

38/4/A/2005

WYROK
z dnia 20 kwietnia 2005 r.
Sygn. akt K 42/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Andrzej Mączyński – sprawozdawca II
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca I,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2005 r.:

- 1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27) z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
- 2) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:
 - a) art. 11¹ ust. 7, art. 12 ust. 4 i art. 48 ust. 3 (w związku z art. 2 ust. 4) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 57, poz. 601 i Nr 154, poz. 1802 oraz z 2002 r. Nr 240, poz. 2058) z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 i art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. c ustawy powołanej w punkcie 2a z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,
 - c) art. 12 ust. 1 pkt 3, art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 3 i art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. d ustawy powołanej w punkcie 2a z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,
 - d) art. 1 pkt 21 i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 72, poz. 643.

- e) art. 1 pkt 37 ustawy powołanej w punkcie 2d z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
 - f) art. 1 pkt 38 ustawy powołanej w punkcie 2d z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,
 - g) art. 1 pkt 40 ustawy powołanej w punkcie 2d z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,
 - h) art. 1 pkt 41 ustawy powołanej w punkcie 2d z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 3) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:
- a) art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 57, poz. 601 i Nr 154, poz. 1802 oraz z 2002 r. Nr 240, poz. 2058) w zakresie, w jakim pomija, przy wymaganiu uzyskania pisemnej zgody na zaciągnięcie przez spółdzielnię kredytu bankowego i zabezpieczenie tego kredytu w formie hipoteki, właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni, z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - b) art. 11¹, art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy powołanej w punkcie 3a z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - c) art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 3a z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
 - d) art. 12 ustawy powołanej w punkcie 3a w zakresie, w jakim nie nakłada na spółdzielnię mieszkaniową obowiązku uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu nabycia odrębnej własności lokalu, z art. 32 Konstytucji,
 - e) art. 17² ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 3a z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji,
 - f) art. 26 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 3a w zakresie, w jakim uchyla art. 26 ust. 2 tej ustawy w dotychczasowym brzmieniu, z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji,
 - g) art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 3a w zakresie, w jakim reguluje początek biegu terminu określenia przez spółdzielnię przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu w danej nieruchomości, z art. 2 i art. 64 Konstytucji,
 - h) art. 44 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 3a w zakresie, w jakim pomija zastrzeżenie, że hipoteka obciążająca nieruchomość stanowiącą własność spółdzielni mieszkaniowej powinna zabezpieczać wierzytelność powstałą w związku z zaspokojeniem potrzeb tej nieruchomości, z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - i) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) w zakresie, w jakim uchylił art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - j) art. 1 pkt 40 ustawy powołanej w punkcie 3i z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - k) art. 1 pkt 41 ustawy powołanej w punkcie 3i z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
 - l) art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 3i z art. 2, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

m) art. 9 ustawy powołanej w punkcie 3i w zakresie, w jakim pomija odesłanie do art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591) nie jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 11¹ ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 11¹ ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie nieobjętym punktami 2 i 3 niniejszego wyroku jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. Art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu nabycia własności lokalu, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

7. Art. 17¹ ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8. Art. 17² ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zbycia części lokalu spełniającej wymagania odrębnego lokalu określone w art. 2 ust. 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji.

9. Art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

10. Art. 17³ ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie nieobjętym punktem 9 niniejszego wyroku, jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

11. Art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

12. Art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

13. Art. 26 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji.

14. Art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyznacza początek biegu terminu realizacji przewidzianego w nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji; przepis ten traci moc obowiązującą po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku.

15. Art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. c i d ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

16. Art. 44 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija zastrzeżenie, że hipoteka obciążająca nieruchomość stanowiącą własność spółdzielni mieszkaniowej powinna zabezpieczać wierzytelność powstałą w związku z zaspokojeniem potrzeb tej nieruchomości, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

17. Art. 48 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

18. Art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

19. Art. 1 pkt 37 ustawy powołanej w punkcie 18 jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

20. Art. 1 pkt 38 ustawy powołanej w punkcie 18 jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

21. Art. 1 pkt 40 ustawy powołanej w punkcie 18 jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 oraz jest zgodny z art. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

22. Art. 1 pkt 41 ustawy powołanej w punkcie 18 jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

23. Art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 18 jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

24. Art. 9 ustawy powołanej w punkcie 18 w części obejmującej słowa „przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) z art. 2 i art. 32 Konstytucji – z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

UZASADNIENIE:

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły trzy wnioski grup posłów, w których zakwestionowane zostały liczne przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058; dalej: ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2002 r.). Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2003 r. i z 31 marca 2003 r. wnioski te zostały połączone do wspólnego rozpoznania. Na wniosek wyznaczonego składu orzekającego sprawa została skierowana do rozpoznania przez pełny skład zarządzeniem Prezesa z 23 września 2004 r. Zarządzeniem z 6 marca 2005 r. wyznaczony został II sprawozdawca.

1.1. We wniosku grupy posłów z 25 lipca 2002 r. został sformułowany zarzut niezgodności art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w pierwotnym brzmieniu z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:

Zakwestionowany przepis niekorzystnie dla członków spółdzielni zmienił warunki przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów przekształcenie prawa lokatorskiego w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wymagało uzupełnienia przez członka spółdzielni wkładu budowlanego, który był obliczany na podstawie: metrażu mieszkania, ceny wybudowania jednego metra kwadratowego ustalonej w dniu przekształcenia, amortyzacji oraz wszelkich innych okoliczności zwiększających lub zmniejszających wartość lokalu. Stosowanie takich zasad obliczeń prowadziło do ustalenia kosztu przeniesienia własności na poziomie rzeczywistego kosztu poniesionego przez spółdzielnię. W świetle art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w pierwotnym brzmieniu członek spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu może przekształcić to prawo w prawo własności lokalu po dokonaniu zarówno spłaty przypadających na jego lokal wszelkich zobowiązań spółdzielni związanych z budową, jak i zapłaceniu różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego. Tym samym przy przeniesieniu własności spółdzielnia jest zobowiązana zwrócić do budżetu otrzymaną pomoc w nominalnej wartości, natomiast może żądać od swoich członków kwot niewspółmiernie wyższych.

W omawianym przypadku można wskazać krąg podmiotów charakteryzujących się jednakową cechą relewantną, a mianowicie członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego i wyrażających wolę przekształcenia tego prawa w prawo odrębnej własności. Pomimo cech wspólnych podmioty należące do tej grupy nie są traktowane jednakowo. Można wyróżnić dwie sytuacje. Członkowie spółdzielni, którzy spłacili w całości bez żadnej pomocy ze strony państwa kredyt wzięty na uzupełnienie części wkładu mieszkaniowego do końca 1995 r., muszą przy przeniesieniu własności wpłacić różnicę pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym. Natomiast członkowie spółdzielni, którzy po 1995 r. spłacili kredyt wzięty na uzupełnienie części wkładu mieszkaniowego (korzystając z pomocy państwa), przy przeniesieniu własności muszą wpłacić tylko nominalną wartość umorzenia zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.).

1.2. We wniosku grupy posłów z 24 lutego 2003 r. zostały sformułowane następujące zarzuty:

1) Art. 11¹ ust. 7, art. 12 ust. 4 i art. 48 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy kwestionują wprowadzone przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r. rozwiązanie polegające na obciążeniu członka spółdzielni, który chce przekształcić przysługujące mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, kosztami wyceny lokalu mieszkalnego przez rzeczoznawcę majątkowego. Regulacja taka narusza zasadę zaufania obywateli do państwa. Ponadto dodatkowe koszty wyceny mieszkania ponoszone przez członka spółdzielni stanowią utrudnienie w nabyciu prawa odrębnej własności mieszkania.

2) Art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2, art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. c ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. przepisy dotyczące warunków nabycia odrębnej własności lokalu przez członka spółdzielni nie zawierały wymogu spłaty przypadającego na dany lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku. Nowe rozwiązanie stanowi dodatkowe obciążenie finansowe dla członka spółdzielni. Ponadto wprowadzenie wymogu spłaty przypadającego na dany lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku utrudnia realizację prawa własności.

3) Art. 12 ust. 1 pkt 3, art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 3, art. 39 ust. 1 pkt 2 oraz art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. d ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W poprzednim stanie prawnym przepisy dotyczące warunków nabycia własności lokalu przez członka spółdzielni, któremu przysługuje lokatorskie prawo do lokalu, własnościowe prawo do lokalu albo prawo najmu pracowni twórczej lub lokalu o innym przeznaczeniu nie zawierały – tak jak kwestionowane przepisy – wymogu spłaty przypadających na lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal. Wprowadzenie takiego rozwiązania jest dyskryminujące dla członków spółdzielni, którzy złożyli wnioski o przeniesienie własności lokalu przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., a także wobec tych członków spółdzielni, którzy złożyli lub złożą wnioski po tym dniu. Członkowie spółdzielni, którzy nie złożyli wniosków, będą ponosić koszty kredytów i pożyczek remontowych na dotychczasowych zasadach poprzez wpłaty na fundusz remontowy spółdzielni. Natomiast w przypadku członków, którzy złożyli wnioski, znowelizowana ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nakłada obowiązek ponoszenia dodatkowych kosztów.

4) Art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pozbawia roszczenia o przeniesienie własności lokalu najemcę lokalu użytkowego niebędącego członkiem spółdzielni, a także w zakresie, w jakim pozbawia roszczenia o przeniesienie własności lokalu najemcę lokalu użytkowego lub pracowni twórczej, którego poprzednik prawny poniósł w całości koszty budowy tego lokalu lub tej pracowni, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W wyniku wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. najemcy garaży i innych lokali użytkowych, wybudowanych własnym nakładem, a niebędący członkami spółdzielni, zostali pozbawieni możliwości ich kupna na dotychczasowych zasadach. Obecne uregulowanie powoduje, że zawarcie umowy przeniesienia własności w omawianym przypadku jest uzależnione wyłącznie od woli spółdzielni. Art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje odpowiednie roszczenie tylko członkom spółdzielni. Z podobnych powodów art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest sprzeczny ze wskazanymi przepisami Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawia roszczenia o przeniesienie własności

lokalu najemcę lokalu użytkowego lub pracowni twórczej, którego poprzednik prawny poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu lub tej pracowni.

5) Art. 1 pkt 21 i art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Uchylony art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych umożliwiał większości właścicieli utworzenie wspólnoty mieszkaniowej i zniesienie zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię. Z kolei w ust. 2 przepis ten umożliwiał większości będących członkami spółdzielni właścicieli utworzenie nowej spółdzielni mieszkaniowej z odpowiednim zastosowaniem przepisów o podziale spółdzielni. Przepis art. 108a ustawy z dnia 16 września 1982 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) Prawo spółdzielcze (dalej: prawo spółdzielcze z 1982 r.) dotyczył podziału spółdzielni na wniosek mniejszości. Uchylenie tych przepisów powoduje wykluczenie skutecznych instrumentów prawnych umożliwiających odrodzenie się autentycznej spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce, opartej na wolności zrzeszania się i możliwości kontrolowania organów spółdzielni.

6) Art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Kwestionowany przepis uchylił art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który przewidywał określone uprawnienia dla najemców pracowni twórczych. Ustawodawca mógł zlikwidować takie uprawnienia tylko co do najemców, którzy nie ponieśli pełnych kosztów budowy pracowni, powinien jednak zachować prawa nabyte tych najemców, którzy złożyli wnioski przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r.

7) Art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. nadał nowe brzmienie art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wątpliwości budzi zmiana warunków nabycia własności lokali przez najemców spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który wcześniej był mieszkaniem zakładowym. niesprawiedliwość i niekorzystne działanie nowej regulacji wynika z tego, że osoby te już raz wpłaciły wielkość wkładu mieszkaniowego w postaci kaucji, która wynosiła ok. trzykrotności średniego wynagrodzenia miesięcznego.

8) Art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Uchylenie art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych praktycznie wyeliminowało rolę sądu jako organu, do którego członkowie spółdzielni mogli się zwracać w przypadku beczynności zarządu spółdzielni w sprawie przeniesienia na nich prawa własności mieszkania.

9) Art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji.

W art. 51 ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w przypadku postępowania związanego z podziałem spółdzielni mieszkaniowej przewidywała możliwość zwolnienia od podatków i opłat sądowych, o ile żądanie podziału zostało zgłoszone zarządowi spółdzielni najpóźniej w ciągu dwunastu miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie. Uchylenie tego przepisu narusza zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i prawa, a także pośrednio zasadę wolności zrzeszania się.

1.3. We wniosku grupy posłów z 26 marca 2003 r. zostały sformułowane następujące zarzuty:

1) Art. 6 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pomija przy wymaganiu uzyskania pisemnej zgody na zaciągnięcie przez spółdzielnię kredytu bankowego i zabezpieczenie tego kredytu w formie hipoteki właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni, jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przepis pomija przy wymaganiu uzyskania pisemnej zgody na zaciągnięcie przez spółdzielnię kredytu bankowego i zabezpieczenie tego kredytu w formie hipoteki właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni.

2) Art. 11¹, art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy regulują tryb nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Pomimo wniesienia przez członka spółdzielni wkładu budowlanego w wysokości wartości rynkowej lokalu, uzyskuje on jedynie spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Tymczasem członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu również wnosi wkład budowlany według zasad określonych w statucie i umowie o budowę lokalu, w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadającej na jego lokal. A zatem na takich samych warunkach można nabyć „pełne” prawo własności i prawo rzeczowe ograniczone. Takie uregulowanie nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego.

3) Art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Treść art. 11 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dopuszcza różne, niespójne interpretacje zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, zwłaszcza w kwestii bonifikat.

Art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w szczególności w porównaniu z art. 17¹⁴ tej ustawy, różnicuje warunki „przekształcenia praw do lokali”. Nabycie w trybie art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu może stanowić stadium pośrednie w drodze do nabycia prawa odrębnej własności lokalu w drodze realizacji roszczenia przewidzianego w art. 17⁴ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przy udzieleniu bonifikaty może zatem dojść do naruszenia zasady równości, gdyż uzyskanie prawa własności nastąpi po wniesieniu wpłat nieodpowiadających wartości rynkowej lokalu.

4) Art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim nie nakłada na spółdzielnię obowiązku uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu nabycia odrębnej własności lokalu (w sposób analogiczny do uregulowanego w art. 11¹ ust. 4 tej ustawy), jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

5) Art. 17² ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Na skutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz zmian prawa spółdzielczego przestała obowiązywać zasada jednopodmiotowości oraz zasada związania spadkobierców członka, któremu przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, obowiązkiem uzyskania członkostwa. Kwestionowany przepis, zgodnie z którym skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zależy od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni, pozostaje w sprzeczności systemowej z tym stanem prawnym (znajdującym obecnie wyraz w art. 17⁹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

6) Art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 w zw. z art. 21 Konstytucji.

Art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który wprowadza zakaz zbycia prawa do części lokalu, stanowi relikw ustawodawstwa obowiązującego w całości odmiennych od obecnych realiach ustrojowo-gospodarczych. Usunięcie omawianego ograniczenia odpowiadałoby w pełni występującym w praktyce potrzebom zmian konfiguracji lokali. W rezultacie istniałyby przecież samodzielne lokale, będące przedmiotem odrębnych praw.

7) Art. 26 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim uchyla art. 26 ust. 2 tej ustawy w dotychczasowym brzmieniu, jest niezgodny z art. 64 w zw. z art. 21 Konstytucji.

Obecne uregulowanie pozbawia właścicieli prawa partycypowania w dotychczasowym majątku spółdzielni.

8) Art. 42 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim reguluje początek biegu terminu określenia przez spółdzielnię przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu w danej nieruchomości, jest niezgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji.

Wskutek kwestionowanej regulacji może dojść do nieuzasadnionego przesunięcia w czasie czynności niezbędnych do realizacji roszczeń o przeniesienie własności lokali. Podmioty uprawnione nie mają żadnego prawnego środka kontroli, czy pierwszy wniosek został złożony. Przyjęta regulacja „premiuje” spółdzielnie opieszale, które wbrew pierwotnej treści przepisu nie podjęły wskazanych w nim czynności.

9) Art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pomija zastrzeżenie, że hipoteka obciążająca nieruchomość stanowiącą własność spółdzielni mieszkaniowej powinna zabezpieczać wierzytelność powstałą w związku z zaspokojeniem potrzeb tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przepis pozwala na obciążenie hipoteką wszystkich lokali, w tym również lokali, które stanowią własność osób niemających żadnego zadłużenia wobec spółdzielni z tytułu spłaty odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami.

10) Art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. w zakresie, w jakim uchylił art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z uchylonym art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczona według liczby lokali, mogła podjąć uchwałę, że od tej chwili będą funkcjonować jako wspólnota mieszkaniowa. Uchylenie tego przepisu pozbawiło zatem właścicieli lokali prawa decydowania o sposobie zarządu nieruchomością.

11) Art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przepis uchylił art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który przewidywał sądową drogę dochodzenia roszczeń o przeniesienie własności lokalu. Aktualna sytuacja powoduje zatem brak odpowiednich środków dla członków spółdzielni mieszkaniowej w sytuacji beczynności zarządu spółdzielni.

12) Art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany przepis uchylił art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, na mocy którego w okresie postępowania związanego z podziałem spółdzielni mieszkaniowej przeniesienie własności rzeczy i innych praw majątkowych było wolne od podatków i opłat sądowych, jeżeli żądanie podziału zostało złożone zarządowi spółdzielni najpóźniej w ciągu 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zdaniem wnioskodawców przepisy ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. pozbawiły członków spółdzielni możliwości realizacji podziału spółdzielni z jednoczesnym zwolnieniem od podatków i opłat sądowych.

13) Art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis ten uchylił art. 108a prawa spółdzielczego, dotyczący podziału spółdzielni na wnioski mniejszości. W wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87)

Trybunał Konstytucyjny uznał uchylony przepis za zgodny z Konstytucją. Uchylenie tego przepisu narusza zagwarantowaną w art. 58 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się. Kwestionowany przepis jest również sprzeczny z zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą równości.

14) Art. 9 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. w zakresie, w jakim pomija odesłanie do art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

W stanie prawnym ukształtowanym przez kwestionowane przepisy adresaci zawartych w nich norm nie mogą być pewni swoich praw w zakresie realizacji swobody zrzeszania się na zasadach określonych w uchylonym art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ustawodawca stworzył tu tak szerokie ramy dla organów stosujących prawo, że w istocie będą one musiały zastąpić ustawodawcę.

2. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w trzech pismach procesowych.

2.1. W piśmie z 21 lutego 2003 r. Prokurator Generalny, odnosząc się do wniosku grupy posłów z 25 lipca 2002 r., stwierdził że art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym przed datą wejścia w życie zmiany, wprowadzonej przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska zostało oparte na następujących argumentach:

Twierdzenie, że spółdzielnia mieszkaniowa, która otrzymuje od swojego członka świadczenie przekraczające koszty pozyskania lokalu przez tę spółdzielnię, wzbogaca się kosztem tego członka, jest błędne. Nie uwzględnia ono faktu, że dany lokal także przed przeniesieniem jego własności na członka spółdzielni stanowił mienie o określonej wartości rynkowej. Spółdzielnia nie mogła swobodnie dysponować tym lokalem, ale nie oznacza to, że nie miał on wartości rynkowej. Spółdzielnia przenosi na swojego członka własność mienia o określonej wartości rynkowej. Świadczenia obu stron umowy mają charakter ekwiwalentny.

