sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego – do tego stopnia, iż art. 12 ust. 1 u.s.m. jest kwestionowany 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”, mimo że aktualnie (tj. po zmianach

wprowadzonych ustawą z 18 grudnia 2009 r.) postanowienie art. 12 ust. 1 zawiera wyłącznie 2 punkty.

Fakt, iż zbieżne z aktualnie obowiązującymi zasady przekształceń spółdzielczych praw do lokali były już przedmiotem oceny i obszernej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, przekłada się również na metodykę przygotowania niniejszego stanowiska. Ponieważ podstawowe ustalenia dotyczące treści i charakteru prawnego spółdzielczych praw do lokali oraz mechanizmu i charakteru prawnego „uwłaszczenia” spółdzielców i innych osób, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali, są doskonale znane uczestnikom postępowania, zostaną one pominięte w toku dalszych rozważań. Poniższe uwagi będą się natomiast koncentrować na zagadnieniach stanowiących oś sporu – a więc argumentach przemawiających za takim lub innym ukształtowaniem mechanizmu przekształcenia spółdzielczych praw do lokali w prawo odrębnej własności na tle zakwestionowanych przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m.

2. W wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) Trybunał Konstytucyjny ocenił m.in. zgodność z Konstytucją przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 1<sup>1</sup> oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 i ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r. Przepisy te stanowiły odpowiednio:

„Art. 12. 1. 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.



1<sup>1</sup>. Spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, chyba że nieruchomości posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni”.

„Art. 17<sup>14</sup>. 1. 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:

- 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 i 1<sup>1</sup>.

1<sup>1</sup>. Spółdzielnia mieszkaniowa zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, chyba że nieruchomości posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni”.

3. W przywołanym wyżej wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. 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 1-3 tego przepisu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.
2. Art. 17<sup>14</sup> 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 niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 12 ust. 1<sup>1</sup> i art. 17<sup>14</sup> ust. 1<sup>1</sup> ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2 Konstytucji.
4. Art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.
5. Art. 27<sup>2</sup> ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.
6. Art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 4 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z punktem II wyroku, termin utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w punktach 1-4 został określony za pomocą formuły „po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw”. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 2008 r. (Nr 235, poz. 1617). Do tej ostatniej kwestii Trybunał ustosunkował się następująco: „Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne oznacza, że do momentu wskazanego w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisy te obowiązują, o ile wcześniej nie zostaną uchylone przez ustawodawcę. Ich obowiązywanie jest równoznaczne z koniecznością ich przestrzegania i stosowania przez wszystkich ich adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału jest nie tylko ostateczne, ale i ma moc powszechnie obowiązującą. [...] Obowiązywanie w okresie odroczenia przepisów wymienionych w części I pkt 1-4 sentencji wyroku oznacza, że przewidziane w nich postępowania zmierzające do zawarcia przez osobę uprawnioną ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności lokalu powinny być kontynuowane”, zaś „[...] czynności dokonane na mocy zakwestionowanych przepisów nie mogą być w żaden sposób z tej przyczyny skutecznie wzruszone”.

4. Podstawowe motywy rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. można scharakteryzować następująco (w uzasadnieniu wyroku TK zostały one, co do zasady, powiązane z instytucją „uwłaszczenia spółdzielców jako taką” i przedstawione łącznie w odniesieniu do obydwu przepisów zakwestionowanych również w niniejszym postępowaniu). Jak już wskazano, w ocenie Trybunału, stanowiące przedmiot

kontroli przepisy, w zakresie, w jakim zobowiązują spółdzielnię mieszkaniową do przeniesienia własności lokalu na rzecz osoby dysponującej spółdzielczym lokatorskim lub własnościowym prawem do tego lokalu, wyłącznie po dokonaniu wymienionych w nich spłat, są niezgodne z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem sądu konstytucyjnego, przemawia za tym przede wszystkim obligatoryjność i przymusowy charakter przewidzianego przez nie „uwłaszczenia”, wykluczające jakąkolwiek autonomię spółdzielni w zakresie kształtowania jego zasad. Mechanizm ten stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawa majątkowe osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia, chronione – zdaniem Trybunału – w takim samym stopniu w stosunkach wewnętrznych (tj. w stosunkach z członkami), jak i zewnętrznych (tj. w stosunkach z osobami trzecimi; zob. uzasadnienie wyroku, s. 40-41 i 42). Ocenę tę pogłębia brak uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych obligatoryjnego przekształcenia prawa do mieszkania na warunkach kwestionowanej ustawy. Według Trybunału Konstytucyjnego uzasadnieniem takim nie jest zwłaszcza art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nie stanowi podstawy dla konstruowania prawa podmiotowego i nie operuje pojęciem „własności mieszkania”, zobowiązując jedynie władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności do przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Wreszcie, sąd konstytucyjny wskazał na „nieadekwatność i przypadkowość wyliczenia kwot rekompensaty”, w wyniku czego „wszelkie korzyści płynące ze znacznego wzrostu wartości mieszkań, wskutek upływu czasu oraz radykalnych przemian społeczno-gospodarczych” przypadną „wyłącznie beneficjentom praw spółdzielczych, decydującym się na uwłaszczenie”. W rezultacie, Trybunał Konstytucyjny określił uzyskiwany w ten sposób tytuł prawny do mieszkania jako „sponsorowany” przez spółdzielnie mieszkaniowe, a z ekonomicznego punktu widzenia – przez grupy obywateli będące ich członkami (zob. uzasadnienie wyroku, s. 45-46).

5. Już w tym miejscu należy podkreślić, że rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. akt P 16/08 nie zapadło jednomyślnie. Do wyroku, wydanego

w 14-osobowym składzie orzekającym, zgłoszono 9 zdań odrębnych, z czego aż 4 sędziów wypowiedziało się zdecydowanie przeciwko przyjętej przez większość składu Trybunału argumentacji i sposobowi postrzegania istoty spółdzielczości mieszkaniowej oraz aksjologii instytucji przekształcania spółdzielczych praw do lokali w prawo własności. Przywołany wyrok został też negatywnie przyjęty w piśmiennictwie z zakresu prawa spółdzielczego. Kwestionowana jest trafność rozstrzygnięć zawartych w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt P 16/08, a nawet wyrażana opinia, iż przyjęta przez Trybunał formuła rozliczenia przekształcania spółdzielczych praw do lokali w oparciu o ich wartość rynkową sama stanowi normę niekonstytucyjną, bądź jest nie do pogodzenia z istotą relacji łączących spółdzielnię mieszkaniową i jej członków (zob. K. Pietrzykowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 438-439; tenże, *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Podstawowe konstrukcje i tendencje rozwojowe prawa spółdzielczego*, red. A. Herbet, P. Zakrzewski, Lublin 2014, s. 130; P. Zakrzewski, *Status prawny członka spółdzielni mieszkaniowej w spółdzielczych stosunkach lokatorskich*, Warszawa 2010, s. 326 i n.).

