

Biuro Analiz Sejmowych  
**OPINIA ZLECONA**

Warszawa, dnia 10 stycznia 2007 r.

**Opinia**

**w sprawie zgodności z Konstytucją art. 12, 39, 45<sup>1</sup> i 48 projektu ustawy  
o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu przyjętym  
przez Podkomisję Sejmu RP**

Na wstępie niniejszej opinii chciałbym podkreślić, że przedstawiam w niej wyłącznie moje osobiste poglądy, z zastrzeżeniem, iż jako sędziemu Sądu Najwyższego jest mi szczególnie trudno wypowiadać się w materii konstytucyjnie zastrzeżonej do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

- 1) Art. 12.** W kwestii zgodności przepisów tego artykułu z Konstytucją dwukrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02 (OTK 2005, Nr 4A, poz. 38) stwierdził m.in., że: art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej: u.s.m.) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji; art. 12 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. Następnie w wyroku z dnia 5 września 2006 r., K 51/05 (OTK 2006, nr 8A, poz. 100) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: art. 12 ust. 1 pkt 2 w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6<sup>1</sup> ust. 5 ustawy, jest zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji; art. 12 ust. 1 pkt 3 w zakresie, w jakim obciąża członków spółdzielni spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w których znajdują się ich lokale jest

niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji; art. 12 ust. 1 pkt 5 w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia prawa do ich lokali, jest niezgodny z art. 21 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany proponowane przez Podkomisję Sejmu RP w art. 12 u.s.m. nie tylko nie kolidują z powołanymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, ale przeciwnie, zmierzą w tym samym kierunku stworzenia członkom spółdzielni, ubiegającym się o „przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo odrębnej własności lokalu” (a bardziej poprawnie jurydycznie: o zawarcie ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności lokali przez członków, którym przysługują spółdzielcze lokatorskie prawa do takich lokali), bardziej korzystnych warunków takiego „przekształcenia”.

W projekcie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przygotowanym przez Podkomisję Sejmu RP przewiduje się nowe brzmienie art. 12 ust. 1, które odnosi się do zagadnień regulowanych dotychczas w pkt 1 i 5 (pkt 5 został zakwestionowany przez TK w tzw. zakresowym wyroku w tej części), uchylenie pkt 2 w ust. 1 (dwukrotnie uznanego przez TK za zgodny z Konstytucją), uchylenie pkt 3 w ust. 1 (zakwestionowanego przez TK w tzw. zakresowym wyroku w tej części), a także uchylenie pkt 5 w ust. 1 oraz ust. 2 i 3, co stanowi konsekwencję proponowanego przez Podkomisję brzmienia pkt 1. Należy w tym miejscu dodać, że również w konsekwencji wyżej proponowanej zmiany, art. 12 ust. 4 powinien otrzymać następujące brzmienie: *„Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy, o której mowa w ust. 1, oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym obciążają członka spółdzielni, na rzecz którego spółdzielnia dokonuje przeniesienia własności lokalu.”*, ponieważ odpadnie problem ponoszenia przez członków spółdzielni kosztów określania wartości rynkowej lokalu.

Szczególnie istotne znaczenie ma przyjęcie w proponowanym art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m. regulacji „uniwersalnej” w tym znaczeniu, że znajdzie ona zastosowanie do przekształceń zarówno „starych”, jak i do „nowych”

spółdzielczych lokatorskich praw do lokali. Przez „nowe” spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali rozumiem te prawa, które powstały w nowych warunkach korzystania przez spółdzielnie mieszkaniowe z pomocy uzyskiwanej ze środków publicznych, ukształtowanych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Obecnie zasady udzielania takiej pomocy są określone w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Należy w związku z tym podkreślić, że zawieranie umów spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w związku z realizacją nowych inwestycji mieszkaniowych może mieć praktyczne zastosowanie w zasadzie wyłącznie przy wykorzystaniu kredytów z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Zgodnie zaś z art. 20 ust. 2 powołanej ustawy, lokale mieszkalne w budynku wzniesionym przy wykorzystaniu kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność ani nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Podobny zakaz wynika też z art. 12<sup>1</sup> ust. 2 u.s.m.