Ponadto zakwestionowana norma nie ustanawia żadnego zróżnicowania zakresu obowiązku wpłat na rzecz spółdzielni, w przypadku przeniesienia na członka spółdzielni własności lokalu, do którego danemu członkowi służyło dotychczas jedynie spółdzielcze prawo lokatorskie. Brak jest wyróżnienia przez kwestionowany przepis odrębnej podgrupy członków spółdzielni, charakteryzujących się szczególnymi prawami w zakresie obowiązków wpłat na rzecz spółdzielni, niezbędnych przy przeniesieniu własności.

2.2. W piśmie z 23 października 2003 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w związku z wnioskami grup posłów z 24 lutego 2003 r. i 26 marca 2003 r. Stwierdził, że zarzuty wnioskodawców są zasadne tylko co do następujących przepisów:

1) Art. 6 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – w zakresie, w jakim pomija, w kręgu podmiotów, których zgoda jest niezbędna do zaciągnięcia przez spółdzielnię mieszkaniową kredytu bankowego i zabezpieczenia tego kredytu w formie hipoteki, właścicieli lokali niebędących członkami tej spółdzielni – jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zaciągnięcie przez spółdzielnię kredytu i jego zabezpieczenie w formie hipoteki oddziałuje na prawa wszystkich podmiotów, którym przysługują prawa do lokali w danej nieruchomości, niezależnie od tego, czy dany podmiot jest czy nie jest członkiem spółdzielni. Kwestionowana regulacja różnicuje zakres ochrony prawa własności w obrębie kategorii właścicieli lokali w danej nieruchomości – w zależności od tego, czy właściciel danego lokalu jest, czy też nie jest członkiem spółdzielni.

2) Art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – w zakresie, w jakim pozbawia roszczenia o przeniesienie własności lokalu najemcę lokalu użytkowego, który nie jest

członkiem spółdzielni, ale poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu, a także najemcę lokalu użytkowego lub pracowni twórczej, którego poprzednik prawny poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu lub pracowni – jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Nowa regulacja, zawarta w aktualnym brzmieniu art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, pozbawiła krąg podmiotów, wskazany przez wnioskodawców, możliwości roszczenia o przeniesienie własności lokalu.

3) Art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – w zakresie, w jakim dopuszcza ustanowienie hipoteki, obciążającej lokale, stanowiące własność osób, które nie są zadłużone względem spółdzielni mieszkaniowej z tytułu spłaty długu, zabezpieczonego tą hipoteką – jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja może doprowadzić do ustanowienia hipoteki także na lokalach, stanowiących własność osób, które nie są zadłużone z tytułu długu, zabezpieczonego tą hipoteką.

4) Art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. – w zakresie, w jakim, w nowym brzmieniu art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, pomija regulację, przewidującą, w przypadku dokonania przekształceń tytułu do zajmowania lokalu, o jakich mowa w tym przepisie, zwrot kaucji zabezpieczającej albo zaliczenie jej na poczet wkładu mieszkaniowego lub budowlanego – jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie jest zgodny z wymienionymi przepisami Konstytucji oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Warunki finansowe omawianych przekształceń, w sytuacji braku podstaw prawnych do zwrotu kaucji albo zaliczenia jej na poczet wkładu mieszkaniowego lub budowlanego, budzą poważne wątpliwości. Taka regulacja omawianego zagadnienia powoduje, że wpłacona uprzednio kaucja zabezpieczająca stanowi dodatkowe świadczenie na rzecz spółdzielni, co stawia najemców, dokonujących stosownych przekształceń w sytuacji gorszej niż sytuacja innych osób, dokonujących analogicznych przekształceń.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny uznał zarzuty wnioskodawców za niezasadne i stwierdził, że:

1) Art. 11¹ ust. 7, art. 12 ust. 4 i art. 48 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Członek spółdzielni ma możliwość wyboru stosownego przekształcenia prawa, a spółdzielnia jest zobowiązana takiego przekształcenia dokonać. Koszty przekształcenia powinien ponosić członek spółdzielni bezpośrednio zainteresowany jego dokonaniem. W warunkach gospodarki rynkowej brak jest podstaw do obciążania kosztami przekształcenia prawa majątku spółdzielni mieszkaniowej.

2) Art. 11¹, art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Członek spółdzielni mieszkaniowej decyduje o wyborze prawa do lokalu. Wybór ograniczonego prawa rzeczowego w postaci spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie przekreśla możliwości uzyskania prawa odrębnej własności.

3) Art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Spółdzielnie mieszkaniowe powinny mieć możliwość dostosowywania swoich wewnętrznych regulacji do własnej sytuacji finansowej. W konsekwencji mają one możliwość stosowania własnych regulacji w kwestii przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze prawo własnościowe. Ewentualne różnice pomiędzy postanowieniami statutów różnych spółdzielni nie mogą być interpretowane jako naruszenie zasady równości wobec prawa.

4) Art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – w zakresie, w jakim nie nakłada na spółdzielnię mieszkaniową obowiązku uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu nabycia odrębnej własności lokalu (w sposób analogiczny do uregulowanego w art. 11¹ ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) – jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis dotyczy nabycia przez członka spółdzielni prawa odrębnej własności lokalu, prawa, które jest ekwiwalentne do wartości rynkowej lokalu. Wartość tą nabywca omawianego prawa jest obowiązany uiścić na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.

5) Art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 i 3, art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. c i d ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Żadne z przewidzianych w kwestionowanych przepisach przekształcenie prawa nie jest dla danego członka obowiązkowe. Poprzez ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu dany członek spółdzielni uzyskuje najpełniejsze i podlegające najdalej idącej ochronie prawo majątkowe. Stąd też proces ten nie może się odbywać przy naruszeniu praw spółdzielni mieszkaniowej, również podmiotu prawa własności, bez zapewnienia zwrotu wszelkich nakładów, poczynionych na dany lokal z majątku spółdzielni.

6) Art. 17² ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Istotą spółdzielczego prawa do lokalu jest powiązanie tego prawa z członkostwem w spółdzielni. Zbywalność tego prawa jest gwarantowana przez przepis art. 17¹ ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, według którego spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy prawa, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu.

7) Art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji.

Brak regulacji polegającej na zakazie zbycia prawa do części lokalu oznaczałoby przyzwolenie na swobodny podział lokali, co w konsekwencji doprowadziłoby do utraty przez omawiane lokale cechy samodzielności. Taka sytuacja uniemożliwiłaby w przyszłości wyodrębnienie własności tych lokali.

8) Art. 26 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji.

Nowa regulacja w niczym nie ogranicza prawa własności, gdyż nie dotyczy ona sfery dysponowania przedmiotem własności, a w sferze korzystania z tego przedmiotu ustanawia obowiązek oczywisty wobec faktu, że ów przedmiot własności stanowi funkcjonalną całość, jaką jest infrastruktura budynku lub też całego osiedla. Korzystanie z tej infrastruktury bez uczestniczenia w kosztach jej funkcjonowania oznaczałoby korzystanie z cudzej własności bez zapłaty.

9) Art. 42 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – w zakresie, w jakim reguluje początek biegu terminu określenia przez spółdzielnię mieszkaniową przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu w danej nieruchomości – jest zgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji.

Określenie przedmiotu odrębnej własności wymaga odpowiednich działań spółdzielni, które związane są z poniesieniem przez nią, a co za tym idzie przez wszystkich jej członków, bardzo wysokich kosztów. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów nawet jeśli nie byłoby chętnych do dokonania przekształcenia prawa własności, spółdzielnia i tak była zmuszona do określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali w danej nieruchomości. Nowe rozwiązanie polega na uzależnieniu przeprowadzenia powyższych procedur od złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności lokalu w danej nieruchomości.

10) Art. 1 pkt 21 i art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji, a ponadto przepis art. 1 pkt 21 ustawy

zmieniającej – w zakresie, w jakim uchylił art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uchylony art. 25 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczył jedynie właścicieli lokali. Należy podkreślić, że w spółdzielniach zrzeszeni są członkowie, którym przysługuje również prawo spółdzielcze lokatorskie oraz spółdzielcze prawo własnościowe. Uchylenie omawianego przepisu jest konsekwencją zmiany koncepcji funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej, wprowadzonej przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r. Konsekwencją owej koncepcji jest uchylenie regulacji, które ułatwiały właścicielom lokali samodzielne decydowanie o organizacyjnych ramach funkcjonowania zasobów mieszkaniowych, w których znajdują się nabyte przez te osoby lokale.

11) Art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Uchylenie przepisu zobowiązującego spółdzielnię do rozporządzenia jej mieniem na rzecz osoby niebędącej członkiem danej spółdzielni lub też osoby, która nie poniosła w pełnym zakresie kosztów budowy danego lokalu, jest rozwiązaniem, które wzmacnia ochronę własności spółdzielni mieszkaniowej.

12) Art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Uchylony przepis nieprawidłowo odsyłał do przepisów k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym, dotyczących zniesienia współwłasności. W świetle obecnie obowiązujących przepisów osoba zainteresowana ustanowieniem prawa odrębnej własności lokalu może dochodzić roszczenia z tego tytułu na zasadach ogólnych.

13) Art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych był związany z art. 108a § 1 prawa spółdzielczego z 1982 r. W związku z uchyleniem powyższego artykułu logiczne wydawało się uchylenie również art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Uchylenie art. 108a § 1 prawa spółdzielczego związane było ze zmianą koncepcji spółdzielczości mieszkaniowej, przyjętej w ramach swobody ustawodawcy do kształtowania modelu organizacyjnego spółdzielczości.

14) Art. 9 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Formuła zawarta w kwestionowanym przepisie: „stosuje się przepisy dotychczasowe”, pozwala na uniknięcie kazuistycznego wyliczania przepisów uchylonych lub zmienionych.

2.3. W piśmie z 12 kwietnia 2005 r. Prokurator Generalny zmodyfikował częściowo swoje wcześniejsze stanowiska, stwierdzając, że art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 29 maja 2001 r. (K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87), Prokurator Generalny wyraził pogląd, że art. 108a prawa spółdzielczego służył realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Uchylenie tego przepisu nie zostało uzasadnione przesłankami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził żadnego nowego unormowania, które zapewniłoby możliwość realizacji wskazanej wolności.

Prokurator Generalny podkreślił, że modyfikacja stanowiska w powyższym zakresie nie oznacza zmiany stanowiska co do oceny zgodności z Konstytucją uchylenia art. 25 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

3. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w trzech pismach.

3.1. W piśmie z 24 stycznia 2003 r. dotyczącym wniosku grupy posłów z 25 lipca 2002 r. stwierdził, że art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu zaskarżonym przez wnioskodawców nie obowiązuje, co jest przesłanką umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym).

Ponadto Marszałek Sejmu w obszerny sposób przedstawił ewolucję przepisu art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych na przestrzeni kolejnych nowelizacji. Wskazał, iż zmieniły się zasady przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności, jak i w spółdzielcze prawo własnościowe. Członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo dokonać wyboru odpowiedniej formy, a spółdzielnia ma obowiązek jego żądanie zaakceptować. Spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana do przeniesienia na członka prawa odrębnej własności lokalu po spełnieniu przez niego określonych w ustawie warunków. Należy do nich spłata przypadającej na jego lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami, a także spłata przypadającego na dany lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku. Należy również do przedstawionych warunków dodać spłatę przez członka spółdzielni mieszkaniowej przypadających na dany lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal. Członek spółdzielni mieszkaniowej obowiązany jest również dokonać wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego. Ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2002 r. daje możliwość przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu zarówno w prawo odrębnej własności, jak i w spółdzielcze prawo własnościowe, przyjmując jednak odmienne zasady rozliczeń finansowych przy przekształcaniu prawa do lokalu. Stosownie do przepisu art. 11¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze prawo własnościowe dochodzi do skutku po dokonaniu przez członka spółdzielni mieszkaniowej wpłaty wkładu budowlanego w wysokości wartości rynkowej lokalu, a na poczet wkładu budowlanego zalicza się wkład mieszkaniowy członka zwaloryzowany według wartości rynkowej lokalu. Jeżeli chodzi o pozostałe zasady rozliczeń przy przekształcaniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze prawo własnościowe, określone są one przez statut danej spółdzielni mieszkaniowej.

3.2. W piśmie z 26 sierpnia 2003 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu co do wniosku grupy posłów z 24 lutego 2003 r., stwierdzając, że:

1) Art. 11¹ ust. 7, art. 12 ust. 4 i art. 48 ust. 3 (w związku z art. 2 ust. 4) ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Podniesione przez wnioskodawców zarzuty nie są słuszne. Przekształcenie prawa wiąże się z poniesieniem stosownych kosztów, a uregulowanie, które polega na tym, że osoba zainteresowana dokonaniem stosownego przekształcenia prawa ponosi koszty owego przekształcenia, jest rozwiązaniem najbardziej odpowiednim.

2) Art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 2 i 3, art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 42 ust. 3 pkt 5 lit. c i d ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Podniesiona przez wnioskodawców okoliczność, że poprzednio obowiązujące przepisy nie zawierały wymogu spłaty przypadającego na dany lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego albo budowlanego z tytułu modernizacji budynku i spłaty przypadających na jego lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal, nie stanowi jeszcze, w wypadku

uzupełnienia ustawy o te warunki, naruszenia Konstytucji. Oczywiste jest, że jeżeli członkowie spłacili wszelkie koszty związane z inwestycjami modernizacyjnymi, to w wypadku przekształcenia nie będą ich już spłacali. Przez wydatki na budowę należy rozumieć wszystkie nakłady, które poniesione zostały na wybudowanie lokalu oraz jego wyposażenie do stanu, w jakim został oddany członkowi spółdzielni, jak również i te, które poniesione zostały w późniejszym okresie, a które związane były z zapewnieniem właściwego standardu i funkcjonowaniem mieszkania. W takiej sytuacji członkowie, którzy otrzymali przydział lokalu w pierwszej kolejności, jeszcze przed ukończeniem całości budowy są obowiązani do uzupełnienia wkładu budowlanego stosownie do ogólnych kosztów budowy. Przyjęcie innego rozwiązania naruszałoby uprawnienia członków spółdzielni mieszkaniowej, którzy otrzymali przydział lokalu w późniejszym terminie, a którzy musieliby spłacać koszty budowy lokali wcześniej przydzielonych, niepokryte w całości przez członków, którzy lokale te otrzymali we wcześniejszym terminie.

3) Art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pozbawia roszczenia o przeniesienie własności lokalu najemcę lokalu użytkowego niebędącego członkiem spółdzielni, a także w zakresie, w jakim pozbawia roszczenia o przeniesienie własności lokalu najemcę lokalu użytkowego lub pracowni twórczej, którego poprzednik prawny poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu lub tej pracowni, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Art. 39 ust. 3 w poprzednim brzmieniu przez przyznanie najemcom pracowni wykorzystywanych przez twórców, najemcom garaży i lokali o innym przeznaczeniu w budynkach spółdzielczych prawa żądania przeniesienia prawa własności tych lokali, naruszał art. 21 i art. 64 Konstytucji. Majątek spółdzielni jest własnością jej członków, a przepis ustawy umożliwiający osobom niebędącym członkami spółdzielni przejmowanie majątku stanowiącego własność spółdzielni i jej członków narusza zasadę państwa prawa.

4) Art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Uchylony art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób bezpośredni naruszał zasadę ochrony własności, gdyż wyłączał swobodę rozporządzania przez spółdzielnię mieszkaniową przedmiotem jej prawa własności.

5) Art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Na mocy ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkaniowych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.) spółdzielnia miała obowiązek przyjęcia najemców mieszkań zakładowych w poczet jej członków, w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych w postaci przydziału mieszkania spółdzielczego na warunkach spółdzielczego prawa lokatorskiego. Wpłacone przez członków kaucje mieszkaniowe podlegały zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego, który nie mógł przekraczać 5% aktualnej wartości rynkowej prawa odrębnej własności danego lokalu. Po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przepisy tej ustawy zastąpiły w części dotyczącej spółdzielni mieszkaniowych przepisy ustawy z 1994 r. W świetle przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych najemcy byłych mieszkań zakładowych mają możliwość wyboru pomiędzy spółdzielczym prawem lokatorskim, spółdzielczym prawem własnościowym a prawem odrębnej własności. Marszałek Sejmu wskazał na brak podstaw prawnych zarówno do zwrotu kaucji, jak i do zaliczenia jej na poczet wkładu mieszkaniowego.

3.3. W piśmie z 29 lipca 2003 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu co do wniosku grupy posłów z 26 marca 2003 r. i wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 6 ust. 4 i art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o stwierdzenie

zgodności z Konstytucją pozostałych, kwestionowanych w przedmiotowym wniosku, przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Uzasadnienie stanowiska zostało oparte na następujących argumentach:

1) Jeżeli chodzi o art. 6 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to rozwiązanie polegające na pominięciu przy wymogu uzyskania pisemnej zgody na zaciągnięcie przez spółdzielnię mieszkaniową kredytu bankowego i zabezpieczenie tego kredytu hipoteką właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni nie jest rozwiązaniem właściwym. Zaciągnięcie kredytu i zabezpieczenie go przez ustanowienie hipoteki oddziałuje na prawa wszystkich podmiotów. Chodzi tutaj nie tylko o właścicieli lokali będących członkami spółdzielni mieszkaniowej, ale także właścicieli niebędących członkami spółdzielni.

2) Rozwiązanie zawarte w art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może doprowadzić do sytuacji, w której hipoteką zostaną obciążone lokale tych członków spółdzielni mieszkaniowej, którzy nie mają żadnego zadłużenia wobec spółdzielni mieszkaniowej.

3) Art. 11¹, art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są zgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w kwestii ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie zobowiązują członka spółdzielni do zawierania umów dotyczących ustanowienia spółdzielczego prawa własnościowego, a jedynie stwarzają taką możliwość. Członek spółdzielni może skorzystać z proponowanej formy przekształcenia lub nie. Ma on do wyboru możliwość ustanowienia spółdzielczego prawa lokatorskiego, spółdzielczego prawa własności lub też prawa odrębnej własności. Wybór jednego z przedstawionych powyżej rozwiązań zależy od własnego uznania oraz możliwości finansowych członka spółdzielni mieszkaniowej. Kwestionowana ustawa słusznie i właśnie w myśl zasady równości prawa, przywraca równouprawnienie własnościowego prawa do lokalu i zapewnia ochronę również lokatorów posiadających to prawo. Jednocześnie stanowi próbę pogodzenia interesów tych osób, które pragną zachować dotychczasowe prawo rzeczowe, oraz tych, które chcą je przekształcić w prawo własności.

4) Art. 11¹ ust. 1 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Nie można mówić w tym przypadku o naruszeniu zasady równości, gdyż w grupie tej samej kategorii podmiotów obowiązują jednakowe zasady. Ustawodawca nie tworzy w obrębie powyższych kategorii żadnych podgrup, którym przyznałby szczególne uprawnienia. Przepisy art. 11¹ i art. 17¹⁴ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odnoszą się do różnych sytuacji. Przepis art. 11¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczy przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze prawo własnościowe, a art. 17¹⁴ kwestionowanej ustawy dotyczy przekształcenia spółdzielczego prawa własnościowego w prawo odrębnej własności lokalu.