6. Odnosząc się do genezy ustawy zmieniającej z 2009 r. należy wskazać, że projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2348/VI kad.) został przygotowany i przedłożony jako projekt rządowy. Pierwsze prace związane z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) zostały rozpoczęte stosunkowo szybko. W dniu 17 lutego 2009 r. założenia projektu zostały poddane konsultacjom społecznym, między 30 marca a 10 kwietnia 2009 r. odbyły się uzgodnienia międzyresortowe, a 20 maja 2009 r. ustalony ostatecznie tekst został skierowany na posiedzenie Komitetu Rady Ministrów. W dniu 18 sierpnia 2009 r. projekt ustawy zmieniającej został przyjęty przez Radę Ministrów, a następnie, pismem Prezesa Rady Ministrów z 8 września 2009 r. przekazany Marszałkowi Sejmu (dalej: projekt z 8 września 2009 r.).

Według art. 1 pkt 1 lit. a projektu z 8 września 2009 r. przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. miały otrzymać następujące brzmienie:

„1. 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 zastrzeżeniem ust. 11.

1<sup>1</sup>. Walne zgromadzenie większością 2/3 głosów obecnych na walnym zgromadzeniu może podjąć uchwałę określającą:

- 1) obowiązek wniesienia także innej niż wymienione w ust. 1 wpłaty z tytułu przeniesienia własności lokalu na członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu;
- 2) wysokość wpłaty, o której mowa w pkt 1, z tym że nie może ona przekraczać różnicy między wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego pełnego wkładu mieszkaniowego albo jego części; jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, to różnica między wartością rynkową lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego podlega zmniejszeniu o 50% wartości pomocy uzyskanej przez spółdzielnię zwaloryzowanej proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu;
- 3) cele, na jakie przeznacza się wpływy z wpłaty, o której mowa w pkt 1, w szczególności na uzupełnienie funduszu, o którym mowa w art. 6 ust. 3, oraz na pokrycie kosztów określenia wartości rynkowej lokalu dla celów ustalenia wysokości wpłaty w sposób, o którym mowa w pkt 2.

Uchwała ma zastosowanie do wniosków złożonych po dniu, w którym stała się prawomocna”.

Natomiast w odniesieniu do przekształcenia spółdzielczego własnego prawa do lokalu, zgodnie z art. 1 pkt 2 projektu z 8 września 2009 r. zaproponowano dodanie w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. nowego punktu 3, w rezultacie czego przepis ten miał uzyskać następujące brzmienie:

„1. 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;
- 3) 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, a realizacja wniosku o przeniesienie własności lokalu następuje przed upływem 15 lat od ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu”.

W uzasadnieniu projektu z 8 września 2009 r. wskazano wprost, że został on przygotowany w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08; w dalszej części uzasadnienia powołano się również na wyroki TK z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02 i 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05), zaś „Tryb pilny i ograniczony zakres nowelizacji wynika z konieczności określenia warunków finansowych, na podstawie których będą dokonywane przekształcenia spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych w prawo własności”.

Charakteryzując szczegółowe rozwiązania projektu dotyczące zmian art. 12 u.s.m., w jego uzasadnieniu podniesiono: „Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie, rozpatrując przepis art. 12, nie uznał, że sam obowiązek przeniesienia na członka własności lokalu stanowi naruszenie Konstytucji, twierdząc m.in., że ingerencja ustawodawcy we własność jest bowiem – co do zasady – dopuszczalna, jednakże konstytucyjnie jest możliwa, o ile znajduje usprawiedliwienie w innej wartości

konstytucyjnej i tylko o tyle, o ile w danym przypadku nie przekroczono granic proporcjonalnej ingerencji.

W związku z tym proponuje się wprowadzenie do art. 12 ust. 1<sup>1</sup>, który dopuszcza możliwość podjęcia przez najwyższy organ spółdzielni – walne zgromadzenie – uchwały określającej obowiązek wniesienia przez członka także dodatkowej, ponad obowiązujące dotychczas, zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, wpłaty z tytułu przeniesienia własności lokalu, do którego przysługuje mu spółdzielcze prawo lokatorskie. Uchwała ta będzie miała zastosowanie do rozpatrzenia wniosków o dokonanie przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w odrębną własność lokalu złożonych po uprawomocnieniu się uchwały.

Stosownie do ust. 1<sup>1</sup> pkt 2 proponuje się, aby wpłata ta mogła wynosić maksymalnie pełną różnicę między wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego pełnego wkładu mieszkaniowego albo jego części. Jeżeli zaś spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, to różnica ta podlega zmniejszeniu o 50% wartości pomocy uzyskanej przez spółdzielnię zwaloryzowanej proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu. Proponowane rozwiązanie nawiązuje do wcześniejszych rozwiązań legislacyjnych i realizuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie”.

Z kolei w odniesieniu do projektowanej zmiany art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., mającej polegać na dodaniu nowego punktu 3, w uzasadnieniu wskazano, że: „Dodany przepis powoduje poszerzenie dotychczasowego zakresu obowiązków finansowych osoby ubiegającej się o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu, do którego przysługuje jej własnościowe spółdzielcze prawo, o obowiązek spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na lokal w określonej w tym przepisie sytuacji.

Dotyczy to przypadków, w których przekształceniu na odrębną własność będą podlegać spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu ustanowione przed upływem 15 lat, a spółdzielnia skorzystała przy ich budowie z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków. Proponowana regulacja ma na celu uwzględnienie pkt 2 powołanego wyroku Trybunału [tj. wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08 – uwaga własna]”.