W praktyce więc proponowany art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m. będzie mieć zastosowanie do przekształceń „starych” spółdzielczych lokatorskich praw do lokali, przydzielanych z reguły przed 1990 r. Członek spółdzielni, który otrzymywał przydział lokalu na zasadach prawa lokatorskiego, pokrywał wówczas od 50% do 70% (w różnych latach) kosztów budowy przypadających na przydzielony mu lokal. Wnosił on z reguły zaliczkę na wkład mieszkaniowy w wysokości 10% kosztów budowy, zaś na 40 % do 60% kosztów budowy bank państwowy udzielał spółdzielni preferencyjnego kredytu (nisko oprocentowanego i rozłożonego na wieloletnie spłaty). Kredyt ten był wprawdzie spłacany bezpośrednio przez spółdzielnię, ale ze środków pochodzących z wpłat zainteresowanego członka. Spółdzielnia była zatem w istocie pośrednikiem między jej członkiem i bankiem państwowym. Pozostała część kosztów budowy przypadających na lokal (od 50% do 30%) była finansowana przez bank państwowy z kredytu, który był jednorazowo umarzony. Przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego dawniej w prawo własnościowe (zob. uchylony art. 219 Prawa spółdzielczego), a obecnie - w prawo odrębnej własności lokalu (zob. art. 12 u.s.m.), powodowało i nadal powoduje powstanie po stronie spółdzielni obowiązek

spłaty umorzonej kwoty kredytu w wartości nominalnej. Członek spółdzielni był zaś obowiązany wpłacić różnicę między równowartością własnościowego prawa do lokalu (a więc w istocie zwaloryzowanym na podstawie art. 229 § 1 Prawa spółdzielczego wkładem budowlanym) a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym, obecnie zaś jest on obowiązany spłacić wszelkie długi związane z lokalem, a ponadto wpłacić różnicę pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i wymienionych wyżej spłat. Spółdzielnia uzyskiwała zatem i uzyskuje nadal w wyniku przekształcenia prawa lokatorskiego niczym nieuzasadnioną korzyść majątkową.

Pierwsza próba zmiany tej regulacji została podjęta w art. 46 u.s.m. w pierwotnym brzmieniu. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01, orzekł, że art. 46 ust. 1 u.s.m. jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że wspomniany przepis powodował pozbawienie spółdzielni mieszkaniowej przysługującego jej prawa własności. Ograniczenie kwoty wpłaty z tytułu nabycia własności lokalu mieszkalnego do 3% jego wartości rynkowej było zaś arbitralne i nadmierne. Tak daleko idąca ingerencja w prawo własności nie znajdowała – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego, majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Majątku należącego do spółdzielni nie można więc traktować tak jak majątku Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Zasada ta dotyczy również regulacji w zakresie preferencyjnego nabycia własności kosztem dotychczasowego właściciela.

Przedstawione wyżej argumenty, m. zd. zresztą nieprzekonywające, co kilkakrotnie już podkreślałem w różnych publikacjach, z pewnością nie mogą być odniesione do proponowanego przez Podkomisję sformułowania art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m. W szczególności zaś nie można by zasadnie twierdzić, że zakładane pozbawienie spółdzielni mieszkaniowych nieuzasadnionych dochodów związanych z przekształceniami lokatorskich praw do lokali godzi w konstytucyjnie chronioną własność spółdzielczą.

Jak już wyżej wspomniano, Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie uznał, że art. 12 ust. 1 pkt 2 u.s.m. jest zgodny z Konstytucją. Proponowane przez Podkomisję uchylenie tego przepisu nie musi jednak być w związku z tym

uznane za niezgodne z Konstytucją. Wręcz przeciwnie, takie uchylene uważam za w pełni prawidłowe i potrzebne. We wcześniejszej opinii wyjaśniałem już bowiem, że odróżnienie remontu i modernizacji budynku (lokalu) jest w praktyce trudne do przeprowadzenia, z czego korzystają zarządy niektórych spółdzielni, żądając uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku i w ten sposób zniechęcając członków do dokonywania takich przekształceń.