5) Art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Wnioskodawcy kwestionują odmienne rozwiązanie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczeń w przypadku nabycia prawa odrębnej własności lokalu i spółdzielczego prawa własnościowego. Tymczasem przepisy art. 12 i art. 11¹ zaskarżonej ustawy regulują odmienne sytuacje. Art. 12 dotyczy przeniesienia własności lokalu, natomiast art. 11¹ reguluje przekształcenie spółdzielczego prawa lokatorskiego w spółdzielcze prawo własnościowe.

6) Art. 17² ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy prawa, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Nabywcy przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Uregulowanie to stosuje się także do spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta. W takiej sytuacji nie można mówić o naruszeniu zasady równości wyrażonej w art. 32

Konstytucji.

7) Art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji.

Nieważność zbycia prawa do części lokalu jest rozwiązaniem właściwym, a inne uregulowanie tej kwestii mogłoby doprowadzić do niezgodnego z przepisami podziału lokalu, i w konsekwencji utraty przez niego przesłanek samodzielności. Ustawodawca przewidział jednak możliwość zbycia ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, w sytuacji występowania kilku podmiotów współuprawnionych.

8) Art. 26 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim uchyla dotychczasowe brzmienie art. 26 ust. 2 jest zgodny z art. 64 w zw. z art. 21 Konstytucji.

Powyższy przepis nie pozbawia właścicieli prawa partycypowania w majątku spółdzielni mieszkaniowej. Art. 26 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu sprzed nowelizacji był „pewnym nieporozumieniem”. Według Marszałka Sejmu zbędne jest w omawianym przypadku stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o zniesieniu współwłasności. Zniesienie współwłasności polega na podziale majątku wspólnego, a podział taki nastąpił wcześniej, podczas ustanawiania odrębnej własności lokali.

9) Art. 42 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji.

Podjęcie przez spółdzielnię czynności wskazanych w tym przepisie powinno być uzależnione od aktywności członków, a nie narzucone przez ustawę.

10) Art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. w zakresie, w jakim uchylił art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów, po przywróceniu rozwiązania polegającego na możliwości przekształcenia spółdzielczego prawa lokatorskiego w spółdzielcze prawo własnościowe, na mocy art. 26 ustawy istnieje możliwość funkcjonowania w obrębie danej nieruchomości wspólnoty mieszkaniowej w sytuacji, kiedy zostanie wyodrębniona własność wszystkich lokali.

11) Art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Konsekwencją przyznania roszczenia o przekształcenie spółdzielczego prawa lokatorskiego w prawo odrębnej własności lokalu jest prawo wystąpienia do sądu o realizację tego prawa. Zainteresowane osoby mogą dochodzić roszczeń na zasadach ogólnych poprzez wytoczenie powództwa o stwierdzenie obowiązku spółdzielni mieszkaniowej do złożenia oświadczenia woli. W takiej sytuacji uchylony art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie miał istotnego wpływu na funkcjonowanie powyższej ustawy.

12) art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 pkt 2 tej ustawy jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca w art. 9 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. przyjął uregulowanie przejściowe w stosunku do spraw wszczętych na podstawie art. 108a prawa spółdzielczego. Realizuje to ochronę praw nabytych w stosunku do tych członków spółdzielni mieszkaniowej, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej wystąpili do zarządu spółdzielni z żądaniem zwołania walnego zgromadzenia w celu podjęcia uchwały o podziale spółdzielni na podstawie art. 108a prawa spółdzielczego.

13) Art. 9 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. w zakresie, w jakim pomija odesłanie do art. 51 ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Brzmienie tego przepisu nakazuje rozpatrywać sprawy wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie przepisów dotychczasowych. W takiej sytuacji będzie tu miał również zastosowanie obowiązujący przed dniem wejścia w życie ustawy art. 51.

4. Postanowieniem z dnia 19 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 17² ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji oraz art. 39 ust. 1 powołanej ustawy z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji z powodu utraty mocy obowiązującej tych przepisów w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Utrata mocy obowiązującej wskazanych przepisów nastąpiła na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2004 r. (sygn. K 32/03), który został ogłoszony w Dzienniku Ustaw (Nr 63 pod poz. 591) oznaczonym datą 15 kwietnia 2004 r.

5. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych, Regionalnego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych, Ogólnopolskiego Ruchu Obrony Interesów Lokatorów, Krajowego Związku Lokatorów i Spółdzielców, Departamentu Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury oraz kilku spółdzielni mieszkaniowych o udzielenie informacji o sposobach realizacji w praktyce spółdzielczej art. 17³ oraz art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, określających wysokość świadczeń spełnianych przez członka spółdzielni, który zawiera ze spółdzielnią umowę o budowę lokalu mającego być przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu albo prawa odrębnej własności lokalu. Ponadto na życzenie Trybunału prof. dr. hab. Krzysztof Pietrzykowski przedstawił opinię dotyczącą wykładni art. 17³ i art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi oraz opinii biegłego Trybunał stwierdził, że wysokość tych opłat jest ustalana wg dokładnie takich samych kryteriów, niezależnie od tego, czy chodzi o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu czy prawa własności lokalu.

II

Podczas rozprawy przedstawiciele wnioskodawców podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych. Przedstawiciel Sejmu nie stawiał się na rozprawę.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmienił zajęte poprzednio stanowisko co do art. 11¹ ust. 2, art. 11¹ ust. 4 i art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 11¹ ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim nie uwzględnia przy określeniu wartości rynkowej lokalu nakładów poniesionych przez spółdzielcę na polepszenie substancji mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 11¹ ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim daje spółdzielni możliwość dowolnego ustanawiania w statucie zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w tym wysokości i zasad stosowania ulg i bonifikat, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz 3) art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim nie nakłada na spółdzielnię obowiązku zastosowania przy przeniesieniu odrębnej własności lokalu na członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, ulg i bonifikat analogicznych do tych, jakie mają zastosowanie przy przekształceniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko zawarte w swoich pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem połączonych do wspólnego rozpoznania wniosków trzech grup posłów są liczne przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dodane do niej albo zmienione przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r. Ze względu na to, że po wniesieniu wniosków ogłoszony został jednolity tekst tej ustawy (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116), w wyroku powołano ten tekst, a nie tekst oznaczony we wnioskach, skoro oznaczenia zaskarżonych przepisów nie uległy zmianie. Przedmiotem wniosków jest także kilka przepisów ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., wprowadzających zmiany do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także do prawa spółdzielczego z 1982 r.

2. Większość kwestionowanych przez wnioskodawców przepisów dotyczy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wbrew sugestii płynącej z nazwy nadanej temu prawu w 1982 r. – nie było ono odmianą prawa własności, ale prawem rzeczowym ograniczonym (por. art. 17² ust. 1 zdanie 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 244 k.c. w brzmieniu zharmonizowanym z terminologią przyjętą aktualnie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych dopiero przez ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 172, poz. 1804). Jako prawo rzeczowe ograniczone jest ono prawem na rzeczy cudzej – na nieruchomości będącej własnością spółdzielni, przy czym wykonywanie tego prawa jest ograniczone do oznaczonego lokalu oraz tych części nieruchomości, które są przeznaczone do wspólnego użytku mieszkańców. Prawa rzeczowe ograniczone mieszczą się w kategorii „praw majątkowych”, a zatem zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji są objęte ochroną, ale ich ochrona jest uregulowana w sposób nieco odmienny niż ta, którą Konstytucja gwarantuje własności. Wyrazem tego jest obowiązywanie takich przepisów Konstytucji, które odnoszą się tylko do własności, a nie do innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3).

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wprowadzone do polskiego systemu prawnego przez ustawę z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61; dalej: ustawa o spółdzielniach i ich związkach z 1961 r.), zastąpiło w budynkach spółdzielczych prawo własności lokalu, przewidziane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 94, poz. 848 ze zm.). Rozporządzenie to – wydane właśnie dla potrzeb spółdzielczości mieszkaniowej (co zostało wyraźnie powiedziane w uzasadnieniu jego projektu) – zachowało moc aż do dnia wejścia w życie kodeksu cywilnego (art. V pkt 1 p.w.k.c.), ale mimo to bezpośrednio po wejściu w życie wspomnianej ustawy o spółdzielniach i ich związkach z 1961 r. ustanowione wcześniej prawa własności lokali zostały przymusowo przekształcone w prawa rzeczowe ograniczone. W systemie prawnym państwa, w którym obowiązywała Konstytucja zapewniająca „szczególną opiekę i ochronę” dla „własności spółdzielczej jako własności społecznej” (art. 11 Konstytucji z 1952 r.) oraz nakazująca ograniczanie, wypieranie i likwidowanie własności prywatnej, poza własnością chłopów, rzemieślników i chałupników (art. 3 i art. 12 Konstytucji z 1952 r.), nie mogło być miejsca dla instytucji własności lokalu w budynkach spółdzielczych. Zgodnie z ustawą o spółdzielniach i ich związkach z 1961 r. prawo rzeczowe ograniczone do lokalu spółdzielczego mogło być ustanawiane tylko w budynkach należących do jednego typu spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, a mianowicie tzw. spółdzielni budowlano-mieszkaniowych (por. pierwotne brzmienie art. 244 k.c.). Po kilku latach – bez zmiany tekstu nadal obowiązującej wówczas ustawy o spółdzielniach i ich związkach z 1961 r. – możliwość ustanawiania takiego prawa dopuszczona została także w spółdzielniach zwanych dotychczas spółdzielniami mieszkaniowymi (potocznie: lokatorskimi). W tak ukształtowanym stanie prawnym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu zaczęło być w odczuciu społecznym traktowane jako paliatyw własności lokalu, przede wszystkim

dzięki wyposażeniu go w cechy zbywalności i dziedziczności, które – mimo poddania ich daleko idącym ograniczeniom ustawowym i pozaustawowym – czyniły to prawo bardziej atrakcyjnym od spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W przepisach prawa spółdzielczego z 1982 r. utrzymano ukształtowany poprzednio stan prawny, w szczególności nadal nie dopuszczono możliwości ustanawiania w domach spółdzielczych własności lokalu. Możliwość taką przywrócono dopiero w 2000 r., wydając ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Regulacja własności lokalu przewidziana w tej ustawie jest oparta na zasadach podobnych do przyjętych w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), w związku z czym nieuzasadnione jest zastosowanie w tych dwóch ustawach nieco odmienniej terminologii („własność lokalu” i „odrębna własność lokalu”), zawsze chodzi bowiem o własność odrębnego lokalu.

Wydając ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawodawca uznał za zbędne dalsze istnienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako prawa rzeczowego ograniczonego spełniającego taką samą funkcję jak prawo własności lokalu. Jednocześnie wykluczył, i to ze skutkiem natychmiastowym, możliwość jego ustanawiania (nawet w sytuacji, gdy w konkretnej spółdzielni nie było możliwe ustanowienie własności lokalu, wymagające uprzedniego dokonania przez spółdzielnię mieszkaniową szeregu czasochłonnych działań). Utrzymano natomiast istnienie ustanowionych wcześniej tego typu praw, stworzono jednak mechanizm umożliwiający ich zastąpienie prawem własności na żądanie zainteresowanego tym członka spółdzielni. Z kolei ustawa zmieniająca z dnia 19 grudnia 2002 r. przywróciła instytucję spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wprowadzając do pierwotnego tekstu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przepisy będące powtórzeniem odpowiednich przepisów prawa spółdzielczego z 1982 r. (wydanych – co należy przypomnieć – w odmiennym stanie konstytucyjnym). Możliwość ustanowienia w budynku spółdzielczym własności lokalu została utrzymana, ale w kilku z nowych lub zmienionych przepisów uwidoczniło się niechętnie nastawienie twórców nowelizacji do tej instytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie jest jego rolą rozstrzyganie o tym, jakie inne niż własność prawo lub prawa podmiotowe mogą być ustanawiane przez spółdzielnie mieszkaniowe co do lokali znajdujących się w należących do takich spółdzielni budynkach, w szczególności, czy mają to być prawa przewidziane w przepisach powszechnie obowiązujących, czy też specyficzne prawa dotyczące tylko budynków spółdzielczych. Podtrzymując w całej rozciągłości stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 30 marca 2004 r. (sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22, punkt III, 2.2), Trybunał nie wypowiada się zatem obecnie ani w kwestii zgodności z Konstytucją zniesienia możliwości ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, dokonanego przez ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, ani przywrócenia takiej możliwości, dokonanego przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r. Zajęcie w niniejszej sprawie takiego stanowiska jest tym bardziej uzasadnione, że we wnioskach zakwestionowano jedynie poszczególne przepisy, regulujące spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu, a nie całokształt przepisów normujących tę instytucję. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny rozważył problem zgodności z Konstytucją poszczególnych przepisów, w stosunku do których wnioskodawcy wysunęli i uzasadnili zarzut niezgodności z Konstytucją.

3. Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań dotyczących zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów celowe jest skrótowe przynajmniej przedstawienie konstytucyjnych podstaw działalności spółdzielczości mieszkaniowej.

Odmienne niż Konstytucja PRL z 1952 r. – która oprócz powołanego wyżej przepisu przewidującego szczególną ochronę i opiekę nad własnością spółdzielczą oraz poparcie rozwoju różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi (art. 16 tekstu z 1976 r.) – zawierała także deklarację rozwoju i poparcia dla budownictwa spółdzielczego, przy nałożeniu na państwo obowiązku dbałości o „racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi” (art. 79 ust. 5) –

obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym ze swych przepisów nie wspomina o spółdzielniach (choć wymienia różne typy zrzeszeń, a nawet fundacje). W tej sytuacji problem spółdzielczości może być rozważany w świetle ogólnej regulacji konstytucyjnej dotyczącej wolności zrzeszania się (art. 12 i 58 Konstytucji). Gdy chodzi zaś o spółdzielnie mieszkaniowe, będące ze względu na spełnianą przez nie funkcję swoistym typem spółdzielni, istotne znaczenie ma regulacja przewidziana w art. 75 ust. 1, art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji. Formalnym wyrazem swoistego charakteru spółdzielni mieszkaniowych jest obowiązywanie dotyczącej tych właśnie spółdzielni odrębnej ustawy, będącej uzupełnieniem ogólnych przepisów prawa spółdzielczego. Liczba zawartych w tej ustawie przepisów jest większa od liczby wszystkich zamieszczonych we wniesionym niedawno do Sejmu prezydenckim projekcie prawa spółdzielczego przepisów szczególnych dotyczących innych odrębnych typów spółdzielni. Jest to spowodowane tym, że większość przepisów tej ustawy nie dotyczy problematyki korporacyjnej, ale problematyki prawnych form korzystania z lokali, będącej istotnym segmentem całokształtu problematyki prawa mieszkaniowego.

Art. 75 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne, w tym na władzę ustawodawczą, obowiązek prowadzenia „polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”. Polityka ta ma się przejawiać w działaniach prowadzących do zwiększenia liczby lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a nie w działaniach polegających na redystrybucji istniejących już lokali. Omawiany przepis jako przykład pożądanых działań władz publicznych wymienia popieranie „działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania”. Chodzi tu zarówno o działania podejmowane przez obywateli indywidualnie, jak i grupowo. Poparcie dla tych ostatnich wymaga stworzenia odpowiednich instytucji prawnych. Od takich działań, podejmowanych przez osoby zamierzające zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe dzięki uzyskaniu mieszkania w wybudowanym wspólnym wysiłkiem domu, odróżnić należy działania przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność budowlaną nastawioną na osiągnięcie zysku z wynajmowania lub sprzedaży wybudowanych budynków lub lokali.

Spółdzielczość mieszkaniowa jest organizacyjnoprawną formą współdziałania obywateli zmierzających do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych. Jej cechą charakterystyczną jest to, że współdziałanie to nie ma na celu osiągnięcia zysku, ale zaspokojenie potrzeb osób zrzeszonych w spółdzielni, w tym wypadku – potrzeb mieszkaniowych. Z tego punktu widzenia niekonsekwencją jest objęcie tą samą regulacją ustawową zarówno spółdzielni budujących mieszkania w celu dostarczenia ich swym członkom (art. 1 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), i jak budujących mieszkania w celu ich wynajmowania lub sprzedaży, a więc prowadzących typową działalność komercyjną (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), a zwłaszcza dopuszczenie prowadzenia przez tę samą spółdzielnię działalności pierwszego i drugiego typu (art. 1 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), i to bez ustawowego zastrzeżenia, że przedmiotem wynajmu i sprzedaży mogą być lokale, które nie są niezbędne dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni.

O zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywatela można mówić w sytuacji, gdy zajmuje on lokal o odpowiadających mu cechach dotyczących powierzchni, standardu, lokalizacji oraz tytułu prawnego. Użyty w omawianym przepisie Konstytucji zwrot „własne mieszkanie” oznacza każde mieszkanie, do którego zajmujący je obywatel ma stosowny tytuł prawny, czyli mieszkanie, w którym jest on „u siebie”, a nie tylko takie mieszkanie, którego jest właścicielem. Terminologia użyta w art. 75 ust. 1 Konstytucji nie uzasadnia tezy, jakoby własność mieszkania zasługiwała na większe poparcie niż inne tytuły prawne. Zarazem jednak Konstytucja nie uzasadnia preferowania formy spółdzielczej w stosunku do innych form organizacyjnych współdziałania osób zamieszkujących lokale znajdujące się w tym samym budynku, np. wspólnot mieszkaniowych zrzeszających właścicieli lokali. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażone już w poprzednio wydanych wyrokach stanowisko, iż

ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni jest uzasadniona w takim tylko zakresie, w jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących członkom tej spółdzielni (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87 i z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22). Stanowisko to zakłada konieczność odróżnienia ochrony własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni mieszkaniowej w stosunkach zewnętrznych (przede wszystkim – przed ich naruszeniami ze strony państwa) i w stosunkach wewnętrznych (w relacji do członków spółdzielni). Skoro zasadniczą racją istnienia spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokojenie przez nią potrzeb osób będących jej członkami, to interes spółdzielni jako osoby prawnej odrębnej od osób będących jej członkami musi być oceniany pod kątem tego, czy jego ochrona przyczynia się do lepszego i pełniejszego zaspokojenia potrzeb członków spółdzielni. Ukształtowanie praw i obowiązków członków spółdzielni jest zdeterminowane tym, że własność i inne prawa stanowiące mienie spółdzielni są z ekonomicznego punktu widzenia własnością grupową osób będących członkami tej spółdzielni.

Art. 75 ust. 2 Konstytucji nakazuje ustawowe uregulowanie problemu „ochrony praw lokatorów”. Konstytucyjne pojęcie „lokator” obejmuje także osoby fizyczne zajmujące lokale mieszkalne na podstawie stosunku prawnego łączącego je ze spółdzielnią mieszkaniową (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22). Ochrona ta powinna być równa dla ogółu lokatorów. Rzecz jasna – równość ochrony praw nie oznacza, że ma być ona ukształtowana w sposób jednakowy, pomijający różnice dzielące np. treść stosunku prawnego łączącego wynajmującego i najemcę od stosunku prawnego łączącego spółdzielnię mieszkaniową z jej członkiem. Zastrzeżenia budzi więc ograniczenie zastosowania przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) w stosunku do spółdzielców zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05).