6. W trakcie procesu legislacyjnego projekt rządowy spotkał się z częściowo krytycznym przyjęciem – zarówno ze strony środowisk spółdzielców i lokatorów, jak również unii spółdzielczych i spółdzielczych związków rewizyjnych oraz zbliżonych do nich środowisk politycznych (zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 245 w dniu 19 listopada 2009 r., nr 3033/VI kad., s. 1 i n.; zob. zwłaszcza wypowiedzi posłów: W. A. Szczepańskiego, Ł. Zbonikowskiego, L. Staroń, prezesa zarządu Unii Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce A. Półrolniczaka, członka zarządu Krajowego Związku Lokatorów i Spółdzielców J. Gazy). Już na etapie pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 8 września 2009 r. (druk sejmowy nr 2348/VI kad.) zaproponowano poprawkę zmierzającą w kierunku przywrócenia regulacji zbieżnej treściowo z przepisami zdyskwalifikowanymi przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (zob. wypowiedź posła Ł. Zbonikowskiego; Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 245 w dniu 19 listopada 2009 r., nr 3033/VI kad., s. 12-13), została ona jednak odrzucona (zob. tamże, s. 19).

Do koncepcji tej powrócono jednak w trakcie prac nad rozpatrzeniem poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki sejmowy nr 2348/VI kad. i 2518/VI kad.), połączonych z pierwszym czytaniem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 2573/VI kad.). Formalną podstawą po temu stała się, zawarta zarówno w projekcie poselskim, jak i wśród poprawek do projektu rządowego, propozycja oznaczenia dotychczasowej treści art. 3 pr. sp. jako § 1 i dodania po nim nowego § 2, według którego: „Spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali”, bądź też dodania analogicznej normy jako nowego ust. 1<sup>1</sup> w art. 1 u.s.m. Powołując się na powyższą propozycję, zgłoszono poprawki nr 2 i nr 7 do projektu rządowego z 8 września 2009 r., polegające w gruncie rzeczy na powrocie do regulacji będącej przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 16/08 (zob. wypowiedzi poseł L. Staroń, Biuletyn z posiedzenia Komisji



Infrastruktury nr 251 w dniu 15 grudnia 2009 r., nr 3123/VI kad., s. 3, 13 i 19-20; analogiczne propozycje sformułowali również posłowie: G. Tobiszewski, Ł. Zbonikowski i G. Masłowska; tamże, s. 13 i n.). Mimo zastrzeżeń zgłaszanych zarówno przez członków komisji (zob. wypowiedź posła W. A. Szczepańskiego), interesariuszy (zob. wypowiedzi przedstawicielki Polskiej Federacji Organizacji Zarządców i Administratorów Nieruchomości B. Olesińskiej i przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej J. Jankowskiego) oraz ekspertów Biura Legislacyjnego (zob. wypowiedź M. Bies-Olak), Komisja Infrastruktury rekomendowała Sejmowi przyjęcie tych poprawek (zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 251 w dniu 15 grudnia 2009 r., nr 3123/VI kad., s. 14 i 21). Odrzucona w toku prac nad projektem rządowym z 8 grudnia 2009 r. poprawka zmierzająca do uzupełnienia treści art. 3 pr. sp. została natomiast zgłoszona – ale już jako zmiana zmierzająca do wprowadzenia w art. 1 u.s.m. nowego ust. 1<sup>1</sup> – jako poprawka Senatu (zob. uchwałę Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 grudnia 2009 r. w sprawie ustawy po zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw; druk sejmowy nr 2608/VI kad.). W takim też kształcie – tj. z uwzględnieniem poprawek poselskich i senackich rekomendowanych przez Komisję Infrastruktury – ustawa zmieniająca została uchwalona 18 grudnia 2009 r. na 57 posiedzeniu Sejmu.

7. Już pobieżne porównanie treści art. 12 ust. 1 oraz art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 czerwca 2007 r., tj. w wersji kontrolowanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), oraz w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 18 grudnia 2009 r., stanowiącym przedmiot rozpoznania w niniejszej sprawie, prowadzi do wniosku, że nie różni się ono ani co do *meritum*, ani też (przynajmniej istotnie) co do redakcji przepisów.

Formalna zmiana art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. nie oznacza zatem nowych finansowych zasad nabywania własności. Zapobiegając utracie mocy obowiązującej tego przepisu w wyniku wyroku TK z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), ustawa zmieniająca z 2009 r. nadała mu prawie identyczne jak poprzednio brzmienie (dokonano jedynie niewielkich zmian: usunięto odwołanie do art. 4 ust. 1<sup>1</sup> u.s.m.

i dodano wyrazy „przez niego”, przez co wskazano, że wymienione w tym przepisie spłaty obciążają osoby, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu, a nie spółdzielnię). Osoba, która zamierza przekształcić swoje własnościowe prawo do lokalu we własność (członek lub osoba niebędąca członkiem), jest nadal zobowiązana spłacić przypadającą na ten lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiednią część zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami (tj. niespłaconą część kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na pokrycie tej części wkładu budowlanego, która nie została uiszczona przez członka). Poza tym, tak samo jak dotychczas, jest ona zobowiązana uregulować należności wobec spółdzielni z tytułu bieżących opłat związanych z użytkowaniem lokalu, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. Także w tym wypadku przed nabyciem własności nabywca nie ma obowiązku uregulować zaległości we wnoszeniu opłat przeznaczonych na pokrycie kosztów prowadzonej przez spółdzielnię działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej, do których wnoszenia mógł być zobowiązany na mocy art. 4 ust. 5 u.s.m. Nabycie własności lokalu następuje na wniosek osoby uprawnionej, ale spółdzielnia nie może odmówić przeniesienia własności, jeżeli osoba ta spełni postawione w ustawie warunki (zob. wyrok SN z 15 listopada 2012 r., sygn. akt V CSK 530/11). Wnioskodawca uprawniony z tytułu własnościowego prawa do lokalu pokrywa, rzecz jasna, koszty przeniesienia własności: wynagrodzenie notariusza oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym (art. 17<sup>14</sup> ust. 2 u.s.m.; ostatecznie nie przyjęto więc pierwotnej propozycji dodania w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. pkt 3, który miał poszerzyć dotychczasowy zakres obowiązków finansowych osoby ubiegającej się o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu, do którego przysługuje jej własnościowe spółdzielcze prawo, o obowiązek spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na lokal – w sytuacji, w której przekształceniu podlegałyby spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu ustanowione przed upływem 15 lat, przy których budowie spółdzielnia korzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa a uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków).