- 2) **Art. 39.** Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 r., K. 5/01 (OTK 2001, Nr 4, poz. 87) stwierdził, że art. 39 ust. 3 s.p.m. w ówczesnym brzmieniu był zgodny z art. 64 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Następnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 marca 2004 r., K 32/03 (OTK 2004, Nr 3A, poz. 22) uznał, że art. 39 ust. 1 s.p.m. w ówczesnym brzmieniu w zakresie, w jakim uzależniając realizację roszczenia od istnienia stosunku członkostwa wyłączał osoby, które nabyły to roszczenie wobec spółdzielni na podstawie poprzednio obowiązującego przepisu, był niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku zaś z dnia 5 września 2006 r., K 51/05 (OTK 2006, nr 8A, poz. 100), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że art. 39 ust. 1 pkt 1 s.p.m. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6<sup>1</sup> ust. 5 ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 Konstytucji; jednocześnie stwierdził, że art. 39 ust. 1 pkt 2 s.p.m. w zakresie, w jakim obciąża członków spółdzielni spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w których znajdują się ich lokale, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 Konstytucji.

Przyjęte w projekcie opracowanym przez Podkomisję sformułowanie art. 39 ust. 1 s.p.m. koresponduje z proponowanym rozwiązaniem dotyczącym art. 12 ust. 1 pkt 1 i z analogicznych powodów zasługuje na aprobatę oraz na pozytywną ocenę z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

Na pełną aprobatę i również pozytywną ocenę z punktu widzenia zgodności z Konstytucją zasługuje proponowany ust. 4, który przewiduje odpowiednie stosowanie ust. 1-3 do dzierżawców. Należy podkreślić, że już w obowiązującym stanie prawnym wymienione przepisy, zdaniem

komentatorów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Sędziego R. Diczka i moim), mają analogiczne zastosowanie do dzierżawców.

- 3) Art. 45<sup>1</sup>.** Proponowany przez Podkomisję nowy art. 45<sup>1</sup> s.p.m. nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (wobec przyjętej wyżej aprobaty dla rozwiązań proponowanych w art. 12). Budzi natomiast zastrzeżenia legislacyjne, terminologiczne, stylistyczne i interpunkcyjne. Po pierwsze, zdanie drugie jest zbędne, ponieważ, zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.), „Wygaśnięcie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką pociąga za sobą wygaśnięcie hipoteki, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”. Po drugie, zdanie trzecie jest zbędne, ponieważ umowa o przeniesienie własności lokali z natury rzeczy nie może być zawarta bez zgody zainteresowanego członka, podobnie jak hipoteka nie może powstać bez zgody członka, skoro w rozważanej sytuacji chodzi o hipotekę umowną, a nie przymusową. Po trzecie, nieprawidłowe jest w zdaniu pierwszym określenie, że spółdzielnia „tworzy” hipotekę. Należałoby tu raczej podkreślić, że spółdzielnia może uzależnić przeniesienie własności lokalu od obciążenia nieruchomości lokalowej hipoteką. Po czwarte, w zdaniu pierwszym zamiast „spłat” powinno być „spłaty”, a po wyrazie „spółdzielnia” należy umieścić przecinek.
- 4) Art. 48.** W wyroku z dnia 5 września 2006 r., K 51/05 (OTK 2006, nr 8A, poz. 100) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: art. 48 ust. 1 w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6<sup>1</sup> ust. 5 ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji; art. 48 ust. 1 w jakim obciąża członków spółdzielni spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w których znajdują się ich lokale, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji.

Przyjęte w projekcie opracowanym przez Podkomisję sformułowanie art. 48 s.p.m. koresponduje z proponowanymi rozwiązaniami dotyczącymi art. 12 oraz art. 39 i z analogicznych powodów zasługuje w zasadzie na aprobatę oraz

na pozytywną ocenę z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Zastrzeżenia, aczkolwiek zapewne nie natury konstytucyjnej, budzi jedynie rozwiązanie proponowane w ust. 2, z którego wynika, że w razie nieodpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię mieszkaniową najemca uzyskiwałby prawo odrębnej własności lokalu za darmo.

Sporządził:

- za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Profesor Krzysztof Pietrzykowski

Sąd Najwyższy

Za zgodność:  
Justyna Kaca