Art. 76 Konstytucji, zobowiązujący władze publiczne do ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców”, m.in. „przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, ma także znaczenie dla spółdzielców zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten traktować należy jako konkretyzację ogólnych zasad sprawiedliwości społecznej i nie można ograniczać jego zastosowania do konsumentów, najemców i użytkowników w ustawowym, cywilnoprawnym rozumieniu tych pojęć. Chodzi tu w istocie o ochronę interesów osób będących „słabszą” stroną różnego rodzaju stosunków prawnych. Jest faktem powszechnie znanym, że spółdzielnie mieszkaniowe są jednostkami organizacyjnymi, które z racji swego majątku, doświadczenia osób nimi kierującymi, a zwłaszcza z uwagi na służące im z reguły zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są podmiotami „silniejszymi” niż poszczególni członkowie spółdzielni, jak również osoby ubiegające się o członkostwo i związane z nim prawo do lokalu. Poza tym interes tych osób ma analogicznie jak w przypadku konsumentów charakter rozproszony, co utrudnia im jego ochronę. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż interesy te podlegają ochronie konstytucyjnej i uzasadniają uregulowanie ustawowe precyzujące jej zakres. Z tego punktu widzenia oczywiste jest, że w interesie władz spółdzielni mieszkaniowej leżeć może ustanawianie „słabszych” praw do lokali mieszkalnych, zwiększa to bowiem zakres ich swobody w prowadzeniu działalności (nie wyklucza to sytuacji, gdy władze spółdzielni są zainteresowane przekształceniami prawa lokatorskiego z uwagi na to, że „odzyskanie” lokali uważają w obowiązującym stanie prawnym za iluzoryczne, a środki pieniężne uzyskane z tytułu przekształcenia zasilają aktywa spółdzielni). W szczególności daleko idące ograniczenia tej swobody występują w sytuacji, gdy w budynku mieszkalnym ustanowione są prawa odrębnej własności poszczególnych lokali połączone z udziałem we współwłasności nieruchomości, na której położony jest sam budynek, i jego tzw. „częściach niewydzielonych”.

4. Trybunał Konstytucyjny, oceniając zaskarżone przepisy w świetle wskazanych we wnioskach wzorców kontroli konstytucyjności, uznał, że tylko część zarzutów wnioskodawców jest trafna. Dotyczy to zarzutów skierowanych przeciwko przepisom ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. wskazanych w punkcie 2, 6, 8, 9, 14, 21, 23 i 24 niniejszego wyroku. Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny – stwierdziwszy niezgodność zaskarżonego przepisu z jednym ze wskazanych przez wnioskodawców przepisów Konstytucji – nie oceniał zgodności tego przepisu z pozostałymi wskazanymi wzorcami. Do pozbawienia przepisu mocy obowiązującej, co stanowi zasadniczy cel wnioskodawcy, wystarcza stwierdzenie jego niezgodności z jednym tylko przepisem Konstytucji.

W niniejszej sprawie takie sformułowanie poszczególnych rozstrzygnięć zawartych w wyroku było tym bardziej uzasadnione, że wskazanie niektórych wzorców nie zostało we wnioskach poparte uzasadnieniem postawionego zarzutu. Tymczasem, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Analiza wniosków złożonych w niniejszej sprawie dowodzi, że w dążeniu do wzmocnienia zasadniczej argumentacji mającej uzasadniać zarzut niezgodności wskazanego przepisu z Konstytucją, wnioskodawcy powoływali także wzorce o treści nieadekwatnej do formułowanych zarzutów. W takich przypadkach rozstrzygnięcie Trybunału zostało sformułowane z użyciem zwrotu „nie jest niezgodny”. Ponadto można zauważyć, że wnioskodawcy często niedokładnie oznaczali przedmiot kontroli konstytucyjności, np. wskazując jako przedmiot kontroli cały przepis, podczas gdy w istocie zarzuty skierowane zostały tylko do jego wyodrębnionych fragmentów.

Wskazane okoliczności musiały mieć wpływ na sformułowanie wydanego w niniejszej sprawie wyroku, a także na jego uzasadnienie. Starając się o to, aby było ono możliwie najbardziej przejrzyste, Trybunał Konstytucyjny najpierw zajął się przytoczeniem motywacji dotyczącej tych punktów wyroku, w których stwierdzona została niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

4.1. Spośród zarzutów dotyczących przepisów o spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu najistotniejszy jest zarzut skierowany przeciwko zamieszczonemu w art. 17³, a dokładniej w art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2, ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uregulowaniu zakresu świadczeń majątkowych, do których zobowiązany jest członek spółdzielni mający uzyskać spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że jest on taki sam jak zakres obowiązków członka ubiegającego się o ustanowienie na jego rzecz prawa własności lokalu, podczas gdy wzajemne świadczenie spółdzielni jest w każdej z tych sytuacji odmienne. Porównanie tekstu odpowiednich fragmentów zakwestionowanego przepisu z tekstem dotyczącego własności lokalu art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dowodzi pełnej zbieżności ich treści. Na podstawie obu przepisów członek spółdzielni obowiązany jest pokryć wszelkie zobowiązania spółdzielni związane z budową lokalu mającego być przedmiotem ustanowienia na jego rzecz prawa, przy czym wyróżnienie tu dwóch składników, a mianowicie „wkładu budowlanego” w wysokości odpowiadającej „całości kosztów budowy” oraz „innych zobowiązań związanych z budową” wydaje się nie mieć uzasadnienia. Na podstawie otrzymanych opinii i ekspertyz Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że praktyka spółdzielni mieszkaniowych odpowiada treści wymienionych przepisów, co więcej – praktyka ta jest w pełni

akceptowana przez Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych. Taka treść zakwestionowanego przepisu wykazuje nietrafność przytaczanego w toku prac sejmowych argumentu, jakoby przywrócenie własnościowego prawa do lokalu miało na celu zapewnienie członkom spółdzielni możliwości wyboru między różnymi formami prawnymi w zależności od ich „możliwości finansowych” (druk Sejmu IV kadencji nr 315, z 29 stycznia 2002 r., zawierający projekt ustawy opisany jako zgłoszony 12 marca 2002 r., s. 18). *De lege lata* zarówno prawo własności lokalu, jak spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu są bowiem dostępne dla osób o takich samych możliwościach finansowych. Inaczej przedstawia się sprawa lokatorskiego prawa do lokalu, ale jego ustanowienie uzależnione jest od funkcjonowania systemu dofinansowywania budowy mieszkań. W tym kontekście można przypomnieć, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podawanie fałszywego uzasadnienia zmiany przepisów prawnych jest działaniem nagannym, które nie służy wzmocnieniu zaufania do organów ustanawiających te przepisy oraz organów je stosujących (por. Gillow przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 9063/80).

Wobec tych ustaleń zarzuty wnioskodawców muszą być uznane za w pełni zasadne. Ustawowe określenie górnej granicy świadczeń spełnianych na rzecz spółdzielni przez członka ubiegającego się o nabycie własności lokalu (art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) nie nasuwa zastrzeżeń, jednak przyjęcie takiego samego określenia co do członka mającego uzyskać inne niż własność prawo do lokalu, z którymi nie łączy się udział we współwłasności nieruchomości należącej do spółdzielni, oznacza oczywiście naruszenie konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Dokonując nowelizacji, ustawodawca nie uwzględnił, że w stanie prawnym, w którym dopuszczalne jest nabycie własności lokalu, regulacja dotycząca warunków nabycia prawa rzeczowego ograniczonego mającego za przedmiot lokal nie może być mechanicznym powtórzeniem rozwiązań przyjętych w okresie, gdy ten typ prawa miał zastępować własność lokalu. Jeżeli ustawodawca dopuszcza istnienie obok prawa własności innego typu praw podmiotowych, których przedmiotem jest lokal służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, to musi odpowiednio zróżnicować także wysokość świadczeń spełnianych przez ich nabywców. W obecnie obowiązującej ustawie postulat ten został zrealizowany tylko w przepisach o spółdzielczym lokatorskim prawie do lokalu, według których uzyskanie takiego prawa uwarunkowano wniesieniem tzw. wkładu mieszkaniowego w wysokości niższej od kosztów budowy lokalu, co jest możliwe dzięki uzyskaniu przez spółdzielnię pomocy ze środków publicznych (art. 10 ust. 2).

4.2. Ustalenia dotyczące niezgodności z Konstytucją przepisów określających warunki nabycia omawianych praw (tj. prawa własności lokalu i prawa rzeczowego ograniczonego) rzutują też na ocenę konstytucyjności przepisów dotyczących „przekształcenia” prawa o treści mniej intensywnej w prawo o treści bardziej intensywnej (w szczególności ustanowienia zamiast przysługującego dotychczas danemu członkowi spółdzielni spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu – spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, co reguluje art. 11¹, albo prawa własności lokalu, co reguluje art. 12). W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi na niespójność regulacji przewidzianej w art. 1 ust. 2 w związku z ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który sugeruje, że spółdzielnia może w swym statucie zdecydować o tym, jakiego typu prawo do mieszkania mogą uzyskać jej członkowie, a przepisami art. 11¹, art. 12 i art. 17¹⁴ tej ustawy, które przyznają członkowi spółdzielni uprawnienie do żądania omawianego „przekształcenia”, przy czym uprawnienie to – jako oparte na ustawie – nie może być wyłączone ani ograniczone przez statut spółdzielni (co podkreśla treść art. 11¹ ust. 5 i 6 oraz art. 12¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Członek spółdzielni, której statut przewiduje ustanawianie zarówno lokatorskiego, jak i własnościowego prawa do lokalu oraz prawa własności lokalu, spełnia na rzecz spółdzielni świadczenie pieniężne, o którego wysokości decyduje – mówiąc

najogólniej – wysokość kosztów budowy przypadających na nabywany przez niego lokal. Natomiast członek spółdzielni, której statut dopuszcza ustanowienie tylko prawa lokatorskiego, może zamiast tego prawa uzyskać spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo własności tegoż lokalu, ale wówczas obowiązany jest uiścić na rzecz spółdzielni kwotę odpowiadającą wartości rynkowej lokalu (a nie – wartości nabywanego prawa, jak to przewidywał pierwotny, już nieobowiązujący tekst art. 12 ust. 1 pkt 3), a więc kwotę inną, z reguły – wyższą – od kwoty odpowiadającej kosztom budowy lokalu. Regulacja taka odnosi się także do sytuacji, gdy wprowadzie statut spółdzielni przewiduje ustanawianie na rzecz członków prawa własności lokalu, ale faktycznie nie jest to możliwe wskutek tego, że spółdzielnia nie sfinalizowała określonych w art. 42 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych działań niezbędnych do ustanowienia własności lokalu. Uregulowanie takie jest niedopuszczalnym naruszeniem zasady równości między osobami zamierzającymi w związku z członkostwem spółdzielni uzyskać prawo własności lokalu lub prawo rzeczowe ograniczone do lokalu. Jest ono także niekonsekwentne w stosunku do założenia, zgodnie z którym działania spółdzielni, w szczególności na płaszczyźnie stosunków z jej członkami, nie powinny zmierzać do przysporzenia spółdzielni zysków kosztem jej członków.

Uregulowanie to nasuwa także innego rodzaju zastrzeżenia. Stosunki prawne między spółdzielnią mieszkaniową i jej członkami mają charakter cywilnoprawny, a nie administracyjnoprawny (oparty na podporządkowaniu jednej strony – drugiej). Ingerencja ustawodawcy w tego rodzaju stosunki prawne jest dopuszczalna, jeżeli jest to konieczne dla realizacji celów określonych przez Konstytucję, np. ochrony konsumenta (art. 76) lub ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3. Przewidziana w zaskarżonych przepisach regulacja polega na wiążącym ustaleniu wysokości świadczenia spełnianego przez członka spółdzielni na jej rzecz. Ustalenie to zostało dokonane według modelu „ceny sztywnej”, a nie „ceny maksymalnej”. W ten sposób ustawodawca dokonał niemającej uzasadnienia konstytucyjnego ingerencji w sferę praw majątkowych spółdzielni, będącej przecież obecnie osobą prawną spoza sektora publicznego. Art. 11¹ ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przepis sformułowany w sposób wyjątkowo niejasny, wskutek czego wręcz niemożliwe jest jednoznaczne ustalenie jego treści, może być rozumiany jako upoważnienie do odstąpienia od przewidzianej w ustawie „ceny sztywnej”. Jeżeli odczytanie to jest prawidłowe, to brak analogicznego upoważnienia w tekście art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczącego nabycia własności lokalu przez członka spółdzielni, któremu przysługuje lokatorskie prawo do tegoż lokalu, musi być rozumiany jako wyłączenie w tej sytuacji możliwości stosowania przez spółdzielnię ulg i bonifikat. Nabycie własności lokalu w budynku spółdzielczym podlega przeto regulacji bardziej rygorystycznej od dotyczącej nabycia własności przez najemcę lokalu w budynku będącym przedmiotem własności publicznej. W wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87) Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne konstytucyjnie narzucenie spółdzielniom mieszkaniowym obowiązku zbywania lokali mieszkalnych za kwotę ustaloną przez ustawodawcę (chodziło o 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu), obecnie z tych samych motywów Trybunał ocenia jako naruszające Konstytucję uregulowanie niepozwalające spółdzielni na dopuszczenie przez jej statut możliwości obniżenia określonej ustawowo „ceny sztywnej”.

Trybunał Konstytucyjny uznał z powyższych powodów art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za niezgodne z art. 64 ust 2 Konstytucji, a ponadto z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności treści przepisów prawnych, która została naruszona wskutek nadania tym przepisom, a zwłaszcza drugiemu z nich, brzmienia utrudniającego ustalenie treści zawartego tu unormowania. W szczególności nie jest jasny stosunek regulacji przewidzianej w art. 11¹ ust. 4 do regulacji przewidzianej w ogólnym przepisie art. 8 pkt 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ostatni z wymienionych przepisów przewiduje uregulowanie przez spółdzielnię w jej statucie kwestii praw i obowiązków

członków dotyczących „zawierania z członkami, którym przysługują spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali, umów o przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu”, podczas gdy pierwszy wyraża taki sam nakaz, ale ograniczony tylko do kwestii „zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu”. Jeżeli przyjąć, że przepis ten został wydany w celu umożliwienia spółdzielni mieszkaniowej ustalenia w statucie odmiennych od określonych w art. 11¹ ust. 2 zasad rozliczeń, to brak jego odpowiednika w art. 12 powinien być rozumiany jako wyłączenie możliwości ustalenia w statucie odstępstwa od regulacji ustawowej, w sytuacji określonej w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, co musi być uznane za naruszenie zasady równości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego problem dopuszczalności stosowania przez spółdzielnię korzystniejszych dla członków zasad ustalania odpłatności pobieranej od członka zamierzającego „przekształcić” przysługujące mu dotychczas prawo do lokalu wymaga jasnego i precyzyjnego uregulowania przez ustawodawcę, natomiast stosowanie zasad mniej korzystnych niż określone ustawowo nie może mieć miejsca. Nie jest przy tym dopuszczalne gorsze traktowanie członków ubiegających się o nabycie własności lokalu w porównaniu z członkami ubiegającymi się o ustanowienie prawa rzeczowego ograniczonego, dopuszczalne natomiast może być uwzględnienie tego, czy dany członek spółdzielni uczestniczył w kosztach nabycia przez spółdzielnię prawa do gruntu, na którym wybudowany został budynek spółdzielczy.

Podkreślenia wymaga, że uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy za niezgodne z Konstytucją pozbawia także mocy obowiązującej odpowiadające im postanowienia statutów spółdzielni. Statut osoby prawnej nie może zawierać unormowań niezgodnych z prawem powszechnie obowiązującym, w tym i z Konstytucją (tak co do statutu spółdzielni mieszkaniowej Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98 i z 29 marca 2004 r., sygn. K 32/03).

4.3. „Zbycie prawa do części lokalu”, o którym mówi dotyczący spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, oznacza powstanie zamiast jednego prawa, którego przedmiotem był dany lokal – dwóch praw tego samego typu (nie chodzi tu zatem np. o wynajęcie części lokalu). Warunki, jakie musi spełniać lokal, którego dotyczą przepisy o spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu, są określone w art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przewidującym odesłanie do przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Jeżeli zbywana część lokalu będącego przedmiotem prawa własnościowego nie odpowiada kryteriom samodzielnego lokalu, jej zbycie jest niedopuszczalne, gdyż naruszałoby wymagania ustanowione w art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali. W tym więc zakresie zakaz wypowiedziany w art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zbędny (co oczywiście nie oznacza samo przez się niezgodności z Konstytucją). Niezgodność z Konstytucją zakazu przewidzianego w zaskarżonym przepisie jest spowodowana tym, że zakaz ten jest dalej idący od zakazu wynikającego z art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali, gdyż dotyczy zbycia także takiej części lokalu, która odpowiada kryteriom legalnej definicji lokalu mogącego być przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W tym zakresie zakaz ten powoduje ograniczenie prawa majątkowego chronionego przez art. 64 Konstytucji, które nie ma uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4. Gdy chodzi o art. 42 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wnioskodawcy kwestionują nie tylko brak drogi sądowej, ale i przyjęte w znowelizowanym przepisie określenie daty początkowej, aktualizującej obowiązek podjęcia przez spółdzielnię opisanych w tym przepisie działań. Dokonanie tych działań jest niezbędne dla ustanowienia w budynkach danej spółdzielni własności lokali, a więc jest ono warunkiem umożliwiającym członkowi spółdzielni

realizację przyznanego mu przez ustawę uprawnienia do nabycia własności lokalu. Działania te wymagają ze strony organów spółdzielni nie tylko wysiłku, ale i poniesienia znacznych często kosztów. Uzależnienie aktualizacji obowiązku od wniosku członka spółdzielni w sytuacji, gdy ustawa nie daje mu do dyspozycji skutecznego instrumentu dochodzenia od spółdzielni realizacji obowiązku, czyni uprawnienie członka do nabycia własności w pewnej mierze iluzorycznym. Instrumentem takim była regulacja przewidziana w art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uchylonym przez art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał ten ostatni przepis za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ale zarzut wnioskodawcy dotyczy także odmiennego niż w pierwotnym tekście ustawy określenia terminu, w którym spółdzielnia ma zrealizować określony w tym przepisie obowiązek. Wprawdzie określenie terminu jakichś działań należy do zakresu objętego swobodą ustawodawcy, ale w tym wypadku uwzględnić trzeba ewolucję treści kwestionowanego przepisu. W tekście pierwotnym przewidywał on termin 12-miesięczny, przedłużony później do 24 miesięcy, ale zawsze bieg terminu liczony był od dnia wejścia ustawy w życie. Można zakładać, że część spółdzielni podjęła te działania w wyznaczonym czasie, część – nie (gdyby było inaczej – ustawodawca nie zmieniałby dotychczasowej regulacji). Tego typu działanie ustawodawcy, premiujące te spółdzielnie, które nie zastosowały się do obowiązującego prawa, jest nie tylko deprawujące, ale także narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, rozumianą jako adresowany do ustawodawcy zakaz ustanawiania regulacji, w świetle której ten, kto zastosował się do obowiązującego prawa, znalazł się w sytuacji mniej korzystnej od tego, kto to prawo naruszył.