Podobnie jak dotychczas, art. 17<sup>14</sup> u.s.m. ma zatem realizować zasadę, że każdemu, kto w spółdzielni mieszkaniowej pokrył pełne koszty wybudowania

używanego przez siebie domu lub lokalu, należy się własność lokalu bez dodatkowych dopłat. Wpłaty, o których mowa w art. 17<sup>14</sup> ust. 1 pkt 1 u.s.m., związane są bowiem z niezapłaceniem spółdzielni części kosztów budowy lokalu (nieuiszczeniem części wkładu budowlanego albo niespłaceniem kredytu, którym została pokryta część wkładu budowlanego). Po zmianach dokonanych nowelizacją z 18 grudnia 2009 r., analogicznie jak pod rządem nowelizacji z 14 czerwca 2007 r., osoba nabywająca własność lokalu, do którego przysługuje jej prawo własnościowe, nie jest już obowiązana dokonać uzupełnienia wkładu budowlanego z tytułu modernizacji budynku (w rozumieniu uchylonego tą nowelizacją z 14 czerwca 2007 r. art. 61 ust. 5 u.s.m.) ani dokonać spłaty przypadających na ten lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal.

8. Podstawowe znaczenie ma pytanie, czy wskazana wyżej zbieżność treściowa art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 czerwca 2007 r. oraz ustawą zmieniającą z 18 grudnia 2009 r. uzasadnia zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Podstawą tego zarzutu jest twierdzenie wnioskodawcy, że ustawodawca – zamiast wykonać wskazania wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 16/08 – wprowadził regulację niekonstytucyjną już przez ową zbieżność treściową z unormowaniem zdyskwalifikowanym przez sąd konstytucyjny.

W ocenie Sejmu, do negatywnej odpowiedzi na to pytanie skłania treść nowego art. 1 ust. 1<sup>1</sup> u.s.m., ulokowanego bezpośrednio po art. 1 ust. 1 u.s.m., określającym cel spółdzielni mieszkaniowej (którym 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). Według przywołanego przepisu: „Spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali”. W opinii parlamentarzystów i części ekspertów biorących udział w pracach nad ustawą zmieniającą z 2009 r. reguła ta zmienia kontekst normatywny przekształceń praw do lokali na tyle, że dezaktualizuje większość krytycznych uwag Trybunału Konstytucyjnego,

podniesionych w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08. Z drugiej strony, w czytelny sposób wyraża ona fundamentalną dla prawa spółdzielczego zasadę „członek-klient”, której wyrazem jest budowanie lokali oraz dokonywanie przekształceń „słabszych” praw spółdzielczych w prawa „silniejsze” nie w oparciu o formułę rynkową (uwzględniającą wzrost wartości nieruchomości czy też „marżę” spółdzielni), ale formułę kosztową (tj. partycypacji członka w części lub całości kosztów budowy przypadających na dany lokal). Przy takiej optyce nie może być mowy o naruszeniu praw majątkowych przysługujących spółdzielni mieszkaniowej z jednoczesnym „niesłusznym” wzbogaceniem się niektórych spółdzielców (co akcentowało wcześniejsze orzecznictwo TK, m.in. wyroki z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 oraz 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01, i na co zwracano uwagę w zdaniach odrębnych do wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08; zob. m.in. zdania odrębne sędziów TK: Z Cieślaka; M. Gintowt-Jankowicz, M. Kotlinowskiego i T. Liszcz).

Jak wskazywano w toku prac nad projektami ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych: „Regulacja ta nawiązuje do art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, który mówi o prywatnej własności spółdzielni. My odpowiadamy na pytanie, kto jest właścicielem spółdzielni. [...] nie może być takiej sytuacji, aby spółdzielnia uzyskiwała jakiegokolwiek korzyści kosztem swoich członków, aby spółdzielnia działała przeciwko swoim członkom. Aby spółdzielnia miała inny interes niż członkowie spółdzielni. Dlatego wprowadzamy zapis, który chroni spółdzielców, który wprowadza podstawę, fundament spółdzielczości. Jest to zgodne z ideą spółdzielczości” (wypowiedź poseł L. Staroń; Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 251 w dniu 15 grudnia 2009 r., nr 2123/VI kad.).

Z tego też powodu można podać w wątpliwość prezentowane przez wnioskodawcę stanowisko, według którego aktualna regulacja prawna art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., zbieżna treściowo z zakwestionowaną przez Trybunał Konstytucyjny, ale usytuowana w zasadniczo odmiennym – bo wyrażającym w sposób niebudzący wątpliwości przywołane wyżej zasady spółdzielcze – kontekście normatywnym, niejako automatycznie może zostać oceniona jako sprzeczna z art. 2 Konstytucji. Niezależnie bowiem od dyskusji, czy przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest przepis prawny czy też – co zdaniem Sejmu

zasługuje na uznanie – wyrażona i skonkretyzowana w tym przepisie norma prawna, poza sporem powinno być stwierdzenie, że kontrola ta jest dokonywana w szerszym kontekście (otoczeniu) normatywnym, a jego zmiany mogą wpływać (i niejednokrotnie wpływają) na wyniki kontroli.

W analizowanym wypadku obserwacja ta jest o tyle istotna, że tezy, które legły u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) stoją w oczywistej, logicznej sprzeczności z treścią art. 1 ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. To ten bowiem przepis, uzupełniając, czy też doprecyzowując treści wynikające z art. 1 ust. 1 u.s.m. oraz art. 1 § 1 i art. 3 pr. sp., w pierwszej kolejności wyklucza rozwiązanie zakładające spełnienie przez członka spółdzielni żądającego przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności świadczenia w wysokości odpowiadającej wartości rynkowej lokalu. Pomijając kwestię zasad waloryzacji wniesionego wkładu mieszkaniowego lub budowlanego, pozycja spółdzielni mieszkaniowej nie różniłaby się w tym zakresie niczym od pozycji dewelopera budującego lokale celem ich sprzedaży na rynku. Zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku elementem wartości rynkowej lokalu byłaby bowiem – poza rzeczywistym kosztem jego wybudowania – „marża” podmiotu będącego formalnie inwestorem (dewelopera, spółdzielni mieszkaniowej), stanowiąca podstawę jego dodatniego wyniku finansowego (zysku), a także inne, w tym niezależne od stron czynniki cenotwórcze (np. wzrost cen nieruchomości będący efektem gry popytu i podaży). Innymi słowy, wobec treści art. 1 ust. 1 i ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. oraz art. 1 §1 pr. sp. rozwiązanie wskazywane jako preferowane przez Trybunał Konstytucyjny byłoby niespójne funkcjonalnie i systemowo.

9. Odrębnym zagadnieniem jest ocena zgodności zakwestionowanych przepisów z „materialnymi” wzorcami kontroli z art. 64 ust. 2 i ust. 3 (w związku z art. 31 ust. 3) oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, także w tym kontekście wypada ona pozytywnie. Argumenty na rzecz zgodności art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. z przywołanymi wyżej postanowieniami ustawy zasadniczej były już przedstawiane przez Sejm wielokrotnie, w tym również w postępowaniu zakończonym wyrokiem Trybunału z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08). Przekonujące racje zostały zaprezentowane ponadto w zdaniach odrębnych do tego

wyroku. W toku dalszych rozważań argumenty przemawiające za pozytywnym wynikiem testu konstytucyjności zakwestionowanych przepisów zostaną zatem jedynie przypomniane i usystematyzowane – z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, że zmiana kontekstu normatywnego polegająca na dodaniu nowego art. 1 ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. powoduje, iż uzyskują one dodatkową podbudowę i relewancję.

Dopuszczalność regulacji prawnej, która nakłada na dany podmiot prawa (adresata normy) obowiązek przeniesienia określonego składnika majątkowego na rzecz innego podmiotu prawa (beneficjenta przysporzenia), określana niekiedy zbiorczo (aczkolwiek nieprecyzyjnie) mianem „uwłaszczenia”, wydaje się być poza sporem. Możliwość taka była wielokrotnie potwierdzana przez Trybunał Konstytucyjny, w tym także w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08; zob. także przykładowo wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota problemu sprowadza się natomiast do pytania o przesłanki nałożenia przez prawodawcę takiego obowiązku. Konsekwentnie, na tle niniejszej sprawy wymagają wyjaśnienia dwa kluczowe zagadnienia prawne – a mianowicie czy regulacja prawna, która przewiduje obowiązek przeniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową własności lokalu na żądanie uprawnionego, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe prawo do tego lokalu, po dokonaniu przez niego spłat pokrywających pełne koszty budowy lokalu: a) da się pogodzić z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony własności oraz b) respektuje zakaz ingerencji nieproporcjonalnej lub godzącej w istotę prawa własności.

Jakkolwiek wzorce kontroli z art. 64 ust. 2 i ust. 3 (w związku z art. 31 ust. 3) Konstytucji są formalnie odrębne, rozstrzygnięcie postawionych wyżej problemów może nastąpić łącznie. Nie ulega wątpliwości, że spełniona została formalna przesłanka ograniczenia (ingerencji) – jego podstawą są bowiem kwestionowane przepisy ustawy. Zgodnie z metodyką oceny proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, należy natomiast ustalić: a) czy istnieje konkurencyjny, godny ochrony interes oraz przekonujące racje (konstrukcyjne i konstytucyjne) przemawiające za wprowadzeniem tego typu ograniczenia ochrony własności przysługującej spółdzielni; b) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; c) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu

publicznego, z którym jest powiązana oraz d) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do nakładanych przez nią ciężarów.

10. Na problem konstytucyjnego i konstrukcyjnego uzasadnienia mechanizmu przekształcenia spółdzielczych praw do lokali w prawo własności (Sejm celowo unika posługiwania się określeniem „uwłaszczenie”, które jest nie dość precyzyjne, a równocześnie niesie ze sobą pejoratywne konotacje znaczeniowe) można spojrzeć z dwojakiego punktu widzenia: postanowień Konstytucji oraz przepisów regulujących ustrój i funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych oraz relacje między spółdzielnią a jej członkami ubiegającymi się czy też uzyskującymi spółdzielcze prawo do lokalu.

11. W charakterze konstytucyjnego uzasadnienia (racji) mechanizmu przekształcenia spółdzielczych praw do lokali w prawo własności należy wskazać postanowienia art. 75 ust. 1, art. 76, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Intencją Sejmu nie jest przy tym podejmowanie polemiki z dotychczasowymi ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi treści i znaczenia art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz użytego w nim określenia „własne mieszkanie” (zob. m.in. wyroki TK z: 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08). Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że w ustroju gospodarczym, którego filarem jest m.in. własność prywatna, dążenie do uzyskania bardziej stabilnego, „silniejszego” tytułu prawnego do lokalu – przy założeniu sfinansowania przez zainteresowanego pełnych kosztów jego budowy – ma odpowiednią podbudowę i rangę konstytucyjną.

W odniesieniu do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego owa konstytucyjna legitymacja, wynikająca z art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji, wydaje się dostatecznie zrozumiała, jeśli zestawić rozmiar świadczenia dysponenta tego prawa z jego niezbywalnością i niedziedzicznością, łatwością pozbawienia go przez spółdzielnię, a także niezwykle negatywnymi konsekwencjami likwidacji, upadłości albo egzekucji z nieruchomości spółdzielni, jeżeli nabywcą budynku nie jest inna spółdzielnia mieszkaniowa.

W odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu o konstytucyjnej legitymacji konstrukcji przekształcenia tego prawa we własność

przesądza opinia wyrażona w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01) i 5 września 2006 r. (sygn. akt K 51/05). W pierwszym z przywołanych orzeczeń Trybunał konstytucyjny wskazał, iż: „geneza spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu [...] związana była ściśle z założeniami ustroju społeczno-gospodarczego panującego w latach 1944-1989. [...] 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”. Należy przy tym podkreślić, że jednym z decydujących argumentów, jakie przesądziły o tak negatywnej ocenie dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, było zestawienie charakteru prawnego i treści uprawnień wynikających z własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu z rozmiarem świadczenia spełnianego przez członka spółdzielni, zbieżnego co do zakresu ze świadczeniem spełnianym przez osobę ubiegającą się o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu.

W tej sytuacji nie można także przyjąć z aprobatą zaprezentowanej we wniosku inicjującym postępowanie, w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), metodyki uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności – jednolitego w odniesieniu do każdego z ww. spółdzielczych praw do lokali, mimo tak istotnego zróżnicowania zarówno rozmiaru świadczenia spełnianego przez beneficjentów, jak i konstytucyjnej oceny podstaw ich funkcjonowania.

12. Szereg wątpliwości – także wśród samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. zdania odrębne sędziów TK: Z. Cieślaka, M. Gintowt-Jankowicz, M. Kotlinowskiego i T. Liszcz do wyroku TK z 17 grudnia 2008 r.) – budzi przyjęta przez wnioskodawcę, za wyrokiem Trybunału w sprawie o sygn. akt P 16/08, optyka mechanizmu przekształcania praw do lokali jako przykładu kolizji uprawnień



do żądania przeniesienia prawa własności lokalu z prawem własności przysługującym spółdzielni mieszkaniowej oraz teza, że to ostatnie prawo jest chronione z równą intensywnością tak w stosunkach zewnętrznych (tj. wobec osób trzecich), jak i w stosunkach wewnętrznych (wobec członków).