Na marginesie należy także zauważyć, że omawiana nowelizacja zmieniła nie tylko datę początkową terminu realizacji obowiązku spółdzielni mieszkaniowej, ale i samą konstrukcję tego obowiązku. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przed zmianą dokonaną w wyniku ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. obowiązek określenia przez spółdzielnię przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu w danej nieruchomości miał charakter obowiązku wynikającego wprost z ustawy. Obecnie obowiązek ten nie aktualizuje się automatycznie, ale wskutek podjęcia określonej czynności, a mianowicie – złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności lokalu. Złożenie takiego wniosku choćby przez jednego członka spółdzielni wywołuje skutek wobec wszystkich pozostałych członków, gdyż określenie przez spółdzielnię przedmiotu odrębnej własności z oczywistych względów nie może dotyczyć tylko jednego lub tylko kilku wybranych lokali w danej nieruchomości, ale musi odnosić się do wszystkich lokali w budynku, a także zakłada uregulowanie przysługującego spółdzielni prawa do gruntu, na którym usytuowany jest dany budynek. Jeżeli jeden z członków spółdzielni wystąpi z wnioskiem o ustanowienie na jego rzecz własności lokalu, do którego przysługuje mu spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu, to obowiązkiem spółdzielni jest zaspokojenie tego roszczenia, z czym łączyć się musi także dokonanie wszystkich czynności, które są do tego konieczne. Regulacja przewidziana w obecnie obowiązującym tekście art. 42 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie daje członkowi takiej spółdzielni możliwości uzyskania miarodajnej informacji o tym, jaki byłby jego udział w nieruchomości wspólnej, dopóki nie został złożony pierwszy wniosek o ustanowienie własności lokalu. Takie ukształtowanie tej regulacji może zniechęcać do wystąpienia z roszczeniem o ustanowienie własności lokalu.

Kierując się dążeniem do umożliwienia ustawodawcy prawidłowego uregulowania omawianego zagadnienia, co ma znaczenie także dla uporządkowania stanu prawnego mienia pozostającego w dyspozycji danej spółdzielni, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 42 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 2 zd. 1 Konstytucji, art. 79 ust. 1 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym). Nie powinno budzić wątpliwości, że nie wyłącza to możliwości wprowadzenia w życie nowej – zgodnej z Konstytucją – regulacji ustawowej przed upływem terminu określonego w punkcie 14 wyroku.

4.5. Art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. uchylił art. 108a prawa spółdzielczego. W przepisie tym uregulowano szczególny tryb podziału spółdzielni na żądanie grupy członków, których prawa i obowiązki majątkowe są związane z wyodrębnioną organizacyjnie jednostką spółdzielni albo z częścią majątku spółdzielni, która nadaje się do takiego wyodrębnienia. Określał on przesłanki, które mogą uzasadniać odrzucenie przez spółdzielnię zgłoszonego żądania, a spory w związku z tym powstałe przekazywał na drogę sądową. Omawiany przepis był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakończonej wyrokiem z 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Trybunał uznał wówczas, że przepis ten nie tylko nie jest niezgodny z Konstytucją, ale że jego obowiązywanie jest konieczne dla zapewnienia pełnej realizacji wolności zrzeszania się, której elementem jest możliwość wystąpienia ze zrzeszenia. Uchylenie przepisu stanowiącego instrument realizacji wartości konstytucyjnych samo przez się nie przesądza oczywiście o niekonstytucyjności takiej zmiany, jeżeli wartości te chronione są innymi przepisami. W tym wypadku nie ma to jednak miejsca. Uchylenie art. 108a prawa spółdzielczego jest więc naruszeniem art. 58 Konstytucji. Należy przypomnieć, że art. 77 ust. 2 Konstytucji wprowadza bezwarunkowy zakaz wyłączania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw. Okoliczności przytaczane w toku dyskusji poprzedzających wydanie kwestionowanego przepisu (np. obawa przed przeciążeniem sądów) nie mogą być uznawane w świetle racji konstytucyjnych za argumenty na rzecz przyjętego w nowelizacji rozwiązania.

Uchylając art. 108a prawa spółdzielczego, ustawodawca dopuścił jednak jego dalsze stosowanie, ale tylko w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie przepisu uchylającego (art. 9 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r.). Argumentacja uzasadniająca niezgodność z Konstytucją przepisu uchylającego art. 108a prawa spółdzielczego uzasadnia także uznanie tego ograniczenia za niezgodne z Konstytucją, przy zachowaniu pozostałej treści tego przepisu. Z tego względu Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją tylko ten fragment art. 9 ustawy zmieniającej, który ustanawia to ograniczenie.

Dla zapewnienia jasności stanu prawnego wskazane jest wydanie przez ustawodawcę przepisu o treści opartej na zasadach przyjętych w art. 108a. Dopóki to jednak nie nastąpi, stwierdzenie w niniejszym wyroku niekonstytucyjności art. 3 pkt 2 oraz – we wskazanym zakresie – art. 9 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. umożliwia przeprowadzenie podziału spółdzielni na zasadach określonych w art. 108a prawa spółdzielczego.

5. Gdy chodzi o pozostałe, zakwestionowane we wnioskach, przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia ich niezgodności z powołanymi przez wnioskodawców wzorcami kontroli konstytucyjności. Należy przypomnieć, że przepisy obowiązujących ustaw korzystają z domniemania konstytucyjności, które to domniemanie może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Zadaniem wnioskodawcy, kwestionującego zgodność z Konstytucją jakiegoś przepisu, jest przytoczenie argumentacji wykazującej tę niezgodność (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu i nie może zastępować w tym zakresie wnioskodawcy. W niniejszej sprawie, co już zaznaczono wcześniej, argumentacja zawarta we wnioskach często nie jest wystarczająca do obalenia domniemania, że kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie uznał za konieczne przeprowadzenia wszechstronnej analizy tych wszystkich przepisów.

5.1. Stanowisko zajęte przez wnioskodawców co do niezgodności z Konstytucją dwóch przepisów dotyczących hipoteki, a mianowicie art. 6 ust. 4 i art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, podzielili także pozostali uczestnicy postępowania. Trybunał Konstytucyjny zajął w tym punkcie odmienne stanowisko, doszedłszy do przekonania, że zarzuty oparte są na błędnym odczytaniu treści obu przepisów.

Art. 6 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został zaskarżony tylko w określonym zakresie (mianowicie: w zakresie, w jakim pomija przy wymaganiu uzyskania pisemnej zgody na zaciągnięcie przez spółdzielnię kredytu bankowego i zabezpieczenie tego kredytu w formie hipoteki właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni). Wnioskodawca założył zatem, że wymaganie zgody właścicieli lokali, będących zarazem współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, nie obowiązuje, albo że ustanowiona przez spółdzielnię hipoteka obciąża również udziały właścicieli lokali w nieruchomości gruntowej. Założenia te są błędne, a tym samym zarzut okazuje się chybiony. Art. 6 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest przepisem regulującym w sposób całościowy i wyłączny ustanowienie hipoteki na nieruchomości spółdzielczej, gdyż uzupełnia on regulację przewidzianą w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) przez wprowadzenie dodatkowego wymagania polegającego na uzyskaniu pisemnej zgody większości członków spółdzielni, których prawa do lokali związane są z tą nieruchomością. Ze względu na zakres wniosku Trybunał Konstytucyjny nie oceniał natomiast całego uregulowania art. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w tym ograniczenia jego zastosowania tylko do hipoteki zabezpieczającej kredyt bankowy, a nie inne wierzytelności.

Drugi z zaskarżonych przepisów, art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest przepisem przejściowym. Dotyczy on sytuacji, w której nieruchomość stanowiąca własność spółdzielni mieszkaniowej w dniu wejścia w życie ustawy jest już obciążona hipoteką. Wykładnia tego przepisu jest możliwa tylko przy uwzględnieniu pozostałych – niezaskarżonych w niniejszej sprawie – jego ustępów. Zarzut wnioskodawcy dotyczy pominięcia w art. 44 ust. 4 zastrzeżenia, że hipoteka powinna zabezpieczać wierzytelność powstałą w związku z zaspokojeniem potrzeb tej nieruchomości. Jednakże w art. 44 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych chodzi o hipotekę na nieruchomości lokalowej, a nie na nieruchomości gruntowej lub budynkowej będącej własnością spółdzielni. Poza tym określone w art. 6 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wymaganie, że hipoteka może zostać ustanowiona tylko na nieruchomości, dla potrzeb której przeznaczone będą środki finansowe pochodzące z kredytu bankowego, zostało wprowadzone dopiero przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r., a zatem nie może mieć zastosowania co do hipoteki ustanowionej wcześniej.

5.2. Wnioskodawcy zakwestionowali także przepisy, które dotyczą obciążenia spółdzielcy kosztami określenia wartości rynkowej lokalu, a mianowicie art. 11¹ ust. 7 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wnioskodawcy nie zaskarżyli natomiast analogicznego uregulowania zamieszczonego w art. 17¹⁴ ust. 2 tej ustawy. Jak podnoszą wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nie miała swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących przepisach. Nie oznacza to jednak, że jest tym samym niekonstytucyjna. Mieści się ona w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który decyduje o tym, która ze stron stosunku prawnego ma ponieść określone koszty, w tym wypadku koszty wyceny wartości lokalu przez rzeczoznawcę majątkowego. Oczywiście, konieczność poniesienia tych kosztów może wpływać zniechęcająco na osoby chcące dokonać przekształcenia przysługującego im prawa. To jednak nie znaczy, że przepisy te są niekonstytucyjne, a w szczególności niezgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Z analogicznych względów Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym koszty ustalenia wartości rynkowej lokalu, koszty zawarcia umowy przeniesienia

własności oraz koszty założenia księgi wieczystej dla lokalu i wpisu do księgi wieczystej obciążają najemcę, na rzecz którego spółdzielnia dokonuje ustanowienia spółdzielczego prawa do lokalu albo przeniesienia własności lokalu.

5.3. Z formalnego punktu widzenia w zakresie przedmiotowym wniosków mieści się także zarzut niezgodności art. 17¹ ust. 1-4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten zawiera postanowienia ogólne dotyczące ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Jednakże zarzuty wnioskodawców zostały ujęte w sposób dowodzący, że nie są one skierowane przeciwko ponownemu wprowadzeniu do systemu prawnego instytucji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (o identycznej treści, jak prawo przewidziane w przepisach uchylonych przez ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych z zachowaniem ich w mocy co do praw ustanowionych wcześniej), ale ustawowemu określeniu warunków nabycia prawa, które zostały określone w art. 17³ ustawy, ocenionym przez Trybunał Konstytucyjny w punkcie 9 niniejszego wyroku jako niegodny z art. 64 ust. 2 Konstytucją.

Podobne uwagi można odnieść także do wskazanych we wnioskach art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Z tych względów nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności tych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ze wskazanymi przez wnioskodawców przepisami Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny już w punkcie 1 niniejszego uzasadnienia podkreślił, że nie jest jego rolą rozstrzyganie o tym, jakie inne niż własność prawo lub prawa podmiotowe mogą być ustanawiane przez spółdzielnie mieszkaniowe co do lokali znajdujących się w należących do takich spółdzielni budynkach.

5.4. We wnioskach zaskarżono art. 26 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim uchyla art. 26 ust. 2 ustawy w dotychczasowym brzmieniu. Zarzut ten został nieprawidłowo ujęty, gdyż art. 26 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. został zmieniony przez art. 1 pkt 22 tej ustawy, który to przepis nie został zaskarżony w niniejszej sprawie.

5.5. Art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. uchylił art. 25 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Uchylony przepis w ust. 1 umożliwiał większości właścicieli lokali utworzenie wspólnoty mieszkaniowej i zniesienie zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię. Uchwała w tej sprawie nie naruszała przysługującym członkom spółdzielni spółdzielczych praw do lokali (art. 25 ust. 3). Z kolei w ust. 2 przepis ten umożliwiał większości będących członkami spółdzielni właścicielom lokali utworzenie nowej spółdzielni mieszkaniowej z odpowiednim zastosowaniem przepisów o podziale spółdzielni.

Przepis ten był przedmiotem postępowania w sprawie K 5/01. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r. uznał oba ustępy art. 25 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za zgodne z Konstytucją. Uznanie zgodności danego przepisu z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że przepis ten nie może już być zmieniony lub uchylony. Uchylenie takiego przepisu nie może być zatem automatycznie kwalifikowane jako niezgodne z Konstytucją.

Co do art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 5/01 wskazał, że sformułowanie tych przepisów może budzić liczne wątpliwości interpretacyjne, ale podkreślił jednocześnie, że w dacie wyrokowania nie wykształciła się jeszcze praktyka ich stosowania, a tym bardziej brak było ich sądowej wykładni. Orzeczenie o zgodności tych przepisów z Konstytucją miało zatem niejako charakter warunkowy, zbliżony w swej istocie do orzeczenia o zgodności przepisu z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że ponieważ możliwa do

uzasadnienia była taka wykładnia tych przepisów, która nie prowadziła do niezgodności z Konstytucją, to domniemanie zgodności z Konstytucją przesądza o konieczności takiego rozstrzygnięcia Trybunału.

Praktyka stosowania tych przepisów nie usunęła jednak wątpliwości interpretacyjnych rysujących się na ich tle. Ustawodawca mógł zatem uznać za celowe ich wyeliminowanie z porządku prawnego. Poza argumentem odwołującym się do wyroku Trybunału w sprawie K 5/01 wnioskodawcy nie wskazali żadnych dodatkowych okoliczności przemawiających za niekonstytucyjnością przepisu uchylającego.

5.6. Art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. uchylił art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który przewidywał odpowiednie zastosowanie art. 12 i art. 46 tej ustawy (a zatem przepisów mówiących o przekształceniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu) do najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy i wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Należy zauważyć, że uchylony art. 47 i tak w znacznej swej części już nie obowiązywał wskutek orzeczenia o jego niezgodności z Konstytucją w zakresie, w którym odsyłał do art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, czego wnioskodawcy zdają się nie zauważać. W ustawie zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. ustawodawca nadał także nowe brzmienie art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Uchylenie art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zatem konsekwencją wskazanych okoliczności.

Ponadto należy zaznaczyć, że uprawnienie przyznane najemcom w art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych miało charakter szczególnego rodzaju przywileju. Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie podkreślał, że w dziedzinie regulowania przywilejów ustawodawca ma większy zakres swobody. Sam wnioskodawca przyznaje, że ustawodawca mógł „zlikwidować roszczenie o przeniesienie własności pracowni twórczej na jej najemcę”.

Wskazywane przez wnioskodawcę naruszenie praw nabytych jest tylko pozorne. W opisywanej przez wnioskodawcę sytuacji nie doszło jeszcze do nabycia konkretnego prawa, można by co najwyżej mówić o pewnym oczekiwaniu adresata uchylanego przepisu.

Wnioskodawca wskazał jeszcze na naruszenie art. 32 Konstytucji, nie wykazał jednak, na czym w istocie miałyby polegać różnicowanie wprowadzone przez kwestionowaną regulację, a nawet nie wskazał grupy podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną, w ramach której doszło do różnicowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

5.7. Art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. nadał nowe brzmienie art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczącemu przekształceń praw w lokalach mieszkalnych, które przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową były tzw. mieszkaniem zakładowymi.

Podobnie jak w wypadku uchylonego art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (patrz punkt 5.6 uzasadnienia) art. 48 dotyczy pewnej szczególnej sytuacji, a mianowicie przyznania uprawnienia o charakterze przywileju określonej grupie podmiotów. Niewątpliwie tego rodzaju rozwiązania są związane z polityką uporządkowania stosunków mieszkaniowych w Polsce. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny kierunków tej polityki. Tymczasem wnioskodawcy zarzut niekonstytucyjności wiążą właśnie z oczekiwaniem niezmienności wprowadzonych wcześniej przywilejów. Wskazują także na naruszenie „prawa do uzyskania własności, w tym w szczególności własności mieszkania”, które wywodzą z art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że z treści powołanych przepisów Konstytucji nie wynika roszczenie o nabycie własności zajmowanego mieszkania. Innymi słowy – Konstytucja nie wprowadza wymagania, aby zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych odbywało się

przez ułatwione nabycie własności mieszkania (zob. pkt 2 i 3 niniejszego uzasadnienia, a także wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

5.8. Art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. uchylił art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który odnosił się do sytuacji, gdy żądanie oparte na art. 108a § 1 prawa spółdzielczego z 1982 r. zostało zgłoszone zarządowi spółdzielni przed upływem 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, czyli przed 24 kwietnia 2003 r.

Rozpatrując zarzuty wnioskodawców Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim wziął pod uwagę, że uchylony art. 51 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych utracił aktualność już wcześniej z powodu upływu wskazanego w nim terminu. Okoliczność ta pośrednio zdezaktualizowała zarzuty skierowane przez wnioskodawców wobec zaskarżonego przepisu uchylającego.

Wobec stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego problematyki podziału spółdzielni, wyrażonego przede wszystkim w wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87) i podtrzymanego w niniejszym wyroku, ustawodawca – wydając nową regulację dotyczącą podziału spółdzielni w sytuacji analogicznej do opisanej w art. 108a prawa spółdzielczego z 1982 r. – powinien rozważyć całokształt unormowania zagadnień związanych z podziałem spółdzielni, w tym także kwestię podatków i opłat sądowych.

6. We wniosku grupy posłów z 25 lipca 2002 r. zakwestionowano art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 19 grudnia 2002 r. Cały art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został zmieniony przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r. A zatem z formalnego punktu widzenia przepis zakwestionowany przez wnioskodawcę utracił moc. Treść kwestionowanego ust. 1 pkt 3 została wprawdzie powtórzona w art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ale jest ona obecnie fragmentem przepisu o treści odmiennej od poprzednio obowiązujących. Wnioskodawca w toku postępowania nie skorzystał z możliwości dostosowania wniosku do aktualnego stanu prawnego, istotnie zmieniającego kontekst normatywny przepisu wskazanego we wniosku.

Z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu, a także ze względu na zakres zarzutów sformułowanych w pozostałych wnioskach, Trybunał Konstytucyjny uznał za uzasadnione umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r.

Kierując się przedstawionymi motywami Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do:

- 1) punktu 2 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 2) punktu 6 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie spółdzielni korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu nabycia własności lokalu, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji,
- 3) punktu 8 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 17² ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zbycia części lokalu spełniającej wymagania odrębnego lokalu określone w art. 2 ust. 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji,
- 4) punktu 9 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W wymienionym wyżej zakresie uważam wskazane w punkcie 1, 2, 3 i 4 przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych za zgodne z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Zgłaszam także zdanie odrębne do punktu 14 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie w jakim wyznacza początek terminu realizacji przewidzianego w nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W powołanym zakresie art. 42 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. jest, moim zdaniem, zgodny z art. 2 Konstytucji. Uważam natomiast, że art. 42 ust. 1 w takim zakresie, w jakim pomija możliwość dochodzenia na drodze sądowej przewidzianego nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej jest niezgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji. Termin utraty mocy obowiązującej wskazanej przeze mnie części przepisu powinien być jednak odroczony o 12 miesięcy.