Po pierwsze – analizowaną instytucję można i należy widzieć raczej jako przykład kolizji uprawnień „materialnego”, rzeczywistego inwestora, z uprawnieniami przysługującymi spółdzielni, jako formalnie uprawnionemu z tytułu prawa własności nieruchomości budynkowej. Taki jednak punkt widzenia stał się kanwą dla zakwestionowania przez sąd konstytucyjny prawidłowości przepisów konstruujących spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Po drugie – Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie badał konstytucyjność przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych, już w wyroku z 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K 23/98) stwierdził, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ma pierwszeństwo przed prawem własności przysługującym spółdzielni. „Własność spółdzielni jest bowiem własnością grupową (art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze), której ochrona jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom. W tym wypadku zasada ochrony własności musi ustąpić przed zasadą ochrony innego prawa, służącego członkowi spółdzielni”. Podobnie w wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01), Trybunał podkreślał: „[...] szczególną funkcję własności spółdzielczej, polegającą na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni”, wskazując, iż: „[...] prawo własności i inne prawa majątkowe przysługujące spółdzielni nie podlegają takiej ochronie wobec członków spółdzielni, jak wobec osób trzecich. Wynika to ze szczególnego charakteru własności spółdzielczej jako własności grupowej. Członek spółdzielni ma wobec niej określone roszczenia o charakterze majątkowym, a więc roszczenia dotyczące majątku spółdzielni”.

13. Odrębną grupę argumentów, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie uzasadnienia i konstytucyjnej legitymacji konstrukcji przekształceń spółdzielczych praw do lokali w odrębną własność, w kształcie wynikającym z zakwestionowanych przepisów, stanowią te, które odwołują się do celu i charakteru prawnego spółdzielni mieszkaniowej oraz treści i zakresu świadczeń członka ubiegającego się

o ustanowienie – odpowiednio – spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

14. W świetle art. 12 Konstytucji, spółdzielnia jest jednym z dobrowolnych zrzeszeń, które mogą tworzyć obywatele. W myśl art. 1 § 1 pr. sp., spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które prowadzi działalność gospodarczą w interesie swoich członków. Przywołany przepis akcentuje w sposób szczególny ogólną cechę konstrukcyjną wszystkich osób prawnych typu korporacyjnego, jakim jest realizacja wspólnych celów członków (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 187 i n.; tak też zdanie odrębne sędzi TK T. Liszcz do wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/08). W wypadku spółdzielni szczególną eksplikację tej cechy uzasadnia samopomocowy i niezarobkowy charakter jej działalności. Przesądza to o niezasadności przeciwstawiania sobie interesu spółdzielni i interesu jej członków będących – w sensie ekonomicznym – właścicielami jej majątku.

Zbieżność interesu spółdzielni z interesami spółdzielców jeszcze dobitniej jest widoczna w wypadku spółdzielni mieszkaniowej. Według art. 1 u.s.m., podstawowym, ustawowo narzuconym celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków oraz ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych. Szczególną cechą spółdzielni jest więc również sposób, w jaki realizuje ona postawiony przed nią cel (zob. A. Mączyński, *Pojęcie i zakres spółdzielczości mieszkaniowej*, „Rejent” 2003, nr 12, s. 32; K. Pietrzykowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, red. E. Gniewek, s. 510; P. Zakrzewski, *Status...*, s. 31 i n.; tenże, *Cel spółdzielni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, z. 1, s. 80). Głównym przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest budowanie lub nabywanie budynków lub domów jednorodzinnych w celu ustanowienia albo przeniesienia na rzecz członków w szczególności następujących praw: spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, odrębnej własności lokalu mieszkalnego bądź własności domu jednorodzinnego. Spółdzielnia prowadzi tę działalność na rzecz swoich członków, w celu zaspokojenia ich (oraz członków ich rodzin) potrzeb mieszkaniowych i na zasadzie „członek-klient”,

która wyklucza budowanie lokali lub domów jednorodzinnych z dodatkową marżą spółdzielni, czy też osiągnięcie z tego tytułu korzyści majątkowych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, z istoty i konstrukcji spółdzielczości mieszkaniowej wynika, że: „Członkowie ponoszą jedynie koszty związane z budową lokali mieszkalnych (art. 10 ust. 2 u.s.m.), ich późniejszym utrzymaniem i eksploatacją (art. 4 ust. 1) oraz koszty wynikające z działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej prowadzonej przez spółdzielnię (art. 5 u.s.m.). Innymi słowy, «cena» lokali mieszkalnych dostarczanych przez spółdzielnię oraz ich utrzymanie i eksploatacja nie może być powiększane o marżę (narzut) spółdzielni (art. 1 ust. 1<sup>1</sup>, art. 6 ust. 1 u.s.m.)” (P. Zakrzewski, *Status...*, s. 38).

Tym bardziej nie można zaaprobować tezy, aby spółdzielnia mieszkaniowa mogła taką korzyść (zysk w znaczeniu ekonomicznym) osiągać nie w ramach swojej działalności podstawowej, ale w związku z procesami przekształceń spółdzielczych praw do lokali w prawo własności. W obowiązującym stanie prawnym regułę tę wyraża, w sposób nie budzący wątpliwości, nowy przepis art. 1 ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. Jak wskazywano w zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), pogląd odmienny: „[...] zakłada [...], że spółdzielnia może (czy wręcz powinna) wzbogacić się kosztem członków. Wzrost wartości rynkowej mieszkania w żadnej mierze nie jest zasługą spółdzielni, lecz swoistą «dywidendą» od środków zainwestowanych przez członków w budowę mieszkania. Celem działania spółdzielni mieszkaniowej jest jak najlepsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej członków; działania jej nie powinny więc zmierzać do przysporzenia sobie zysków ich kosztem (zob. uzasadnienie wyroku TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38)” (zdanie odrębne sędzi TK T. Liszcz; analogicznie zdania odrębne sędziów TK: Z. Cieślaka, M. Gintowt-Jankowicz i M. Kotlinowskiego).

15. Obowiązki przywołanej wyżej zasady „członek-klient” jest widoczne zarówno na płaszczyźnie zawierania umów o budowę lokalu, jak i przy analizie zakresu obowiązków majątkowych osoby ubiegającej się o ustanowienie spółdzielczego prawa do lokalu. Zakwestionowane przepisy stanowią zaś wyraz jej

obowiązania także na etapie przekształcania spółdzielczych praw do lokali w prawo własności.

Zgodnie z 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”.

Według ust. 2 tego artykułu: „Członek, o którym mowa w ust. 1, wnosi 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”.

Z kolei według nieobowiązujących aktualnie przepisów art. 17<sup>3</sup> ust. 1 i ust. 2 u.s.m. (w brzmieniu pierwotnym): „1. Z członkiem spółdzielni ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu 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 własnościowego 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

budowlanego oraz do uczestniczenia w innych zobowiązaniach spółdzielni związanych z budową – określonych 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.

2. Członek, o którym mowa w ust. 1, wnosi wkład budowlany według zasad określonych w statucie i w umowie w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal. Jeżeli część wkładu budowlanego 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”.

16. Przytoczone wyżej argumenty – odwołujące się do źródeł finansowania budowy lokali znajdujących się w zasobach spółdzielczych – należy wziąć pod uwagę również oceniając tzw. proporcjonalność *sensu stricto* ograniczenia praw właścicielskich spółdzielni mieszkaniowej. Istotnie, aktualna wartość rynkowa mieszkań, co do których członkom przysługują prawa spółdzielcze, z reguły – i to z różnych powodów, zazwyczaj niezależnych od stron stosunku członkostwa – odbiega od historycznej wartości mierzonej kosztami ich wybudowania czy też od wysokości (zwaloryzowanego) wkładu mieszkaniowego lub budowlanego albo jego części. Konieczne wydaje się jednak uwzględnienie perspektywy historycznej, akcentującej fakt, że to członkowie sfinansowali powstanie tej części substancji majątkowej spółdzielni mieszkaniowej; ich członkostwo było także motywem przyznania spółdzielni ewentualnej pomocy ze środków publicznych, w której spłacie również partycypowali. Dodatkowo, konieczne wydaje się zaakcentowanie ekonomicznej strony zagadnienia oraz treści tych praw przed przeniesieniem własności lokalu na beneficjenta spółdzielczego prawa do lokalu.

Wnioskodawca, odwołując się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), kładzie nacisk na wyłącznie formalne aspekty analizowanego mechanizmu i skutek w postaci utraty własności, co ma *per se* przesądzać o naruszeniu art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie

z *communis opinio*, przepisy art. 64 ust. 1-3 Konstytucji wyrażają konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. przykładowo wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; zob. także B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 32-37). Nie może jednak ująć uwadze składu orzekającego oraz uczestników postępowania fakt, iż w rozpatrywanym wypadku mamy do czynienia z własnością lokalu obciążoną prawem spółdzielczym przysługującym członkowi lub osobie wywodzącej od niego swoje prawa do lokalu. Zwłaszcza w odniesieniu do lokali, co do których beneficjenci uzyskali spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, uprawnienia spółdzielni przed przekształceniem zbliżają się do tzw. *nudum ius*. Spółdzielnia nie może bowiem korzystać z lokalu ani dysponować swoimi uprawnieniami właścicielskimi w jakikolwiek sposób, który naruszałby uprawnienia przysługujące beneficjentowi spółdzielczego prawa do lokalu.

Tezę o *stricte* formalnym charakterze uprawnień właścicielskich przysługujących spółdzielni potwierdzają inne – obok zakwestionowanych – przepisy u.s.m. oraz oparta na nich analiza ekonomiczna. Otóż zgodnie z art. 17<sup>18</sup> ust. 1 u.s.m.: „Jeżeli w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego z nieruchomości spółdzielni, nabywcą budynku albo udziału w budynku nie będzie spółdzielnia mieszkaniowa, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przekształca się w prawo odrębnej własności lokalu lub we własność domu jednorodzinnego”. Przepis ten nie wspomina o konieczności dokonywania przez dotychczasowego uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jakichkolwiek dodatkowych świadczeń, warunkujących uzyskanie prawa własności lokalu. Przyjęcie optyki prezentowanej przez wnioskodawcę oznaczałoby zatem, że spółdzielnie mieszkaniowe są względem swoich własnych członków (lub innych osób wywodzących od nich swoje prawa do lokali) chronione w większym stopniu niż niebędący spółdzielnią nabywca budynku lub udziału w budynku, którego nie łączą z beneficjentami spółdzielczych własnościowych praw do lokali jakiegokolwiek więzy prawne ani ekonomiczne.

W podobnym kierunku należy – w ocenie Sejmu – interpretować przepisy art. 11 ust. 2<sup>1</sup> i ust. 2<sup>2</sup> oraz art. 17<sup>11</sup> ust. 1 i ust. 2 u.s.m. W myśl art. 11 u.s.m.: „W wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu” (ust. 2<sup>1</sup>) oraz „Z wartości rynkowej lokalu potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu” (ust. 2<sup>2</sup>). Z kolei według 17<sup>11</sup> u.s.m.: „W wypadku wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa, ustalona w sposób przewidziany w ust. 2, nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię, zgodnie z postanowieniami statutu” (ust. 1) oraz „Z wartości rynkowej lokalu potrąca się niewniesioną przez osobę, której przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, część wkładu budowlanego, a w wypadku gdy nie został spłacony kredyt zaciągnięty przez spółdzielnię na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu – potrąca się kwotę niespłaconego kredytu wraz z odsetkami” (ust. 2).

Sejm nie podziela w tym kontekście zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), zgodnie z którym przywołane przepisy (zwłaszcza art. 11 ust. 2<sup>1</sup> u.s.m.) wskazują na ogólny charakter reguły rozliczania się w relacjach między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkiem według wartości rynkowej lokalu. Wręcz przeciwnie, zdają się one potwierdzać założenie ustawodawcy, że wartość spółdzielczego prawa do lokalu (lokatorskiego lub właścicielskiego) jest równa lub zbliża się do wartości rynkowej tego lokalu. Z tego właśnie względu tzw. przekształcenie spółdzielczych praw do lokali w prawo

własności, które z jurydycznego punktu widzenia polega na wygaśnięciu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego i nabyciu przez jego beneficjanta prawa własności lokalu (a równocześnie na wygaśnięciu obciążonego ww. prawami prawa własności po stronie spółdzielni mieszkaniowej) nie powinno – jak się wydaje – generować obowiązku spełniania na rzecz korporacji dodatkowych świadczeń. Założenie przeciwne prowadziłoby do paradoksalnego wniosku, że z punktu widzenia członka spółdzielni i w warunkach dużego popytu na rynku wtórnym bardziej „opłacalne” od umocnienia prawa do lokalu, którego budowę on sfinansował, mogłoby się okazać wygaśnięcie członkostwa lub samego spółdzielczego prawa do lokalu w celu nabycia prawa własności lokalu o zbliżonych parametrach od podmiotu trzeciego.