Nie zgadzam się z postanowieniem Trybunału o umorzeniu postępowania w zakresie badania zgodności art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Wszystkie pozostałe przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych zakwestionowane w połączonych wnioskach uważam, tak jak Trybunał w sentencji wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 42/02, za zgodne lub niezgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Różnię się jednak w wielu kwestiach związanych z uzasadnieniem tych rozstrzygnięć. Różnice mają swoje głębsze uwarunkowania. W zdaniu odrębnym prezentuję takie rozumienie podstawowych zasad spółdzielczości mieszkaniowej, które nie spotyka się z bezpośrednią lub pośrednią aprobatą w szczegółowych wywodach uzasadnienia wyroku z dnia 20 maja 2005 r.

W istocie bowiem przedmiotem kontroli jest cały model spółdzielczości mieszkaniowej. Zarzuty niekonstytucyjności formułowane w połączonych wnioskach są wprawdzie ujęte w ten sposób, że kwestionują tylko poszczególne przepisy, ale w sumie wyraźnie zmierzają do podważenia samego kształtu spółdzielczości mieszkaniowej, jaki odzyskała ona znowu po

wejściu w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw.

Kazuistyka wniosków w swojej głębszej warstwie dotyczy w sposób bezpośredni lub pośredni zgodności z Konstytucją podstawowych zasad polskiej spółdzielczości mieszkaniowej. Obok szczegółowych rozważań dotyczących kilkudziesięciu zakwestionowanych przepisów muszą być podjęte pewne sprawy ogólne związane ze spółdzielczą tożsamością i ochroną jaką jej gwarantuje Konstytucja.

I. Zmiany w spółdzielczości mieszkaniowej

W ostatnim czterdziestoleciu spółdzielczość była największym inwestorem mieszkaniowym. Przez bardzo długi okres stanowiła też podstawowy instrument realizacji polityki mieszkaniowej Państwa, co zmieniało, ograniczało a często i wypaczało wiele podstawowych zasad spółdzielczego działania.

Spółdzielczość mieszkaniowa miała szczególne znaczenie dla rodzin o niskich lub średnich dochodach, które nie mogły pozwolić sobie na budowę w mieście domu jednorodzinnego, kupno małego domu mieszkalnego lub kupno lokalu mieszkalnego na odrębną własność (taka możliwość pojawiła się już w latach 70-ych w domach stanowiących własność Państwa). Mimo zasadniczych przekształceń ustrojowo-gospodarczych również obecnie w Polsce co trzecia rodzina mieszka w domach wzniesionych i należących do spółdzielni mieszkaniowych.

Do 1961 r. istniało w nowo wtedy powstających spółdzielniach mieszkaniowych lokatorskie prawo do lokalu, jako prawo obligacyjne o wzmocnionej ochronie prawnej, ale oczywiście niezbywalne i niedziedziczne.

W ustawie z dnia 1961 r. o spółdzielniach mieszkaniowych i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61) dokonano istotnego w tamtym czasie przełomu. W trwały sposób, zbliżony do własności, zabezpieczono interesy członków spółdzielni mieszkaniowych. Ustanowiono spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jako prawo rzeczowe ograniczone, zbywalne i dziedziczne. Wkrótce zostało ono umieszczone w obowiązującym od dnia 1 stycznia 1965 r. kodeksie cywilnym.

Zmiana nastąpiła dopiero w 2000 r. Ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych pozbawiono obywateli możliwości zawarcia ze spółdzielnią umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wprowadzono także dla spółdzielni ustawowy obowiązek przekształcania, na wniosek członków, lokatorskich i spółdzielczych własnościowych praw do lokali w zupełnie odrębną (od własności spółdzielczej) własność lokali. Stanowiło to daleko posuniętą ustawową ingerencję w autonomię osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia, w jej prawo własności. Pomniejszono też rolę statutów na rzecz bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych (ograniczenie samodzielności i samorządności spółdzielni) oraz dokonano określonych zmian w dotychczasowych zasadach zarządzania spółdzielnią przez jej członków i wybrane przez nich organy. Te zmiany prowadziły więc do stopniowej likwidacji spółdzielczości mieszkaniowej. Według ustawodawczej koncepcji z 2000 r. w określonej perspektywie czasowej miałyby funkcjonować bowiem w dotychczasowych zasobach spółdzielni mieszkaniowych tylko dwie formy: najem oraz odrębna własność lokali. Wiadomo, że odrębna własność lokali oznacza w sensie prawnym wyjście ze spółdzielczości mieszkaniowej. Właściciele odrębnych lokali w domach wielomieszkaniowych potrzebują tylko określonych form zarządu dla wspólnie użytkowanych elementów budynku oraz gruntu, z którym jest on związany (są ich współwłaścicielami). Jeżeli nie będą sprawowali zarządu współwłasnością na zasadach określonych w kodeksie cywilnym, ani nie powołają zarządcy lub ułomnej osoby prawnej w postaci wspólnoty mieszkaniowej (por. art. 6 ustawy z

dnia 24 czerwca 1994 r. o odrębnej własności lokali – tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903), to mogą teoretycznie utworzyć spółdzielnię, ale tylko do zarządzania stanowiącymi ich współwłasność, przeznaczonymi do wspólnego korzystania elementami budynku i gruntu, na którym jest on posadowiony. Będzie to więc coś zupełnie innego niż istniejące obecnie spółdzielnie mieszkaniowe. Wobec zaś braku pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej także najem w postaci spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokali (prawa niezbywalnego i niedziedzicznego) może się zmniejszać wraz z wymieraniem osób, którym przysługuje to prawo. Według ustawodawczej koncepcji z 2000 r. następowałaby – jak już wskazałem – stopniowa likwidacja obecnej spółdzielczości mieszkaniowej.

Inna koncepcja spółdzielczości mieszkaniowej została przyjęta w ustawie z 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw. Cofnięto wprowadzony ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych zakaz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Znowu więc spółdzielnie mieszkaniowe mogą ustanawiać (jak robiły to od 1961 r.) spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu jako ograniczone prawa rzeczowe o treści zbliżonej do własności. Nie ma więc przeszkód prawnych, aby w dłuższej perspektywie czasowej funkcjonowały, w ramach społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji) obecnie istniejące spółdzielnie mieszkaniowe.

Art. 17¹ ust. 1-4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (dodany ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r.) przywraca możliwość ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Członek spółdzielni, w zależności od swoich potrzeb i możliwości finansowych, może więc uzyskać tytuł prawny do lokalu albo w formie spółdzielczego lokatorskiego, albo w formie spółdzielczego prawa własnościowego, albo prawa odrębnej własności.

Wnioskodawcy zakwestionowali konstytucyjność zmiany z 2002 r. przywracającej możliwość ustanawiania na rzecz członka spółdzielni (obok spółdzielczego prawa lokatorskiego i prawa odrębnej własności lokalu) własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Postawiono zarzut naruszenia przez art. 17¹ ust. 1-4 kwestionowanej ustawy zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawców analogiczną regulację zawierają przepisy art. 18 ust. 2 i następne ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczące prawa odrębnej własności lokalu. Na mocy tych ostatnich przepisów członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu również wnosi wkład budowlany według zasad określonych w statucie i umowie o budowie lokalu, w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na dany lokal.

Nie można zgodzić się z tym poglądem wnioskodawców.

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (występujące obok spółdzielczego prawa lokatorskiego i prawa odrębnej własności lokalu), jeżeli zostanie wybrane przez członka spółdzielni, korzysta z ochrony konstytucyjnej przewidzianej przede wszystkim w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Stąd ograniczenie przez ustawodawcę możliwości korzystania przez obywateli z tego prawa byłoby dopuszczalne jedynie w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tych ramach nie mieści się na pewno zamiar „stopniowego wygaszania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu” ze względu na potrzebę „rozbicia spółdzielczych molochów i ograniczenie władzy prezesów” (tak: M. Wrzolek-Romańczuk „Zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych” Palestra nr 1-2/2003, s. 27). Konstytucja nie wymaga, by potrzeby mieszkaniowe obywateli były zaspakajane jedynie w formie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub w formie odrębnej własności lokalu.

W zakresie tej ostatniej formy prawnej z postanowień Konstytucji nie wynika, że wspólnota mieszkaniowa, którą tworzy na mocy art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o odrębnej własności lokali ogół właścicieli odrębnych lokali wchodzących w skład domu wielomieszkaniowego, czy zarząd elementami składowymi budynku stanowiącymi

współwłasność wszystkich właścicieli odrębnych lokali w tym budynku na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o zarządzie rzeczą wspólną są formami preferowanymi – ze względu na określone wartości konstytucyjne – w stosunku do opartego na członkostwie spółdzielczego korzystania z części budynku przeznaczonych do wspólnego użytku przez osoby mające spółdzielcze własnościowe prawo do odrębnego lokalu.

Sformułowanie zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego „władze publiczne [...] popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie odnosi się tylko do domów i lokali mieszkalnych stanowiących przedmiot odrębnej własności. Użyty w tym przepisie przymiotnik „własne” należy rozumieć szeroko; jest to adresowany do władz publicznych nakaz popierania nabywania przez obywateli wszelkich uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe są zaspokojone. Innymi słowy, Konstytucja nie wprowadza wymagania, aby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, czy przede wszystkim przez ułatwione nabycie własności lokalu lub domu mieszkalnego.

W ustroju, którego podstawę stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej” (art. 20 Konstytucji) nawet orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie mogą przesądzać o wyższości prawa własności nad ograniczonym prawem rzeczowym, skoro jedno i drugie prawo podlegają ochronie prawnej na podstawie Konstytucji. O tym, które prawo lepiej służy obywatelom decydują oni sami w ramach i zgodnie z regułami gospodarki rynkowej.

Art. 17¹ ust. 1-4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny zarówno z art. 32, jak i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy są logiczną konsekwencją art. 17¹ ust. 1-4. Nie naruszają one także ani zasady równości (art. 32 Konstytucji), ani zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Z dotychczasowych wywodów wynika, że w ostatnim okresie w przeciwstawnych kierunkach były zmieniane koncepcje spółdzielczości mieszkaniowej. Zaskarżona do Trybunału zasadnicza zmiana przyjętej w 2000 r. koncepcji została wprowadzona nie przez uchwalenie nowej ustawy a przez tylko nowelizację ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. w spółdzielniach mieszkaniowych (zob. ustawa z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw). Takie postępowanie było zapewne podyktowane chęcią ograniczenia zakresu występujących ostrych sporów ideologicznych. W stosunku do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (w jej pierwotnym brzmieniu) Trybunał Konstytucyjny zdążył też wydać kilka wyroków, w których, niezależnie od szczegółowych kwestii prawnych, potwierdził implícite konstytucyjność przyjętego wtedy modelu spółdzielczości mieszkaniowej. Warto tu jednak zauważyć, że rozstrzygnięcia związane z pierwotnym brzmieniem ustawy z 15 grudnia 2000 r. dotyczyły innego stanu prawnego, niż powstały po wejściu w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw. Trybunał oceniał wtedy konstytucyjność kwestionowanych rozwiązań w ramach ówczesnej koncepcji spółdzielczości mieszkaniowej. Potwierdzenie konstytucyjności poprzedniej koncepcji nie przeszkadza jednak uznaniu, że w ramach swobody ustawodawczej może być przyjęta również inna koncepcja, także nie naruszająca polskiego porządku konstytucyjnego. Stąd należy zawsze wnikliwie ocenić, na ile orzecznictwo Trybunału odnoszące się do dawnego stanu prawnego jest nadal wiążące dla ustawodawcy przy tworzeniu zupełnie nowych rozwiązań.

„Kompromisowa” nowelizacja starająca się dokonać zasadniczej zmiany a jednocześnie zachować szereg dotychczasowych rozwiązań, zwłaszcza tych których konstytucyjność (ale w ówczesnym stanie prawnym) została potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny, wygenerowała wiele sprzeczności prawnych. Są one wykorzystywane we wnioskach do

podważania konstytucyjności obecnie obowiązujących rozwiązań. Wszystko to wskazuje jednoznacznie na potrzebę stworzenia nowej, jednolitej i spójnej regulacji. Ustawodawca powinien zaakceptować model, który zapewni potrzebę koniecznej stabilizacji unormowań związanych ze spółdzielczością mieszkaniową. Należy usunąć wszystkie występujące „pułapki prawne” wynikające ze zmian wprowadzających (w sposób otwarty, czy ukryty) zupełnie odmienne koncepcje legislacyjne. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, mimo jej istotnej zmiany w 2002 r., pozostał ustawowy obowiązek przekształcenia na każdy wniosek członka spółdzielni lokatorskiego i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności lokalu. Oznacza to, że pozostał wmontowany w formalnie samodzielnej i samorządnej spółdzielczości mechanizm jej samolikwidacji. Odrębna własność lokali jako prawo „silniejsze” ma nadal z woli ustawodawcy wypierać prawa „słabsze” – spółdzielcze prawa do lokalu (lokatorskie i własnościowe), mimo że zmiana z 2002 r. miała na celu zapewnienie możliwości dalszego istnienia spółdzielczości mieszkaniowej. Jest to niezwykle daleko posunięta ingerencja prawna w autonomię osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia i w jej prawo własności. Co więcej poprzez odwoływanie się wprost lub *implicite* do tego mechanizmu konstruuje się zarzuty co do niekonstytucyjności szeregu przepisów, jako utrudniających szybką i efektywną jego realizację, a więc – o czym się już nie mówi – w efekcie końcowym samolikwidację spółdzielni.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych nakazuje spółdzielniom realizować nie zawsze ze sobą zgodne cele ustawowe. Zapomina się więc o tak oczywistej prawdzie, że każda spółdzielnia jako osoba prawna typu korporacyjnego, aby utrzymać się na rynku powinna mieć możliwość wyboru do swego działania tylko takich ustawowych celów, które utworzą konsekwentny system motywacyjny dla dobrowolnie zrzeszonych w niej osób. Łączenie w jednej spółdzielni w drodze przymusu ustawowego celów spółdzielczości mieszkaniowej (większość członków) i celów związanych na przykład tylko z zarządzaniem częścią wspólną spółdzielczego domu wielomieszkaniowego na rzecz właścicieli odrębnych lokali w tym domu (mniejszości członków lub nawet nie członków) prowadzi do różnych konfliktów interesów między współmieszkańcami. Taki więc przymusowy mechanizm prawny osłabia niejako *ex lege* pozycję spółdzielni jako przedsiębiorcy na rynku mieszkaniowym, gdzie musi ona przecież skutecznie konkurować z innymi przedsiębiorcami, aby nie doprowadzić siebie (i członków) do upadłości. Prawo spółdzielcze powinno służyć spółdzielniom i ich członkom (spółdzielcom). Nie można w dowolny sposób różnicować ochrony różnych grup spółdzielców zwłaszcza tworząc rozwiązania przeciwne lub ignorujące „milczącą większość”. Nie można też arbitralnie pomniejszać roli i znaczenia statutów spółdzielni traktowanych przecież w sensie prawnym jako „wyraz woli” samych spółdzielców, na rzecz bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy. Z kolei nadmierna ingerencja we własność spółdzielczą (od 1990 r. uważana jest ona za własność prywatną) może zagrażać stabilności i trwałości konkretnych spółdzielni. Majątek spółdzielni jest przecież niezbędny dla wykonywania ich statutowych zadań. W przypadku spółdzielczości mieszkaniowej chodzi – jak wiadomo – o zaspokojenie potrzeb członków przez dostarczanie im samodzielnych lokali i pomoc w utrzymaniu ich w należytym stanie. Konieczna jest należyta ochrona autonomii osób prawnych, jakimi są spółdzielnie. Nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność. Dla uzdrowienia obecnej sytuacji w spółdzielczości nie powinno się ingerować w autonomię spółdzielni jako osoby prawnej typu korporacyjnego i jej odrębną własność. Zamiast tego należałoby przywrócić lustrację, czyli kontrolę przez fachowców wyspecjalizowanych w problematyce spółdzielczej. Sprzyjałoby to likwidacji występujących obecnie nadużyć finansowych i licznych patologii w relacjach „członkowie – zarządy spółdzielni”. Należałoby też odbudować doradztwo fachowe, szkolenie kadr oraz odpowiednie spółdzielcze zaplecze badawcze. Spółdzielczości mieszkaniowej

powinny być też przyznane określone preferencje podatkowe i ułatwiony dostęp do tanich kredytów gwarantowanych i kontrolowanych co do sposobu wykorzystania ich przez Państwo.

W pełni zachował tu aktualność – tak ważny dla rozpatrywanej sprawy – wydany w okresie obowiązywania jeszcze tekstu pierwotnego ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01 (OTK ZU Nr 4/2001, poz. 87). Trybunał zwrócił w nim przede wszystkim uwagę na to, że regulacja ustawowa nie może wkraczać nadmiernie w autonomię osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia, a więc i spółdzielnia mieszkaniowa. Także ustalanie arbitralnych i nazbyt ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni przepisów narusza prawa majątkowe ogółu osób, będących jej członkami. Dotyczy to między innymi prób tworzenia różnych preferencyjnych, nierynkowych warunków do nabycia praw do lokali spółdzielczych przez określone kategorie osób. Trybunał zwrócił też uwagę, że własność spółdzielcza nie może być – zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim wyraźnie zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych – traktowana jako „gorsza” od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym. Ustalona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r. sygn. akt K 5/01 linia orzecznicza wskazująca na potrzebę poszanowania autonomii osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia, a więc i spółdzielnia mieszkaniowa oraz na to, że własność spółdzielcza podlega takiej samej ochronie konstytucyjnej jak każda inna własność (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) powinna być kontynuowana i przesądzać o stanowisku Trybunału w różnych kwestiach szczegółowych związanych ze spółdzielczością mieszkaniową. Dotyczy to także badania konstytucyjności przepisów będących przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

II Ocena założeń, na których opiera się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02

1. Trybunał zadeklarował pełną akceptację dla poglądów wyrażonych w uzasadnieniu wyroku z 30 marca 2004 r. (sygn. K 32/03).

W wyroku z dnia 30 marca 2004 r. sygn. akt K 32/03 (OTK ZU Nr 3A/2004, poz. 22) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi niezgodność art. 17² ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (przepis ten wymagał przyjęcie w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu dla skuteczności zbycia tego prawa). Trybunał uznał więc, że można mieć spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu bez członkostwa w spółdzielni. Normalnym, zgodnym z Konstytucją ma być – według Trybunału Konstytucyjnego – stan, w którym w wielomieszkaniowym budynku spółdzielczym mogą mieć lokale osoby (teoretycznie nawet wszystkie), którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do tych lokali, ale które nie są członkami spółdzielni. Nie zgadzam się z tym poglądem, a w pełni przyłączam się do stanowiska w tej kwestii zaprezentowanego w zdaniu odrębnym do wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 sędziego Trybunału Konstytucyjnego T. Dębowskiej-Romanowskiej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (por. też: art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze) spółdzielnia mieszkaniowa jest dla swoich członków. Stąd korzystanie ze spółdzielczych zasobów mieszkaniowych jest prawem przysługującym tylko członkom.

Spółdzielczość mieszkaniowa jak każda spółdzielczość musi się kierować ogólnymi zasadami przyjętymi przez Międzynarodowy Związek Spółdzielni. Ostatni zbiór tych zasad

zawarty jest w znanej „*Deklaracji spółdzielczej tożsamości*” przyjętej w Manchesterze w 1995 r. Międzynarodowe zasady spółdzielcze są wytycznymi, za pomocą których ruch spółdzielczy wprowadza w życie takie wartości, jak solidarność, samopomoc, wzajemne wspieranie się, równość wszystkich członków. Spółdzielnie (osoby prawne typu korporacyjnego) są dobrowolnymi zrzeszeniami mającymi zaspakajać potrzeby swoich członków. Substrat osobowy każdej spółdzielni jest zbiorowością osób fizycznych, których powiązanie z osobą prawną następuje na podstawie stosunku członkostwa stanowiącego prawo osobiste.

Problem spółdzielczości związany jest nie tylko, jak przyjmuje się w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. K 42/02, z wolnością zrzeszania się (art. 12 i art. 58 Konstytucji), ale także z zawartą w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości będącą doniosłym założeniem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej oraz ze społeczną gospodarką rynkową stanowiącą podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Każda spółdzielnia powinna być małą wspólnotą zaspokajającą określone potrzeby swoich członków i ich rodzin. Spółdzielnie mieszkaniowe są dla osób, które wspólnym wysiłkiem chcą osiągnąć cel, jakim jest zdobycie własnego mieszkania, a potem utrzymanie go w należyтым stanie. Powinno się to odbywać w sposób oparty na wzajemnej pomocy i partnerstwie. W Polsce spółdzielczość mieszkaniowa jako ruch społeczno-gospodarczy ma długą i złożoną (może właściwiej byłoby powiedzieć skomplikowaną) historię. Obecnie dysponuje ogromnym majątkiem, z którego korzysta wiele milionów członków wraz ze swoimi rodzinami.

Zawarta w preambule Konstytucji zasada pomocniczości jest wyprowadzana ze społecznej nauki Kościoła Katolickiego. Zgodnie z tą zasadą władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego. Zasada pomocniczości powinna mieć pełne zastosowanie do spółdzielczości, która jako ruch społeczny rozpoczęła działalność na ziemiach polskich już w XIX wieku.

Spółdzielczość jest jednym z elementów społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji. Jak wiadomo, idea społecznej gospodarki rynkowej wyrosła na gruncie dwóch doktryn społecznych: socjaldemokratycznej i chrześcijańsko-demokratycznej. Ma ona godzić elementy liberalizmu ekonomicznego (oparta na własności prywatnej wolność działalności gospodarczej) z solidarnością, dialogiem i wzajemną współpracą. Wyraźnie koresponduje to z zasygnalizowanymi wyżej zasadami i wartościami ruchu spółdzielczego.

Wyrok z 30 marca 2004 r. sygn. akt K 32/03, z którym w pełni identyfikuje się Trybunał w niniejszej sprawie podważa konstrukcję spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Własnościowe prawo do lokalu *ex definitione* jest, jak wiadomo, ściśle związane z podstawowym stosunkiem, jaki łączy członka spółdzielni ze spółdzielnią.

Musi być zachowana delikatna równowaga między prawami właścicielskimi spółdzielni jako osoby prawnej a prawami członka uprawnionego z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego i prawami pozostałych członków spółdzielni.

Zerwanie w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu więzi prawa majątkowego z członkostwem (prawem korporacyjnym) godzi nie tylko w spółdzielnię, ale także w prawa pozostałych członków związane z możliwością oddziaływania (poprzez demokratycznie wyłonione organy spółdzielni) na sposób i warunki korzystania ze wszystkich lokali znajdujących się w domu spółdzielni. Skoro zostały podważone podstawowe założenia prawa, to tym samym uległa też podważeniu celowość jego dalszego istnienia. Została tylko niezmienniona nazwa: spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W ten sposób nawiązano do modelu spółdzielczości mieszkaniowej przyjętego w 2000 r. (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych), mimo że – jak była już wcześniej mowa – został on zmieniony ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw. Osiągnięto to przez stwierdzenie niekonstytucyjności art. 17² ust. 2

ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych bez formalnego uchYLENIA ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2002 r. Nie zgadzam się z tym stanowiskiem.

2. Trybunał stwierdził, że wprowadzić spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest objęte ochroną konstytucyjną, ale odmienną od tej, którą Konstytucja gwarantuje własności. Wyrazem tego ma być obowiązywanie takich przepisów Konstytucji, które odnoszą się tylko do własności, a nie do innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3). Decydujące znaczenie, według Trybunału, powinna posiadać odrębna własność lokali, mimo że właściciele odrębnych lokali w domach wielomieszkaniowych mają inne potrzeby niż posiadacze spółdzielczych praw do lokali. Właścicielowi potrzebny jest tylko odpowiedni zarząd dla wspólnie użytkowanych części spółdzielczego budynku, których są w określonej części współwłaścicielami z tytułu odrębnej własności swojego mieszkania.

Wypieranie przez „prawo lepsze” – odrębną własności lokali w budynkach spółdzielczych „praw gorszych” – spółdzielczych praw do lokali w tych samych budynkach ma więc doprowadzić [w dłuższej perspektywie czasowej] do zaniku obecnej postaci spółdzielczości mieszkaniowej. Taki kierunek myślenia Trybunału wspiera omówiona wcześniej jego aprobata dla poglądów wyrażonych w uzasadnieniu wyroku z 30 marca 2004 r. sygn. akt K 32/03 (związanych ze stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 17² ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

Wcześniej była już też mowa, że w ustawie z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych mimo jej nowelizacji ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. pozostawiono mechanizm umożliwiający na żądanie zainteresowanego członka zastąpienie jego spółdzielczego prawa do lokalu (lokatorskiego czy własnościowego) prawem własności. Ten mechanizm został przez Trybunał podniesiony *de facto* do rangi konstytucyjnej przez to, że przepisy utrudniające lub nie zapewniające jego sprawnej i szybkiej realizacji zostały uznane za niekonstytucyjne. Instytucja obligatoryjnego przekształcenia „słabszego” uprawnienia do lokalu w „prawo silniejsze” ma służyć ochronie interesów członków spółdzielni przeciwko „silniejszej” spółdzielni.

Nie zgadzam się z tymi założeniami. Nie ma praw majątkowych gorszych i lepszych. O tym, które prawo jest w danej sytuacji lepsze dla strony powinien decydować jej swobodny wybór, ale na wolnym rynku a nie w ramach realizacji obowiązków nałożonych przez państwo na samodzielne podmioty prawa. Każde prawo majątkowe korzysta z jednakowej konstytucyjnej ochrony przewidzianej przede wszystkim w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stąd ograniczenie przez ustawodawcę możliwości korzystania z prawa majątkowego jest dopuszczalne jedynie w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucja w żadnym przepisie nie wprowadza wymagania, aby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, czy przede wszystkim przez ułatwione nabycie własności lokalu lub domu mieszkalnego.

Skoro też wcześniej wskazano, że spółdzielczość jest związana nie tylko z wolnością zrzeszania się, ale także chroni ją zawarta w preambule zasada pomocniczości oraz stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej społeczna gospodarka rynkowa, to trudno uznać za mające rangę konstytucyjną mechanizmy pozwalające na stopniową eliminację obecnej spółdzielczości mieszkaniowej.

3. Trybunał przyjął, że ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni jest uzasadniona tylko w takim zakresie, w jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących członkom spółdzielni.

Trudno zgodzić się do końca z tym założeniem. Z punktu widzenia prawa cywilnego podmiotem własności jest spółdzielnia jako osoba prawna. Pod tym względem własność spółdzielcza nie różni się od własności przysługującej innym korporacyjnym osobom prawnym. Z tego tytułu jej organy a w szczególności zarząd, jako powołany do reprezentowania spółdzielni

na zewnątrz jest uprawniony do podnoszenia roszczeń (windykacyjnych czy negatoryjnych) i realizacji innych uprawnień. Członkowie na podstawie i w ramach stosunku członkostwa mogą w spółdzielniach mieszkaniowych korzystać wspólnie z pewnych rzeczy należących do spółdzielni jako właściciela a z mieszkań na zasadzie wyłączności. Stosunek członkostwa może także upoważniać do udziału w dalszych korzyściach, np. do udziału w podziale nadwyżki bilansowej, czy do korzystania z innych świadczeń spółdzielni w granicach określonych statutem. Spółdzielnia jako osoba prawna może się jednak domagać od członków należącego zachowania związanego z własnością spółdzielczą. W tym zakresie nie są oni właścicielami i jako niewłaściciele mogą dopuścić się naruszenia spółdzielczej własności. Regulacje związane z członkostwem, zawarte przede wszystkim w statutach, określają jakie zachowania względem własności spółdzielczej są dla członków dozwolone.

Art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze stanowiący, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków mówi o własności, ale w sensie ekonomicznym. Na jej kształt prawny składa się nie tylko własność w rozumieniu prawa cywilnego, której podmiotem jest spółdzielnia jako osoba prawna, ale także wszystkie stosunki prawne łączące spółdzielnię z jej członkami. Własność spółdzielcza w sensie ekonomicznym jest nierozdzielnie związana z członkostwem a członkostwo z własnością. Mimo tego powiązania stosunki prawne związane z członkostwem muszą być ujmowane odrębnie od własności spółdzielczej, której podmiotem jest spółdzielnia jako autonomiczna osoba prawna typu korporacyjnego.

Określenie w art. 3 ustawy Prawo spółdzielcze własności spółdzielczej jako własności prywatnej dało spółdzielniom mieszkaniowym możliwość wejścia na rynek. Mieszkanie stało się towarem podlegającym także prawom rynku. Spółdzielczość nie dostaje obecnie od Państwa ulg, preferencji i dotacji, więc musi sobie radzić sama w twardych realiach gospodarczych. Zgodnie z art. 67 ustawy Prawo spółdzielcze „spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści członkom spółdzielni”. Nadwyżki powinny przede wszystkim służyć dalszemu rozwojowi spółdzielni a w razie podziału nadwyżki bilansowej (np. poprzez zwolnienie przez określony czas z pewnych opłat eksploatacyjnych) wszyscy członkowie w tym uczestniczą, niezależnie od wysokości wniesionego wkładu finansowego. Członkowie podejmują w określonym przepisami trybie decyzje o przeznaczeniu nadwyżki lub oszczędności.

Tylko z takim zastrzeżeniem można przyjąć założenie Trybunału Konstytucyjnego z wyroku z 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 42/02, że działanie spółdzielni nie ma na celu osiągnięcia zysku, ale zaspokojenie potrzeb osób zrzeszonych w spółdzielni.

Spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami prawnymi, których własność podlega ochronie przewidzianej w art. 64 i art. 21 Konstytucji. Każda ingerencja ustawodawcy we własność spółdzielczą powinna podlegać ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz innych norm i wartości konstytucyjnych. Stąd liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym. Także wskazany już wspólnotowy i korporacyjny charakter spółdzielni nie uzasadnia tezy, że członkowie w czasie istnienia spółdzielni mają prawo do żądania przekazania im określonych składników wspólnego majątku. Własność spółdzielcza w jej ujęciu cywilistycznym ma zapewnioną taką samą konstytucyjną ochronę jak każda inna własność.

4. Trybunał podkreślił, że spółdzielczość mieszkaniowa ma szczególny charakter (posiada odrębną ustawę będącą uzupełnieniem przepisów Prawa spółdzielczego), z którego wynika obowiązek zaspakajania różnych interesów swoich członków.

Wskazane stwierdzenie musi być bliżej wyjaśnione ze względu na jego znaczenie dla badania zaskarżonych przepisów.

Spółdzielnia ma swoją autonomię jako osoba prawna. Zgodnie ze znanym orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 4 października 1933 r. C I 1244/33 (Zb. Orzecz. 1934/25) „osobowość prawna spółdzielni jest odrębna od osobowości jej członków”.

Obok praw członka, czy ich określonej grupy, występują także prawa większości członków oraz prawa spółdzielni jako osoby prawnej. Musi być zapewniona zarówno operatywność funkcjonowania w obrocie prawnym samej spółdzielni, jak i obrona większości członków przed nadużywaniem praw przez mniejszość. W sumie rozwiązania prawne powinny dążyć do zapewnienia optymalnej ochrony nie zawsze ze sobą zbieżnych interesów: spółdzielni jako osoby prawnej, większości i mniejszości członków oraz poszczególnych osób będących członkami.

Spółdzielczość mieszkaniowa powinna działać zgodnie ze swoimi cechami szczególnymi służąc zaspakajaniu potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych członków poprzez działanie „całości” stanowiącej wspólną własność, „całości” demokratycznie zarządzanej i kontrolowanej. Jednocześnie spółdzielnia jako jednostka organizacyjna ma pełną osobowość prawną. Stąd, tak jak w przypadku innych osób prawnych, regulacje ustawowe nie mogą zbyt daleko wkraczać w jej autonomię. Nie można bowiem zapominać, że Konstytucja zapewnia zarówno ochronę osób prawnych, jak i osób fizycznych. W przypadku spółdzielni wiele spraw określonych jest w statutach, traktowanych jako wyraz woli samych spółdzielców.

Spółdzielnia uzyskuje – jak wiadomo – osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców, działającego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego. Jest więc też przedsiębiorcą działającym w ramach rynku, tak jak spółki prawa handlowego oraz inne osoby prawne i osoby fizyczne. To, że w swoim działaniu musi przestrzegać określonych w przepisach zasad i wartości spółdzielczości nie oznacza jednak, że nie może na przykład żądać odszkodowania od gminy za to, że nie dostarcza ona lokali socjalnych, osobom oczekującym na eksmisję z mieszkań spółdzielczych (po wyroku sądu). Działanie każdego przedsiębiorcy a więc i przedsiębiorcy spółdzielczego wymaga odpowiedniej operatywności i zapewniających ją ustrojowych rozwiązań prawnych.

Trybunał zwrócił uwagę na znaczenie spółdzielczości w realizacji polityki mieszkaniowej Państwa (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Wiadomo, że mieszkanie jest nie tylko towarem o wysokiej cenie rynkowej, ale i podstawowym dobrem socjalnym.

Szczególnie ważne jest dostarczanie mieszkań dla rodzin mniej zamożnych. To samo dotyczy takich sytuacji, gdy jednostka nie jest sama w stanie ponieść opłat koniecznych do utrzymania mieszkania, co grozi zburzeniem podstaw jej egzystencji (art. 75 ust. 2 Konstytucji). W jaki jednak sposób na spółdzielnie mieszkaniowe będące autonomicznymi osobami prawnymi (podmiotami prawa prywatnego) mogą być nałożone zadania publiczne związane z realizacją polityki mieszkaniowej Państwa? Nie podzielam poglądu, że można to osiągnąć przez odpowiednie zakazy i nakazy o charakterze administracyjnym używając jako uzasadnienia ogólnego stwierdzenia, że „spółdzielczość mieszkaniowa ma szczególny charakter”. Wcześniej była już mowa, że Konstytucja zapewnia taką samą ochronę dla praw osób prawnych, jak dla praw osób fizycznych.

Nie zgadzam się także z poglądem Trybunału, że art. 76 Konstytucji zobowiązujący władze publiczne do ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców” m. in. „przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi” ma także znaczenie w relacjach spółdzielców z ich spółdzielniami mieszkaniowymi i dlatego powinny być stworzone publicznoprawne uregulowania ustawodawcze precyzujące zakres takiej ochrony członków przeciwko swojej organizacji spółdzielczej. Moim zdaniem naruszałoby to jedność osoby prawnej i związane z nią stosunki wewnętrzne, a jednocześnie godziłoby w podstawowe zasady i wartości spółdzielczości, które – jak wskazano wcześniej – podlegają konstytucyjnej ochronie.

Spółdzielnia jako osoba prawna typu korporacyjnego musi mieć zapewnione przez ustawodawcę podstawowe standardy rządzące obrotem prawnym w demokratycznych

państwach. Obciążenie spółdzielni mieszkaniowych dodatkowymi nakazami i zakazami o charakterze publicznoprawnym nie pozostałoby bez wpływu na realizację ich podstawowych zadań uzależnionych od ich pozycji na konkurencyjnym rynku. Stworzenie zaś możliwości permanentnej walki członka z własną spółdzielnią może być groźne dla pozostałych członków. Spółdzielnia może też utracić operatywność przez pozbawianie jej cech nowoczesnego przedsiębiorcy.

Włączenie spółdzielni mieszkaniowych (podmiotów prawa prywatnego) w realizację polityki mieszkaniowej Państwa (art. 75 ust. 1 Konstytucji) byłoby możliwe, kiedy w ślad za przekazanymi zadaniami publicznymi otrzymałyby one odpowiednie środki finansowe. Będzie to jednak trudne ze względu na skromne możliwości budżetowe państwa. W tak krytykowanych czasach PRL-u, kiedy spółdzielczość mieszkaniową uczyniono podstawowym narzędziem zaspokajania potrzeb lokalowych obywateli, otrzymywała ona szeroką pomoc w postaci terenów budowlanych, ich uzbrojenia i całej infrastruktury, kredytów, dotacji, umorzeń, itp. Doprowadziło to jednak do upaństwowienia spółdzielczości i znanych patologii w jej funkcjonowaniu.

Przedstawione różnice w ocenie istniejącego modelu spółdzielczości mieszkaniowej oraz związanych z nim założeń są przyczyną odmiennego stanowiska w sprawie konstytucyjności wielu z zaskarżonych przepisów. Różnice w podejściu do szczegółowych przepisów mają więc swoje głębsze uwarunkowania.

III Przepisy uznane w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 42/02 za niekonstytucyjne, które uważam za zgodne z Konstytucją

1. W świetle przedstawionych wyżej założeń odmiennych od przyjętych w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 42/02 uważam większość zakwestionowanych w połączonych wnioskach przepisów za zgodne z Konstytucją. Za niezgodny z Konstytucją uważam także art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie w jakim pomija możliwość dochodzenia na drodze sądowej realizacji przewidzianego w nim obowiązku (będzie o tym jeszcze mowa bliżej).

Uważam, że wszystkie punkty sentencji mówiące zarówno o zgodności, jak i niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją powinny być uzasadnione. Na każdy zarzut zawarty w połączonych wnioskach powinna być udzielona odpowiedź. Taka jest istota rozstrzygnięć Trybunału. Uznałem jednak, że w przeciwieństwie do tej zasady w zdaniu odrębnym, z uwagi na jego i tak okazałe rozmiary (sprawa dotyczy podstawowych regulacji) mogę pominąć uzasadnienia do tych punktów wyroku, z którymi się zgadzam. Oczywiście moje wywody byłyby odmienne, z uwagi na zaprezentowane wcześniej inne rozumienie podstawowych zasad i wartości spółdzielczości mieszkaniowej.

2. Trybunał w punkcie 2 sentencji wyroku stwierdził, że art. 11¹ ust. 2 i 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji. Stanowisko to jest oparte na założeniu, że za niekonstytucyjne należy uznać rozwiązania, które dostatecznie nie ułatwiają „przekształcenia” prawa o treści mniej intensywnej w prawo treści bardziej intensywnej (czyli ustanowienia zamiast przysługującego dotychczas danemu członkowi spółdzielni spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu - spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub prawa własności lokalu, a zamiast spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – prawa własności lokalu). Wcześniej wskazałem na moje zastrzeżenia co do tego założenia w świetle podstawowych zasad i wartości spółdzielczości.

Wnioskodawcy zarzucili art. 11¹ ust. 2 i ust. 4 niezgodność z art. 2 i art. 64 Konstytucji z uwagi na niejednoznaczność użytego w tych przepisach sformułowania (przy wymogu dokonania przez członka wpłaty różnicy między wkładem budowlanym a mieszkaniowym nie precyzuje się, czy chodzi o cały wkład, czy tylko o tę część wkładu, którą członek wpłacił), która stwarza różne możliwości interpretacji. Moim zdaniem wskazana niejednoznaczność sformułowania przepisu może być usunięta w drodze odpowiedniej wykładni systemowo-celowościowej i nie uzasadnia zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady określoności prawa, a zatem nie uzasadnia zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy kwestionują art. 11¹ ust. 4, ze względu na to, że zasady rozliczeń z tytułu przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ma określać statut spółdzielni. Istnieje więc możliwość takich rozwiązań statutowych, które umożliwiają zarówno odmowę zastosowania bonifikat przy rozliczeniach, jak też dopuszczenie ich stosowania, co - zdaniem wnioskodawców - ma naruszać zasadę określoności prawa a także zasadę równości wobec prawa. Trudno uznać powyższe stanowisko za uzasadnione. Statut jest przecież traktowany jako wyraz woli członków spółdzielni - swoista umowa cywilnoprawna, która obok przepisów prawa spółdzielczego oraz przepisów innych ustaw, stanowi podstawę działania spółdzielni. Postanowienia statutu spółdzielni obowiązują wszystkich członków od chwili ich przyjęcia do spółdzielni a stwierdzenie przez sąd, że uchwalony przez założycieli statut jest zgodny z przepisami prawa, stanowi jeden z koniecznych warunków wydania przez sąd postanowienia o wpisaniu spółdzielni do rejestru. Spółdzielnia jest obowiązana wydać każdemu członkowi na jego żądanie odpis obowiązującego statutu.

Kwestionowane przez wnioskodawców, określone w statucie spółdzielni zasady rozliczeń nie mogą więc pozostawać w sprzeczności z art. 11¹ ust. 2 i 4, który stanowi, że umowę o przekształcenie prawa do lokalu, spółdzielnia zawiera z członkiem po dokonaniu przez niego wpłaty wkładu budowlanego w wysokości wartości rynkowej lokalu. Stąd zarzut naruszenia przez art. 11¹ ust. 2 i 4 przepisów art. 2 (wywodzonej z niego zasady określoności prawa) jest nieuzasadniony.

Nie można też zgodzić się z poglądem o naruszeniu przez art. 11¹ ust. 2 i 4 art. 64 Konstytucji. Postawiony jest zarzut, że nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu może stanowić stadium pośrednie na drodze nabycia prawa odrębnej własności lokalu, a zastosowanie przewidzianych w statucie spółdzielni bonifikat może spowodować, że uzyskanie prawa własności nastąpi po wniesieniu wpłat nie odpowiadających rynkowej wartości lokalu. Przytoczona argumentacja nie jest trafna, gdyż zgodnie z powołaną ustawą warunkiem przekształcenia prawa lokatorskiego w spółdzielcze prawo własnościowe jest zapłacenie przez członka spółdzielni równowartości wartości rynkowej lokalu.

3. Trybunał w punkcie 6 sentencji wyroku stwierdził, że art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu nabycia własności lokalu, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (zarówno w brzmieniu pierwotnym, jak i nadanym mu ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r.) wprowadził możliwość nabycia przez członka spółdzielni mieszkaniowej prawa odrębnej własności lokalu, do którego przysługuje mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Wartość odrębnej własności lokalu ma być ekwiwalentna do jego wartości rynkowej. Nabywca jest obowiązany ją uiścić na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.

Następuje więc sprzedaż przez spółdzielnię lokalu „na zewnątrz”. Nabywca prawa do odrębnej własności lokalu musi mieć ustalony udział w części wspólnej budynku i związanego z nim gruntu (prawo związane z własnością lokalu). Właściciel lokalu ma prawo do współkorzystania wraz ze spółdzielnią z nieruchomości wspólnej, ale i oczywiście ma

obowiązek pokrywania, odpowiednich do swego udziału, kosztów zarządu. Sposób sprawowania tego zarządu może być bardzo różny. Niezależnie od rozwiązania przewidzianego w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (wykonywanie zarządu nieruchomościami wspólnymi, stanowiącymi współwłasność spółdzielni jako zarządu powierzonego), właściciel lokalu może wraz z innymi osobami będącymi w takiej samej sytuacji, powołać wspólnotę mieszkaniową w budynku spółdzielni (wspólnota mieszkaniowa musi jednak ułożyć swoje relacje w zarządzaniu częścią wspólną budynku ze spółdzielnią mieszkaniową), może także z innymi właścicielami odrębnych lokali powołać usługową „spółdzielnię do zarządzania” ich częścią wspólną w budynku (musi ona także ułożyć swoje relacje w zarządzaniu częścią wspólną ze spółdzielnią mieszkaniową), czy wreszcie może zawrzeć indywidualną „umowę o stałą usługę - zarządzanie” jego udziałem w części wspólnej ze spółdzielnią mieszkaniową, jeśli wyrazi ona na to zgodę. Na tle udziału właściciela odrębnego lokalu w korzystaniu z części wspólnej budynku i związanego z nim gruntu będą więc powstawały złożone relacje prawne ze spółdzielnią mieszkaniową. Nabycie prawa do odrębnej własności lokalu przewidziane w ramach art. 12 jest więc czymś innym niż umowa o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (tę ostatnią sytuację reguluje art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). W ramach przekształcenia prawa określonego w art. 11 pozostaje łączący posiadacza prawa ze spółdzielnią stosunek członkostwa, który, w ramach zakreślonych przez powszechnie obowiązujące prawo, może być regulowany przez statut spółdzielni. Taka sytuacja, w sprawach związanych z lokalem, nie występuje już między spółdzielnią a właścicielem odrębnego lokalu w budynku poprzednio w całości spółdzielczym. Nie uważam za trafne kwestionowanie art. 12 cytowanej ustawy, dlatego że zmienia on całkowicie system rozliczeń stosowanych przez spółdzielnię przy przenoszeniu własności mieszkania zastępując dotychczasowy system „kosztowy” systemem „kosztowo-rynkowym”, co stwarza spółdzielni „możliwość bezpodstawnego wzbogacenia się kosztem swoich członków”. Kwestionowany przepis wprowadza zasadę, w myśl której, aby nabyć od spółdzielni własność lokalu członek musi zapłacić kwotę równą wartości rynkowej tego lokalu. W moim przekonaniu w warunkach gospodarki rynkowej, przy poszanowaniu prawa własności trudno kierować się innymi zasadami.

Nie podzielam więc poglądu, że art. 12 cytowanej ustawy w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowych zasad rozliczeń z tytułu nabycia własności lokalu jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

4. Trybunał w pkt 8 sentencji wyroku stwierdził, że art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zbycia części lokalu spełniającej wymagania odrębnego lokalu określone w art. 2 ust. 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji. Moim zdaniem art. 17² ust. 5 nie wyłącza możliwości zbycia części lokalu spełniającej wymagania odrębnego lokalu określone w art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Art. 17² ust. 5 jest ściśle związany z ust. 6 tegoż artykułu. Z tych dwóch przepisów wynika, że można nabyć i zbyć ułamkową część spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 17² ust. 6), natomiast nie można zbyć prawa do części lokalu.

Art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, że lokalem „w rozumieniu ustawy jest samodzielny lokal mieszkalny a także lokal o innym przeznaczeniu, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali”.

Do odrębnej własności lokali (w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) zgodnie z art. 27 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali (z pewnymi zastrzeżeniami).

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspakajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Stosuje się to odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkanie. Spełnienie wymagań w zakresie samodzielnego lokalu stwierdza starosta w formie zaświadczenia (art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali). Można więc podzielić większy samodzielny lokal na mniejsze samodzielne lokale, o ile starosta stwierdzi (w formie zaświadczenia), że spełniają one wymogi art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali. Art. 17² ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stwarza więc tylko zakaz zbycia prawa do części lokalu, który prowadzi do zlikwidowania, w danym momencie, samodzielności tego lokalu. Sytuacja ta jednak w czasie może się zmieniać przy zachowaniu wymogów art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o własności lokali.

5. Trybunał w pkt 9 sentencji wyroku stwierdził, że art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stanął na stanowisku, że regulacja dotycząca warunków nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako prawa rzeczowego zbliżonego tylko do prawa własności nie może być podobna do dotyczącej nabycia własności lokalu. „Prawo wyższe” nie może mieć podobnej ceny jak „prawo niższe”. Nie zgadzam się z tym poglądem opartym na jednym z omówionych wcześniej krytycznie założeń wyroku o istnieniu, w sensie konstytucyjnym, „praw wyższych” i „praw niższych” do lokali i o wypieraniu przez „prawo wyższe” „prawa niższego”.

Art. 17³ jest logiczną konsekwencją konstytucyjności art. 17¹ ust. 1-4. Trybunał w pkt 7 sentencji wyroku stwierdził zaś, że art. 17¹ ust. 1, 2, 3 i 4 jest zgodny zarówno z art. 64 ust. 2, jak i art. 32 Konstytucji.

6. Trybunał w pkt 14 sentencji wyroku stwierdził, że art. 42 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim wyznacza początek biegu realizacji przewidzianego w nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Pogląd ten oparty jest na omówionym wcześniej założeniu Trybunału, że ochrona autonomii spółdzielni jako korporacyjnej osoby prawnej musi ustąpić przed podniesionym do rangi konstytucyjnej rozwiązaniem ustawowym o nakazie przekształcenia na żądanie członka spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu. Oznacza to w sensie materialnym faktyczne (nie formalne) „opuszczenie” przez członka spółdzielni mieszkaniowej w obecnym jej kształcie.

Konsekwencja przyjęcia wskazanego założenia, do którego odniosłem się już wcześniej bardzo krytycznie, jest uznanie za niekonstytucyjne tych rozwiązań, które nie zapewniają jego dostatecznie szybkiej realizacji. Jeśli chodzi o art. 42 ust. 1 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, to nakłada on na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek określenia odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu nie w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, ale w okresie 24 miesięcy od dnia złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności. Jeżeli nikt takiego wniosku nie złoży postępowanie nie zostanie wszczęte. Zarzut niekonstytucyjności omawianego przepisu w zakresie, w jakim reguluje początek terminu określenia przez spółdzielnię przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu w danej nieruchomości nie jest zasadny, gdyż racjonalny ustawodawca jest władny uzależnić rozpoczęcie procedur przewidywanych w art. 42 od złożenia wniosku służącego realizacji uprawnień członków spółdzielni. Określenie przedmiotu odrębnej własności wymaga odpowiednich działań spółdzielni, które związane są z poniesieniem przez nią, a co za tym idzie przez wszystkich jej członków, bardzo wysokich kosztów. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów nawet, jeśli nie byłoby chętnych do

dokonania przekształcenia w prawo odrębnej własności lokalu, spółdzielnia i tak była zmuszona do dokonania procedury określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali w danej nieruchomości. Nowe rozwiązanie polega na uzależnieniu przeprowadzenia powyższych procedur od złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności lokalu w danej nieruchomości. Jeżeli zatem nikt nie jest zainteresowany powyższym zagadnieniem, spółdzielnia nie ma obowiązku przeprowadzania bardzo kosztownych procedur.

Art. 42, w zakresie w jakim został zakwestionowany przez Trybunał, jest więc zgodny z art. 2 Konstytucji. Art. 42 ust. 1 mógłby być jednak kwestionowany w innym zakresie. Chodzi o pominięcie w nim możliwości dochodzenia, na drodze sądowej, realizacji przewidzianego w nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej. Zasada określoności prawa wymaga ustalenia reguł dochodzenia realizacji obowiązku spółdzielni.

7. Nie zgadzam się też z zawartym w wyroku rozstrzygnięciem formalnym. Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2002 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) z art. 2 i art. 32 Konstytucji – z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

Uważam, że należało zbadać przepis mimo, że nie obowiązuje on już w brzmieniu zaskarżonym przez wnioskodawców, ponieważ przepis ten może nadal wywoływać skutki w sprawach wszczętych pod jego rządami, zwłaszcza w zakresie rozliczeń między spółdzielniami a ich członkami (art. 39 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

IV Uwagi końcowe

Trybunał dokonuje ocen prawnych.

Poza zakresem jego kognicji pozostaje badanie historii spółdzielczości. Na przykład zderzenie powszechnej, pozytywnej oceny spółdzielczości mieszkaniowej okresu międzywojennego z upaństwowieniem spółdzielczości i alienacją jej członków w okresie PRL-u. To samo dotyczy licznych faktów z najnowszej historii (co stało się z majątkiem zlikwidowanych na początku lat 90-tych centralnych związków; czym zastąpiono funkcjonujący poprzednio system lustracji, doradztwa fachowego i szkolenia? itp.).

Trybunał nie może też sugerować się licznymi ocenami politycznymi dotyczącymi spółdzielczości. Dotyczy to na przykład twierdzeń, że członków trzeba przeciwstawiać ich spółdzielniom, poglądów, że członkowie nie tylko nie mogą i nie powinni identyfikować się ze swoją spółdzielnią, ale że wręcz odwrotnie, muszą być przed nią stale „bronieni”, propagowania samouwłaszczenia się spółdzielców na majątku spółdzielni, tropienia w spółdzielniach „postkomunistycznej nomenklatury” itp.

Wnioskodawcy zaskarżyli do Trybunału podstawowe regulacje ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw. Nacisk położono na tworzenie w zasobach mieszkaniowych spółdzielczości odrębnej własności lokali oraz praw majątkowych niezwiązanych z członkostwem. Ta swoista sakralizacja odrębnej własności lokali, a więc pośrednie propagowanie obumierania obecnie funkcjonującego modelu spółdzielczości mieszkaniowej, odwołuje się przede wszystkim do autorytetu Zygmunta Konrada Nowakowskiego, który w znanym artykule *„Niektóre zagadnienia cywilnoprawne budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności”* (Państwo i Prawo nr 8-9 z 1961

r.) zakwestionował rozwiązanie, zgodnie z którym w budynkach spółdzielni budowlano-mieszkaniowych nie było odrębnej własności lokali (budynki te w całości miały stanowić własność spółdzielni). Było to rozwiązanie inne niż w ówczesnych spółdzielczych zrzeszeniach budowy domów jednorodzinnych, w których domy po ukończeniu budowy przechodziły na własność członków. Zygmunt Konrad Nowakowski odniósł się bardzo krytycznie do konstrukcji prawnej spółdzielczego prawa do lokalu typu tzw. własnościowego jako prawa rzeczowego ograniczonego.

Tymczasem problemem nie jest „wyższość” własności nad tak czy inaczej ukształtowanym ograniczonym prawem rzeczowym, zwłaszcza zbywalnym i dziedzicznym a uprawnienie do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego. Chodzi o uprawnienie mające określoną trwałość w czasie i taką ochronę prawną, która pozwalałaby przyjąć, że dana osoba ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. To zadanie może być realizowane przez różne struktury prawne; zarówno przez spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jak i przez odrębną własność lokalu. W jednej i drugiej sytuacji – co należy z całym naciskiem kolejny raz podkreślić – jest do rozwiązania ten sam problem: jak utrzymać w należytych stanie części budynku przeznaczone do wspólnego użytku. Może się to bowiem dokonywać albo przez jakąś formę zarządu współwłasności (w przypadku odrębnej własności lokali i współwłasności w zakresie części wspólnych) albo poprzez korzystanie z własności spółdzielczej, którą stanowi część wspólna, poprzez uprawnienia związane z członkostwem (spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu). Mamy więc wybór między dwiema, całkowicie sobie równoważnymi formami. Wyboru powinni dokonywać sami zainteresowani, a nie narzucający im swą wolę ustawodawca. W tym wyborze nie chodzi o nazwę a o „istotę” sprawy. Nie ma więc najmniejszego powodu do ograniczania *ex lege* rozwoju obecnego modelu spółdzielczości mieszkaniowej.

Także w przepisach, które nie zostały w sprawie zakwestionowane co do swojej konstytucyjności jest wiele sprzeczności, które utrudniają a czasem wręcz uniemożliwiają właściwe funkcjonowanie spółdzielczości mieszkaniowej. Jest to wynik ścierania się w jednym akcie normatywnym omówionych wyżej przeciwstawnych sobie koncepcji. Istnieje więc pilna potrzeba napisania całkowicie nowej, już jednolitej i spójnej ustawy. To dopiero zapewni konieczną stabilizację dla 1/3 wszystkich polskich rodzin nadal mieszkających w spółdzielczych domach.

Wcześniej już wykazano, że jakakolwiek „odgórna” likwidacja spółdzielczości mieszkaniowej jest, w świetle Konstytucji po prostu niedopuszczalna. Zwolennicy takiej likwidacji nie uwzględniają także tego, jakich wymagałoby to nakładów finansowych. Ostatecznie zostaliby zresztą nimi obciążeni, ku swemu zaskoczeniu, sami spółdzielcy. Musieliby pokryć koszty wszystkich czynności związanych z porządkowaniem stanów prawnych, scalaniem obciążeń i należności, wyceną wartości, itp. Mimo uzyskania, w miejsce spółdzielczych praw, odrębnej własności lokali nadal mieliby taką samą sytuację mieszkaniową. Natomiast zostaliby obciążeni w odpowiednich częściach wszelkimi długami likwidowanej spółdzielni. W miejsce zaś zlikwidowanej w toku bardzo skomplikowanej procedury spółdzielni, musieliby powołać albo ułomną osobę prawną, jaką jest wspólnota mieszkaniowa albo na przykład znowu spółdzielnię, ale już usługową, bo przeznaczoną tylko do zarządzania częściami budynku (stanowiącymi współwłasność właścicieli odrębnych lokali) przeznaczonymi do wspólnego korzystania. Należałoby wtedy rozwiązać wiele skomplikowanych kwestii związanych z relacjami współwłaścicieli części budynku przeznaczonych do wspólnego użytku z powołaną przez nich samych usługową spółdzielnią (mającą, w przeciwieństwie do wspólnoty mieszkaniowej osobowość prawną!) do zarządzania ich współwłasnością. W żadnej mierze nie byłoby to więc – chociaż tak twierdzą niektórzy – proste „przekształcenie” poprzednio istniejącej spółdzielni mieszkaniowej w inny rodzaj spółdzielni – „spółdzielnię do zarządzania”.

Nie pamięta się też o tym, że nie nadanie przez ustawodawcę wspólnocie mieszkaniowej właścicieli odrębnych lokali w budynku wielomieszkaniowym osobowości prawnej ma swoje istotne, cywilistyczne uwarunkowania.

Bohdan Zdziennicki