17. Z przytoczonych już wyżej względów nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem, że przeniesienie własności lokalu na podstawie art. 12 ust. 1 lub art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. jest „sponsorowane” czy też następuje „kosztem” samej spółdzielni mieszkaniowej, bądź też jej pozostałych członków. W istocie rzeczy żadna z wymienionych wyżej stron nie ponosi żadnego „kosztu” tego procesu. Czysto hipotetyczne są też negatywne skutki przekształcenia spółdzielczych praw do lokali przysługujących tym członkom, którzy wyrazili taką wolę, dla sytuacji prawnej pozostałych spółdzielców. W praktyce bowiem – zakładając, że beneficjent prawa do lokalu pokrył w całości koszty jego budowy – to, jaki konkretnie tytuł prawny do owego lokalu mu przysługuje, nie ma dla pozostałych członków spółdzielni żadnego znaczenia. Idzie natomiast o to – jak trafnie skonkludował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08; zob. uzasadnienie wyroku, s. 46) – komu przypadną i kto będzie mógł zdyskontować efekty znacznego wzrostu wartości mieszkań w okresie pomiędzy wybudowaniem lokalu (w zamian za świadczenia spełnione przez członka ubiegającego się o takie przekształcenie lub jego poprzedników prawnych, częściowo zaś – pomoc ze środków publicznych). Przywołany sposób postawienia problemu ujawnia równocześnie rzeczywistą przyczynę tak głębokiej polaryzacji poglądów; pozostawia on bowiem bardzo mało miejsca dla rozwiązań kompromisowych.



Stanowisko przeciwstawne do przyjętego na tle art. 1 ust. 1<sup>1</sup> oraz zakwestionowanych przepisów art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., zakładające konieczność określenia wysokości świadczenia spełnianego przez członka ubiegającego się o przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności według jego aktualnej wartości rynkowej, prowadzi – wbrew akcentowanej wyżej aksjologii konstytucyjnej – do petryfikacji układu właścicielskiego ukształtowanego w zasadniczo odmiennym kontekście ustrojowym, znamionnym obowiązaniem zasady szczególnej ochrony własności spółdzielczej. Jak wskazano przy tym w stanowisku Prokuratora Generalnego z 1 października 2014 r. (znak PG VIII TK 131/13), w żadnym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego poprzedzających wyrok z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) nie sformułowano wprost wymogu rozliczenia przekształcenia praw do lokali według tej formuły (tamże, s. 16).

18. Za nieuzasadniony trzeba uznać również zarzut naruszenia przez przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m. postanowienia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ściśle rzecz biorąc, przywołany wzorzec należy uznać za nieadekwatny z punktu widzenia przedstawianej przez wnioskodawców argumentacji. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego dominuje stanowisko, iż regulacje przewidujące obowiązek przeniesienia określonego prawa majątkowego na inny podmiot prawa prywatnego, w szczególności przepisy normujące przekształcenie spółdzielczych praw do lokali w prawo własności nie stanowi wyłączenia – zwłaszcza dokonywanego na cele publiczne (zob. wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06). Koncepcja stosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z jej art. 64 ust. 3, przedstawiona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08) i zaaprobowana przez inicjatorów niniejszego postępowania, nie przekonuje. Wydaje się ona zresztą wewnątrznie niespójna. Z jednej bowiem strony w przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, iż: „w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się [...] pogląd (Trybunał nie znajduje podstaw do odstąpienia od niego w niniejszej sprawie), że przekształceń uprawnień do lokali spółdzielczych nie należy ujmować w kategorii wyłączenia, o którym mowa

w art. 21 ust. 2 Konstytucji” (zob. uzasadnienie wyroku, s. 43). Z drugiej zaś strony – częściowo operując konotacją „wywłaszczenie a uwłaszczenie”, częściowo zaś odwołując się do konstrukcji związkowego stosowania (współstosowania) przepisów – wywiódł on, niejako *a minori ad maius*, normę w istocie jeszcze dalej idącą: „Jeżeli bowiem odjęcie własności (kwalifikowane jako wywłaszczenie) nawet na cel publiczny może być dokonane tylko za słusznym odszkodowaniem, to tym bardziej brak jest podstaw do przyjęcia zasady, jakoby odjęcie własności na cel «prywatny» (a tak jest przy uwłaszczeniu) mogło się dokonać w oderwaniu od oceny wymiaru ekwiwalentu, za jaki następuje” (zob. uzasadnienie wyroku, s. 44).

W ocenie Sejmu, stanowisko takie nie odzwierciedla w sposób prawidłowy intencji prawodawcy konstytucyjnego, który nieprzypadkowo zdecydował o obwarowaniu wywłaszczenia w znaczeniu ścisłym (a więc dokonywanego przez władzę publiczną i na cele publiczne; zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, art. 21, s. 11 i 15) dalej idącymi przesłankami oraz konsekwencjami w postaci nakazu zapłaty „słusznego odszkodowania” niż ma to miejsce na tle prywatnoprawnych regulacji przewidujących utratę własności lub innych praw majątkowych. Co więcej, nawet odnośnie do regulacji publicznoprawnych w piśmiennictwie podkreśla się, że inne niż wywłaszczenie postaci ograniczenia praw majątkowych „nie zawsze wymagają kompensacji” (zob. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności i własność jako prawo podmiotowe* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner Warszawa 2002, s. 267). Powyższa argumentacja wydaje się natomiast całkowicie chybiona jeżeli – jak już wskazano – przyjmie się szerszą perspektywę mechanizmu przekształcenia, w ramach której na ów „ekwiwalent” z tytułu przeniesienia własności składają się świadczenia spełniane przez członka na rzecz spółdzielni mieszkaniowej już od daty zawarcia umowy o budowę lokalu.

19. Reasumując, należy uznać, że art. 12 ust. 1 i art. 17<sup>14</sup> ust. 1 u.s.m., w zakresie wskazanym na wstępie, **są zgodne** z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz **nie są niezgodne** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski