

Biuro Analiz Sejmowych
OPINIA ZLECONA

Kraków, 15 stycznia 2007 r.

OPINIA PRAWNA

Niniejsza opinia prawna dotyczy odpowiedzi na pytanie o **zgodność z Konstytucją, a w szczególności z art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, czterech przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych** (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm. – dalej: u. s. m) w brzmieniu, jakie przepisy te uzyskałyby w drodze uchwalenia nowelizacji odpowiadającej **projektowi ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druki sejmowe 339, 602, 766 i 767 i 768) w wersji z dnia 8 grudnia 2006 r.** Chodzi tu konkretnie o:

1. art. 12 u. s. m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 11 projektu;
2. art. 39 u. s. m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 31 projektu;
3. art. 45¹ u. s. m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 37 projektu;
4. art. 48 u. s. m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 39 projektu;

Przy sporządzaniu opinii wykorzystano przede wszystkim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a szczególnie: wyrok z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, (OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25) wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. akt K. 5/01 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 87), wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22), wyrok z 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt K. 42/02 ((OTK ZU nr 4/A/2005), oraz wyrok 5 września 2006 r., sygn. akt K. 51/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100). Celowo zacytowane zostały obszernie ich fragmenty, **podkreślenia pochodzą od autora opinii**. Należy tu zaznaczyć, iż wyroki z 20 kwietnia 2005 r. i 5 września 2006 r. wydane zostały przez Trybunał w pełnym składzie, co oznacza iż poglądy prawne tam zaprezentowane mają szczególne znaczenie i „podwyższoną” moc wiążącą. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym TK rozpatruje w pełnym składzie sprawy o szczególne zaawansowaniu, a w szczególności, gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu

wydanym w pełnym składzie. Z uwagi na termin wykonania opinii nie była natomiast możliwa wyczerpująca analiza literatury przedmiotu. Należy podkreślić, iż opinia niniejsza dotyczy problematyki formalno-prawnej i nie są w niej uwzględnione skomplikowane problemy faktycznego funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej. **W opinii poruszono również – choć nie w pełnym zakresie – kwestie techniczno-legislacyjne i systemowe**, ponieważ mają one znaczenie z punktu widzenia zachowania zasad poprawnej legislacji, stanowiących element zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)

Ad. 1. Zgodność z Konstytucją proponowanej treści art. 12 u.s.m.

1. Proponowana zmiana art. 12 u.s.m. dotyczy finansowych zasad przeniesienia własności lokalu mieszkalnego na rzecz członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu. Najistotniejszą nowością jest tu uchylenie art. 12 ust. 1 pkt 5, który przewiduje, iż przeniesienie własności lokalu mieszkalnego wymaga wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego z uwzględnieniem obniżki wpłaty związanej z korzystaniem spółdzielni z pomocy ze środków publicznych. Mniej istotne, ale również ważne znaczenie ma uchylenie punktu 4, który nakładał na osobę żądającą przeniesienia własności lokalu mieszkalnego spłaty tzw. uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, a więc trwałego ulepszenia (unowocześnienia) istniejącego budynku lub lokalu w wyniku którego zwiększyła się jego wartość użytkowa (art. 6¹ ust. 5 u.s.m.). Dodatkowa zmiana polega na tym, iż jeżeli spółdzielnia korzystała ze środków publicznych lub z innych środków do spłaty doliczać powinno się część umorzenia kredytu w kwocie podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa.

Ogólnie rzecz biorąc oznacza to, iż osoba która zwraca się do spółdzielni z żądaniem przeniesienia na nią własności lokalu mieszkalnego, do którego osobie tej przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, po pierwsze zobowiązana będzie w świetle nowelizacji zasadniczo do tylko spłaty przypadających na ten lokal zobowiązań spółdzielni związanych z budową w kwotach nominalnych, a nie – tak jak dotychczas – do uiszczenia na rzecz spółdzielni co do zasady wartości rynkowej lokalu z uwzględnieniem kwot wpłaconych wcześniej. Po drugie, spowoduje to, iż osoba ubiegająca się o przeniesienia własności nie będzie w tym momencie ponosiła

dodatkowych obciążeń związanych z modernizacją budynku, w którym lokal się znajduje. Po trzecie, znaczy to, iż pomoc publiczna, która obecnie stanowi podstawę do obniżenia świadczeń członka spółdzielni różnicy między wartością rynkową lokalu a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym o 50 % wartości tej pomocy, w przyszłości stanowić miałyby podstawę dodatkowego obciążenia powinnością spłaty przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu w kwocie podlegającej odprowadzeniu przez spółdzielnię do budżetu państwa.

Ocenia się, iż nowe brzmienie art. 12 ust. 1 u. s. m. oznaczać będzie w praktyce, iż członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, będą mogli nabyć własność zajmowanego lokalu za „symboliczną kwotę”, podczas gdy dziś „płacą oni jedną czwartą wartości mieszkania” (por. Gazeta Wyborcza Nr 4 z 5 stycznia 2007 r s. 25).

2. Patrząc na to rozwiązanie z konstytucyjnoprawnego i cywilnoprawnego punktu widzenia stwierdzić należy, iż **regulacja zawarta w art. 12 u.s.m. stanowi ograniczenie prawa własności**. Spółdzielnia mieszkaniowa jest bowiem osobą prawną, która jest właścicielem budynku mieszkalnego, a więc i poszczególnych lokali mieszkalnych w nim położonych, które stanowią jego części składowe. Nakaz przeniesienia własności części składowej rzeczy na określoną osobę trzecią stanowi oczywistą ingerencję w treść prawa własności, nakazuje bowiem wyzbycie się części mienia. Stanowi więc ograniczenie prawa rozporządzania rzeczą, które już od czasów prawa rzymskiego stanowi jeden z trzech najważniejszych aspektów własności, które przyjął w swoim orzecznictwie również TK. Oznacza również trwałe pozbawienie spółdzielni pewnego składnika jej mienia, przez co zmniejsza się ekonomiczna wartość majątku spółdzielni. Oznacza to, iż nie ulega wątpliwości, że mamy tu formalnie do czynienia z ograniczeniem prawa własności rozumianego jako „prawne władztwo osoby nad rzeczą”, a więc sytuacją, o której mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 31 ust. 3 *in principio* Konstytucji.

Podkreślić tu należy, iż **spółdzielnie mieszkaniowe są w świetle jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego „podmiotami prawnymi, których własność podlega ochronie przewidzianej w art. 64 i art. 21 Konstytucji”**. Oznacza to, że każda ingerencja ustawodawcy w to prawo podlega ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz innych norm i wartości konstytucyjnych.

Traktowanie przed 1990 r. własności spółdzielczej jako formy własności społecznej oraz liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają w ocenie TK dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym. „Własność spółdzielcza nie może być – zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim wyraźnie zasadą równej ochrony dla wszystkich – traktowana jako “gorsza” od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. **Majątek spółdzielni jest** przecież zgodnie z deklaracją zawartą w (skądinąd zbędnym) art. 3 prawa spółdzielczego **prywatną własnością osób będących jej członkami, nie można go więc traktować tak jak majątku Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych**, wobec którego – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r., K. 19/00 (OTK ZU 2001/4/82) – ustawodawcy przysługują dalej idące możliwości ingerencji. **Zasada to dotyczy również stwarzania preferencji w nabyciu własności, Państwo nie może ich tworzyć obciążając jednocześnie podmioty “niepaństwowe”, których prawo własności podlega konstytucyjnej ochronie**” (wyrok TK z 29 maja 2001 r.).

Jednocześnie własność spółdzielcza ma również w aspekcie konstytucyjnym szczególny nieco odmienny charakter niż w przypadku osób fizycznych. Trybunał Konstytucyjny akcentuje, iż „z uwagi na to, że źródłem wszystkich wolności i praw jest godność człowieka, którą art. 30 Konstytucji charakteryzuje jako “przyrodzoną i nienaruszalną”, różnego rodzaju osoby prawne typu korporacyjnego korzystają z nich również, ale tylko w takim zakresie, w jakim w ich działalności manifestuje się wynikająca z konstytucji wolność zrzeszania się i inne konstytucyjnie zagwarantowane wolności i prawa jednostki. Stwierdzenie to aktualne jest również co do prawa własności i innych praw majątkowych”. W wyroku z 25 lutego 1999 r. (K. 23/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25) cytowanym również w wyroku z 29 maja 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługującym członkom. Spółdzielnia nie jest abstrakcyjną konstrukcją prawną, podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne) do niej należące, a majątek należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu ich potrzeb. Uzupełnić to jednak należy wskazaniem, iż chodzi o ogół członków spółdzielni, inaczej mówiąc pewną zbiorowość, a nie tylko o poszczególnych traktowanych indywidualnie i odrębnie jej członków.

Generalnie stwierdzić zatem można, iż w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego dopuszczalne mogą być pewne ograniczenia prawa własności, które w przypadku osób fizycznych byłyby wykluczone. Chodzi tu o ograniczenia, które służą należytej ochronie praw majątkowych osób fizycznych, które tworzą daną osobę prawną (członków spółdzielni, akcjonariuszy, członków stowarzyszenia). Inną kwestią jest jak daleko mogą one być posunięte.

3. Analizując dalej problem dopuszczalności ograniczeń przewidzianych w art. 12 u.s.m. należy dokonać w pierwszej kolejności analizy z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz posiłkowo art. 20 i 22 Konstytucji. Należy tu podkreślić, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego warunki dopuszczalności korzystania z konstytucyjnych wolności i praw określone w art. 31 ust. 3 znajdują zastosowanie również do ograniczeń prawa własności. **Art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.m. jest więc *prima facie* niezgodny z Konstytucją, chyba że wykaże się jednoznacznie, iż stanowi on pełną realizację wymagań art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Poza dyskusją pozostaje to, iż **ograniczenia wynikające z art. 12 u.s.m. wprowadzone są w ustawie, powstaje jednak problem, jaka jest ich materialna podstawa, tj. ochronie którego z dóbr prawnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP one służą, oraz czy ograniczenia te są konieczne dla tej ochrony, tj. zgodne z zasadą proporcjonalności.**

Ogólnie powiedzieć można, iż *ratio legis* instytucji przeniesienia własności w trybie określonym w art. 12 u.s.m. jest ochrona interesów osób trzecich, tj. członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Aby jednak ochrona tych interesów miała stanowić podstawę ograniczenia prawa własności konieczne jest wykazanie, iż chodzi tu o ich uprawnienia o randze konstytucyjnej, tj. mające swoje oparcie w normach, zasadach i wartościach konstytucyjnych.

Charakteryzując ogólnie stosunki pomiędzy członkami spółdzielni a nią samą TK stwierdził w wyroku z 29 maja 2001 r., iż: „Relacje między spółdzielnią a jej członkami mają nie tylko aspekt „wolnościowy”, ale także majątkowy. Członek spółdzielni zobowiązany jest do określonych świadczeń wobec niej. Choć spółdzielnia jest w sensie formalnym właścicielem określonych rzeczy i podmiotem praw majątkowych, to jej majątek należy do zbiorowości jej członków. Z istoty rzeczy

spółdzielnię tworzą jej członkowie, w których interesie prowadzi ona swoją działalność i w tym sensie nie jest ona całkowicie samoistnym podmiotem praw i obowiązków. Z tytułu członkostwa wynikać mogą także określone roszczenia majątkowe wobec spółdzielni (np. o zwrot udziałów). **Jednak korporacyjny i wspólnotowy charakter spółdzielni nie uzasadnia tezy, jakoby w okresie jej istnienia członkom spółdzielni przysługiwało prawo do żądania oddania im na własność określonych składników majątku spółdzielni.** Nie jest to bowiem rodzaj współwłasności, ale konstrukcja prawna oparta na innych założeniach.”. Oznacza to, iż samo członkostwo w spółdzielni, ani dokonanie określonych świadczeń finansowych na jej rzecz nie stanowi podstawy do domagania się przeniesienia na własność części majątku spółdzielni. Analogiczna sytuacja występuje zresztą zarówno w spółkach, jak i innych osobach prawnych typu korporacyjnego np. w stowarzyszeniach. Powoduje to, że konstytucyjną podstawą roszczenia o przeniesienie własności w omawianym przypadku nie może być art. 64 ust. 1 Konstytucji w części zapewniającej ochronę innych praw majątkowych.

Należy tu jednoznacznie podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, iż uzasadnieniem dla nabycia własności od spółdzielni mieszkaniowych nie może być idea prywatyzacji, mająca zresztą swoje oparcie w art. 20 Konstytucji. Jak bowiem wynika z samej nazwy, **prywatyzacja dotyczy może wyłącznie mienia, będącego własnością Skarbu Państwa lub innych podmiotów prawa publicznego**, a nie majątku, będącego już w rękach prywatnych. Nie można powoływać się obecnie na potrzebę “redystrybucji” tego majątku, podważałoby to bowiem sens i znaczenie konstytucyjnej gwarancji praw majątkowych przysługujących osobom prywatnym. W treści art. 20 Konstytucji nie można widzieć podstawy do roszczenia o nabycie własności bez uwzględnienia praw obecnego właściciela.

Oprócz tego, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 września 2006 r. (z powołaniem się na wyrok z 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 7) **„Konstytucja nigdzie samoistnie nie gwarantuje «prawa do nabycia własności»**». Wniosek [badany w sprawie K 5/03], przypisując «prawo do nabycia własności» (terminologia wniosku), przenosi gołostownie ochronę przewidzianą w art. 64 Konstytucji (ochrona własności) na etap poprzedzający samo istnienie własności. Powołany we wniosku jej **art. 64 chroni natomiast własność**

istniejąca, zarówno zresztą w postaci prawa własności *sensu stricto*, jak i innych praw majątkowych”.

W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego omawiana tu regulacja ustawowa nie może być również legitymowana przez art. 75 ust. 1 Konstytucji. Jak stwierdził TK: „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.**” (wyroki TK z 29 maja 2001 r. i 5 września 2006 r.).

Z kolei analizy wymaga tu zastosowanie art. 76 Konstytucji RP, zobowiązującego władze publiczne do ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców”, m.in. „przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Zgodnie ze stanowiskiem TK przedstawionym w wyroku z 20 kwietnia 2005 r. przepis ten „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).”. Oznacza to, że w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego to właśnie **art. 76 Konstytucji RP stanowi podstawę do objęcia członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ustawową ochroną również jeśli chodzi o przeniesienie na nich własności zajmowanego lokalu.** Legitymacją rozwiązań chroniących ten interes jest jednak ścisła realizacja celu zabezpieczenia przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, chodzi tu więc o przeciwdziałanie sytuacji, gdy spółdzielnia wykorzystując swą przewagę ekonomiczną narzuca swoim członkom lub osobom, zamierzającym do niej przystąpić „słabsze” prawo, aby zwiększyć własną swobodę działania. Art. 76 Konstytucji konkretyzuje wspomniane wcześniej założenie szczególnego charakteru własności przysługującej osobom prawnym, bowiem pozwala na ingerencję ustawodawczą w celu przeciwdziałania nieuczciwym działaniom tych osób skierowanym przeciwko osobom fizycznym, które je tworzą.

Z kolei rozpatrzyć w dalszej kolejności należy również inne ewentualne konstytucyjne podstawy wprowadzonych ograniczeń prawa własności. W wyroku z 29 maja 2001 r. TK jednoznacznie stwierdził, iż: (...) choć nie ulega wątpliwości, iż znaczna część budynków, stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych powstała dzięki bezwrotnej pomocy finansowej i materialnej państwa, Trybunał Konstytucyjny uznał, że okoliczność ta nie może stanowić podstawy do tak znacznego ograniczenia prawa własności ze strony ustawodawcy. **Założenie, że uzyskane zgodnie z prawem świadczenia ze strony Państwa mogą usprawiedliwiać wprowadzone w terminie późniejszym roszczenia i ograniczenia wobec majątku osób prywatnych, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną ochroną prawa własności.** W stosunkach majątkowych z podmiotami prywatnymi Państwo nie może korzystać ze szczególnych przywilejów i przedstawiać jako uzasadnienie swojej ingerencji świadczeń finansowych, których zwrotu wcześniej się skutecznie zrzekło. Stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych”. Zwraca tu uwagę istotna okoliczność o charakterze czasowym. Otóż podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny odniósł swoje stanowisko do sytuacji, gdy państwo skutecznie zrzekło się zwrotu nakładów, czyli umorzyło swoje zobowiązania wobec spółdzielni związane z kredytowaniem inwestycji. Oznacza to, że nie może ono powoływać się na tę swoją pomoc jako podstawę nakładania na właściciela dodatkowych późniejszych

powinności. Podważa to bowiem zaufanie do dokonanego przez państwo zrzeczenia (umorzenia). Tylko zobowiązania aktualne i wymagalne na rzecz państwa (władz publicznych) mogą ewentualnie stanowić taką podstawę.

Ograniczone znaczenie ma również uzasadnienie odwołujące się do postulatu uwłaszczenia osób niezamożnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, które wyraża fragment wyroku z 29 maja 2001 r. „argument odwołujący się potrzeby „uwłaszczenia” osób niezamożnych, przytaczany w toku prac ustawodawczych, powinien być traktowany z dużą ostrożnością i nie może stanowić uzasadnienia rozwiązań przyjętych w art. 46 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Choć podstawy można by poszukiwać w opartej na art. 2 Konstytucji powinności urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej oraz we wspomnianym we wstępie do Konstytucji obowiązku solidarności z innymi, to jednak pamiętać należy, że realizacja tych nakazów nie może prowadzić do naruszenia innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny nie neguje potrzeby wprowadzania różnych form pomocy państwa dla osób niezamożnych, jednak należy przy tym zachować zasadę proporcjonalności i ochrony praw majątkowych nabytych przez inne osoby. Poza tym **przepisy, realizujące założenie preferencji dla osób niezamożnych, winny być stosowane tylko w stosunku do takich osób.** Art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie zawiera takiego zastrzeżenia, **nie uzależnia bowiem w żaden sposób wprowadzonych preferencji od sytuacji majątkowej osób zainteresowanych.** Analogiczne zastrzeżenia odnieść można do proponowanej wersji art. 12 ust. 1 u. s. m. **premiuje ona określone osoby bez żadnego nawiązania do ich szczególnej sytuacji majątkowej czy osobistej.**

Oczywistym jest również, iż sytuacji osób, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego nie można porównywać z sytuacją osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Trybunał Konstytucyjny uwypuklił to w wyroku z 29 maja 2001 r. stwierdzając, iż: „(...) **dążenie do likwidacji tego prawa (tj. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu),** nawet w sposób nie w pełni konsekwentny – jaki ostatecznie został przyjęty w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych – **posiada legitymację konstytucyjną, opartą o potrzebę usunięcia skutków regulacji, mającej w przeszłości realizować cele obce społecznej gospodarce rynkowej, której podstawą jest własność prywatna. Tego rodzaju uzasadnienia nie można natomiast odnieść**

do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W żadnym razie nie odpowiada (i nie odpowiadało) ono bowiem (nawet przy uwzględnieniu swoistych cech spółdzielczości mieszkaniowej) prawu własności, ale nawiązuje w pewnym stopniu do innych tytułów prawnych do zajmowania lokalu, a zwłaszcza do stosunku najmu”.

Podsumowując stwierdzić należy, iż ingerencja ustawodawcy, przewidziana w art. 12 u.s.m. ma legitymację konstytucyjną wynikającą z art. 76 Konstytucji RP. Pozwala on na ochronę członków spółdzielni mieszkaniowych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi poprzez nakaz ustanowienia na ich rzecz prawa odrębnej własności lokali mieszkalnych, które zajmują oraz wprowadzeniu maksymalnych świadczeń na rzecz spółdzielni wykluczających nieuczciwe praktyki rynkowe polegające na żądaniu świadczeń, które przekraczają wartość mienia podlegającego przekazaniu. Nie zmienia to naturalnie założenia, zgodnie z którym sama spółdzielnia poprzez swoje wybieralne organy może stosować nawet daleko idące obniżki. Podkreślić tu jeszcze należy, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie pojawiły się zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą założenia, iż łączna suma świadczeń ze strony członka spółdzielni mieszkaniowej na jej rzecz powinna stanowić zasadniczo ekwiwalent ekonomicznej wartości danego lokalu.

4. Założenie, w myśl którego członek spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, będzie mógł nabyć własność tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła obecnego odzwierciedlenia kosztów budowy (kwoty nominalne z lat 70. i 80. w związku z zjawiskami ekonomicznymi trudno uznać za takie odzwierciedlenie) i wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego do ogółu jej członków. Regulacja ta nie oznacza wyłączenia spółdzielni w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, ale wykazuje pewne podobieństwa do tej instytucji. Jednak zasada równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i zakaz naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji), interpretowane z uwzględnieniem zasady słusznego odszkodowania obowiązującej w przypadku wyłączenia na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji), nakazują przyjęcie, iż również w przypadku

rozstrzygnięć ustawodawczych, przewidujących przejście własności między podmiotami prywatnoprawnymi wbrew woli właściciela (co i tak jest wyjątkiem i daleko posunięta ingerencją w prawo własności), obowiązywać powinno założenie spełnienia świadczenia wzajemnego ze strony osoby uzyskującej własność. Należy bowiem założyć, iż ustawowa ingerencja w prawo własności, niezależnie od tego, czy dokonywana jest w związku z koniecznością realizacji celów publicznych, czy też w interesie indywidualnym, podlegać powinna do pewnego stopnia jednolitym założeniom. Z punktu widzenia właściciela i ochrony jego praw kwestią zasadniczą jest sankcjonowana przez państwo ingerencja w jego prawa majątkowe, natomiast sprawą dalszą (choć oczywiście również nie bez znaczenia) jest to, w czym interesie leży ta ingerencja. Stąd też **nie można generalnie zakładać, że ingerencja organów władzy publicznej w prawo własności dokonana na rzecz osób prywatnych podlega mniejszym czy też "łagodniejszym" rygorom konstytucyjnym niż ingerencja dokonana na rzecz Państwa i w interesie publicznym. Przyjąć należałoby wręcz założenie przeciwne, bo nie chodzi tu o dobro wspólne tylko interesy indywidualne.**

Odwołać się tu można również do stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98 (OTK ZU Nr 3/2000, poz. 87), w myśl którego "preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, **uwłaszczenie grupy osób fizycznych** kosztem mienia państwowego i komunalnego **oraz przerzucenie ciężaru tego uwłaszczenia na pozostałe podmioty**, także będące beneficjentami dobra publicznego, **pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego**". Co prawda rozstrzygnięcie powyższe dotyczyło przede wszystkim mienia jednostek samorządu terytorialnego, jednak w stosunku do niniejszej sprawy uzasadniona jest pewna analogia, związana z wprowadzeniem możliwości uwłaszczenia osób indywidualnych kosztem majątku należącego do zbiorowości, którą stanowią członkowie konkretnej spółdzielni mieszkaniowej. Należy podkreślić, iż dopuszczalność preferencyjnego uwłaszczenia, które dotyczy majątku spółdzielni mieszkaniowej, będącego w rozumieniu konstytucji własnością prywatną, w żadnym razie nie może iść dalej niż w przypadku majątku podmiotów publicznoprawnych. Art. 20 Konstytucji w jednoznaczny sposób akcentuje rolę własności prywatnej jako jednej z podstaw ustroju gospodarczego RP, stąd ochrona tej własności nigdy nie powinna być słabsza niż ochrona majątku jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1

Konstytucji). **Stanowisko to oznacza jednocześnie, że wprowadzenie przez państwo preferencji w nabyciu własności przez osoby prywatne nie jest konstytucyjnie wykluczone, ale jego dopuszczalność zależy od spełnienia warunków dotyczących ochrony interesu osoby pozbawianej własności.**

5. W tym miejscu podkreślić należy, iż spotykany często pogląd, iż osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu nabyte przed 1990 r. wpłaciły już wcześniej na rzecz spółdzielni kwoty **równe lub przekraczające po przeliczeniu** koszty budowy przypadające na zajmowany przez ich lokal, a nawet jego wartość rynkową, nie jest w sposób bezsporny uzasadniony. Istotnie wysokość wpłat była znaczna, jednak sytuację komplikuje fakt, iż kredyty bankowe, które zaciągnęły spółdzielnie mieszkaniowe zostały w 1990 r. objęte regulacjami o uporządkowaniu stosunków kredytowych, co spowodowało w sytuacji panującej wówczas inflacji i wysokości odsetek od kredytów bankowych wrażenie, iż nabycie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu związane jest znacznymi nieproporcjonalnymi wydatkami. Zaznaczyć należy, iż odsetki od kredytów nie stanowiły dochodu spółdzielni mieszkaniowych. W tym więc zakresie uwzględnianie tych kwot przy obliczaniu świadczeń na rzecz spółdzielni jest nieuzasadnione. Poza tym wydaje się, iż zapomina się wyraźnie o „wspólnotowym” charakterze spółdzielni mieszkaniowych, chodzi tu o to, że przyczyną nieporozumień jest nieuwzględnienie faktu, iż istotnie spłacając kredyt zaciągnięty przez spółdzielnię jej członek przyczyniał się faktycznie do powiększenia się majątku spółdzielni. **Powinno to jednak znaleźć swoje odzwierciedlenie w określonym udziale w majątku spółdzielni (wartości udziału) i jego wartości ekonomicznej, a nie w roszczeniach o konkretny element majątku spółdzielni.** Niezależnie od tego w sensie prawnym członkowie spółdzielni ponieśli prawem przewidziane obciążenia nie można więc tu stosować konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c.).

Powiedzieć ogólnie można, gdyby nawet argument o „wpłaceniu przez członków spółdzielni ekonomicznej równowartości ich mieszkań” we wcześniejszym czasie był prawdziwy (czego autor opinii nie podejmuje się tutaj rozstrzygać), to uzasadniać to może wprowadzenie szczególnych roszczeń do innego udziału procentowego w majątku spółdzielni z tytułu poniesionych nakładów na powiększenie wartości jej majątku, względnie odszkodowania

z tytułu nadmiernych nieuzasadnionych nakładów na rzecz majątku spółdzielni. Tego rodzaju roszczenia o swego rodzaju odszkodowawczym charakterze winno mieć jednak charakter roszczenia pieniężnego, wprowadzenie w to miejsce bezpośredniego roszczenia o przeniesienie własności nie może być konstytucyjnie legitymowane, ponieważ nie jest konieczne dla ochrony praw lub uzasadnionych interesów osób trzecich, mogą one bowiem być realizowane w sposób, który nie przekreśla prawa własności spółdzielni w odniesieniu do konkretnych części jej mienia. Narusza to więc zasadę konieczności ograniczeń wynikającą w świetle utrwalonego orzecznictwa TK z zasady państwa prawnego i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jeszcze raz podkreślić jednak należy, iż nie jest przedmiotem niniejszej opinii rozstrzygnięcie skomplikowanych zagadnień praktycznej i ekonomicznej strony działalności spółdzielni mieszkaniowych przed 1990 r. Stwierdzić tylko należy, iż jeśli uzasadnieniem proponowanej ingerencji i jej zakresu mają być wspomniane wyżej okoliczności, to muszą one zostać wykazane w sposób nie budzący wątpliwości, a przede wszystkim uwzględniający różnorodność sytuacji faktycznych i wszechstronnie analizujący wszelkie okoliczności. Poza tym mogą ewentualnie stanowić podstawę innych roszczeń o charakterze odszkodowawczym, a nie bezpośredniej ingerencji w prawo własności, przy czym powstaje tu problem przedawnienia. Tego rodzaju roszczenia mogłyby zostać przez spółdzielnię uwzględnione w formie bonifikaty udzielonej zgodnie z decyzjami władz spółdzielni jako swoiste potrącenie. Dalsze rozwijanie tej problematyki wykracza jednak zdecydowanie poza temat niniejszej opinii.

6. Niezależnie od tego podkreślić należy, iż zaistniałe problemy wynikają nie tylko z faktu, iż 1990 r. budowa budynków mieszkalnych nie odbywała się w warunkach gospodarki rynkowej, a więc koszty budowy nie odzwierciedlają ich rzeczywistej wartości w warunkach gospodarki wolnorynkowej, panującej wcześniej inflacji ale również ze znacznego wzrostu cen rynkowych lokali mieszkalnych, również tych stanowiących odrębną własność, przewyższających (i to czasem znacznie) obecnie koszty budowy. Zwrócić tu należy uwagę, iż **jednym z elementów prawa własności jest ponoszenie ryzyka utraty przez rzecz wartości ekonomicznej związanej z zmianą cen rynkowych, jak i korzystanie ze wzrostu wartości rzeczy według cen rynkowych. Z tego punktu widzenia stwierdzić**

należałoby, iż beneficjentami wskazanych wcześniej zjawisk ekonomicznych winny być spółdzielnie mieszkaniowe jako właściciele budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne, a nie poszczególne osoby trzecie, za jakich uznać należy członków spółdzielni. Dodatkowo przemawia to niezgodnością z konstytucją proponowanej nowelizacji. Jest to bowiem rozwiązanie, które niweluje jedno z założeń gospodarki rynkowej, stoi więc w pewnej opozycji do art. 20 Konstytucji RP.

7. Dodatkowo zwrócić należy uwagę, iż ustalenie w 2007 r. kosztów budowy jako „bazy” dla przeniesienia własności rodzić może uzasadniony zarzut arbitralności. W wyroku z 29 maja 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „wynikająca z art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ingerencja we własność prywatną idzie tak daleko, że nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Ograniczenie kwoty wpłaty z tytułu nabycia własności lokalu mieszkalnego przez osobę, której przysługiwało dotychczas spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, do 3% wartości rynkowej tego lokalu (przy czym założeniem jest pomniejszenie kwoty odpowiadającej wartości rynkowej nie tylko o odpowiednio zwaloryzowany wkład mieszkaniowy, ale i o spłaty innych długów), jest całkowicie arbitralne. Brak bowiem jakiegokolwiek racjonalnego i obiektywnego uzasadnienia przyjęcia ograniczenia akurat w takiej wysokości. Nie wskazano także konstytucyjnie przekonującego wyjaśnienia tak znacznego odejścia od wskazanych wyżej założeń, dotyczących ochrony własności, a **w szczególności zasady ekwiwalentności w przypadku jej pozbawienia**”. Jeżeli uwzględnić, iż znaczna część mieszkań spółdzielczych powstała w latach 70. i 80. , a więc przed co najmniej 15 laty w warunkach gospodarki planowej, kiedy w zdecydowanej większości nie obowiązywały rynkowe ceny dóbr i usług (w tym usług budowlanych), to przyjęcie dziś kwot nominalnych uznać można za przejaw arbitralności. Zwrócić należy również uwagę, iż budynek mógł być w ciągu tego czasu ulegać istotnym zmianom. **Proponowana regulacja stanowi poza tym co najmniej tak daleko idące ograniczenie prawa własności jak klauzula 3 %, a przecież nie ujawniło się żadne nowe konstytucyjne uzasadnienie odejścia od wskazanej przez TK jako obowiązująca również w tym przypadku zasady ekwiwalentności świadczeń w przypadku pozbawienia własności.** Cytując zaś znów Trybunał Konstytucyjny, „Ustalenie arbitralnych i nazbyt głęboko ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni

stanowi pośrednio naruszenie praw majątkowych ogółu osób, będących jej członkami”.

8. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, to sytuacja wygląda dość niejednoznacznie. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, iż ustawodawca ma szeroką możliwość zmiany przepisów prawnych w odniesieniu do przyszłości, w wyroku w spr. K 51/05 TK powiedział wprost, iż „ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym. W szczególności **zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiłaby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji.**” Z tego punktu widzenia **stwierdzić należałoby, iż proponowana regulacja nie narusza zasady równości wobec prawa.**

Zauważyć należy jednak, iż mamy tu czynienia z radykalną zmianą regulacji prawnej, tym samym praktyczny (finansowy) zakres negatywnych konsekwencji dostosowania się do wcześniejszych regulacji jest (może być) wyjątkowo duży. Poza tym w prawie cywilnym od czasów prawa rzymskiego znana i podkreślana jest zasada zgodnie, z którą: „prawo cywilne pisane jest dla starannych i czujnych” (*Vigilantibus iura sunt scripta*) czy też „prawa służą osobom starannym, a nie drzemiącym (zaniedbującym)” („*iura vigilantibus, non dormientibus prosunt*” -por. Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny pod red. W. Wołodkiewicza, Warszawa 1986, s. 155). Proponowana regulacja zakłada swoiste uprzywilejowanie, m. in. dla osób, które wcześniej nie wykazały się zapobiegliwością i nie wykazały starań o zdobycie środków finansowych na uzyskanie „silniejszego” prawa do zajmowanego lokalu mieszkalnego lub po prostu zaniedbały tę sprawę. **Premiowanie w tej sytuacji osób, które miałyby nabywać własność lokali mieszkalnych na nowych zasadach, i to niezależnie od ich sytuacji materialnej wydaje się być niesprawiedliwe społecznie jako uprzywilejowanie osób zaniedbujących swoje sprawy, a stawianie w faktycznie gorszej sytuacji osób zapobiegliwych..**

Niezależnie od powyższych wątpliwości zgodność proponowanej regulacji z art. 32 Konstytucji jest zagadnieniem drugorzędnym wobec jej niezgodności z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i dlatego nie ma potrzeby jej szczegółowego analizowania, **ograniczyć się można do zasygnalizowania poważnych wątpliwości.**

Ad. 2. Zgodność z Konstytucją art. 39 u. s. m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 31 projektu.

1. Proponowane nowe brzmienie art. 39 u.s.m. zawiera dwie istotne z punktu widzenia zgodności tego przepisu z konstytucją nowości. Po pierwsze, chodzi tu o zniesienie dotychczasowego obowiązku najemcy lokalu użytkowego, który w całości poniósł koszty budowy tego lokalu, spłaty przypadającego na jego lokal uzupełnienia wkładu z tytułu modernizacji budynku oraz przypadających na jego lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal. Jest to powrót do stanu prawnego sprzed 12 stycznia 2003 r. Po drugie, projekt wprowadza rozciągnięcie „uwłaszczenia” na zasadach określonych w art. 39 ust. 1-3 na dzierżawców nieruchomości gruntowej, będącej własnością spółdzielni lub przedmiotem prawa użytkowania wieczystego przysługującego spółdzielni, jeżeli na tej nieruchomości został wzniesiony budynek zgodnie z uzyskanym pozwoleniem na budowę czy też zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego, a dzierżawca lub jego poprzednik prawny poniósł w pełnym zakresie koszty jego budowy (art. 39 ust. 4 u.s.m.). **Ta druga nowość budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.**

2. **Na wstępie zwrócić należy uwagę na pewne niedociągnięcia techniczno-legislacyjne.** Otóż po pierwsze, z przepisu wynika, że chodzi tylko o dzierżawców nieruchomości gruntowych i nie jest sprecyzowane, czy dotyczy to również dzierżawców części nieruchomości. Po drugie, z uwagi na wspomniane już odesłanie do art. 39 ust. 1 pkt 1 przyjąć należy, iż dzierżawcy przysługuje roszczenie o przeniesienie własności budynku. Nie do końca wiadomo, czy dotyczy to również samego gruntu. Jeśli nie to przepis ten tworzyłby sytuację, w której kto inny jest właścicielem „gruntowej” części nieruchomości, a kto inny „budynekowej”. Kwestie te należy koniecznie doprecyzować, ponieważ mogą one spowodować, iż przepis nie

będzie należycie stosowany (albo w ogóle nie będzie mógł być stosowany). Problem dotyczy więc rozstrzygnięcia, czy proponowany art. 39 ust. 4 wprowadza odstępstwo od art. 46 k.c. czy też nie. Podkreślić należy, iż powyższe uwagi mają charakter sygnalizacyjny, nie jest to bowiem przedmiotem niniejszej opinii.

3. Jeśli chodzi o problematykę uregulowaną w art. 39 ust. 1 u.s.m., to zmiana dostosowuje ten przepis do proponowanego brzmienia art. 12 u. s. m. Wydaje się, że w tym zakresie zarzut niezgodności z Konstytucją nie byłby uzasadniony, ponieważ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r. uznał za art. 39 ust. 3 u.s.m. w wersji pierwotnej, która nie wprowadzała świadczeń, o których obecnie mówi art. 39 ust. 1 pkt 2 i 3 u. s. m nie stanowi naruszenia Konstytucji RP. Z kolei w wyroku z 5 września 2006 r. TK ustalił tylko, iż wprowadzenie tych świadczeń nie naruszało ustawy zasadniczej, ale mieściło się w granicach swobody ustawodawcy. Nie oznacza to, iż ich wprowadzenie było czy jest obowiązkiem ustawodawcy. Jedyne co można tutaj kwestionować, to zgodność z zasadą stabilności i pewności prawa. Sytuacja, w której ustawodawca w przeciągu kilku lat ciągle zmienia regulację prawną i to w ten sposób, że po pewnym czasie powraca po prostu do rozwiązań wcześniejszych budzi wątpliwości z tego punktu widzenia. Jednak wydaje się, iż **nie jest wystarczający powód, by jednoznacznie stwierdzić niezgodność z art. 2 Konstytucji RP.**

4. Generalnie **za konstytucyjnością proponowanej w ust. 4 zmiany świadczy to, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r. stwierdził, iż nabycie własności przez najemców pewnej kategorii lokali użytkowych, będących własnością spółdzielni mieszkaniowych, którzy w całości ponieśli koszty związane z budową tych lokali nie stanowi naruszenia art. 64 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.** Istotnie istnieje pewna analogia między sytuacją osób, o których mowa w ust. 1 i w proponowanym ust. 4 art. 39 u. s. m. Zwrócić tu jednak uwagę na podstawę rozumowania Trybunału. Stwierdził on bowiem, iż „Oceniając konstytucyjność art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie można całkowicie pominąć kontekstu historycznego. Jest faktem powszechnie znanym, że przed rokiem 1990 r. często spotykana była praktyka budowania lokali o charakterze użytkowym w budynkach spółdzielczych na podstawie umowy zawartej ze spółdzielnią mieszkaniową, która w zamian za partycypację określonej osoby

w kosztach budowy budynku zobowiązywała się zawrzeć z nią w przyszłości umowę najmu położonego w nim lokalu. Jak łatwo zauważyć – umowy spółdzielni z “przyszłymi” najemcami trudno nazwać ekwiwalentnymi, skoro “w zamian” za przekazanie spółdzielni środków finansowych o znacznej nieraz wartości, osoba uzyskiwała tylko status najemcy lokalu.” Odnieść to można i do dzierżawców, ale podkreślić należy, iż Trybunał stwierdził, iż chodzi o sytuację sprzed 1990 r. Wówczas bowiem status prawny spółdzielni pozwalał jej na korzystanie ze swego formalnie uprzywilejowanego statusu. Co do okresu po 1990 r., kiedy została przywrócona równość różnych form własności, uzasadnienie to ma mniejsze znaczenie. Jednak nie zmienia to podstawowej konsekwencji wyroku TK z 29 maja 2001 r., a mianowicie twierdzenia na tej podstawie, iż ingerencja we własność spółdzielni jest w przypadku opisanym w art. 39 ust. 4 u.s.m. zgodna z art. 64 Konstytucji RP.

Niezależnie od tego, jeżeli przyjąć, iż art. 39 ust. 4 u.s.m. oznacza roszczenie dzierżawcy o przeniesienie własności nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego) uznać go należy za niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim pomija roszczenie spółdzielni o zwrot wartości „samego” gruntu. Mamy bowiem wówczas dość ewidentną sytuację, gdy spółdzielnia zostaje pozbawiona części swojego mienia bez ekwiwalentu. Dzierżawca, który poniósł w całości koszty budowy budynku, poczynił nakłady na rzecz cudzą, ale nie zmienia to faktu, iż grunt był również przed budową budynku własnością spółdzielni (przedmiotem użytkowania wieczystego) i miał określoną wartość.

5. Poza tym, zwrócić należy uwagę, iż sytuacja najemców, o których mowa w art. 39 u.s.m., a którzy nie są (nie byli) jeszcze najemcami w momencie świadczeń na rzecz spółdzielni, jest o tyle inna niż przypadek dzierżawców, iż nieruchomości (ich części), na których wnoszą oni budynek, są z reguły już wcześniej przedmiotem umowy dzierżawy. Oznacza to, że wchodzi tu w grę zestawienie z dwoma generalnymi regulacjami k.c., a mianowicie art. 231 k.c. oraz art. 676 k.c. w zw. z art. 694 k.c. Jeśli chodzi o ten pierwszy przepis, to dotyczy on budowy budynku na cudzym gruncie i wprowadza roszczenie o przeniesienie własności działki tylko wówczas, gdy osoba, która wzniosła budynek była w dobrej wierze, a wzniesiony budynek ma wartość przekraczającą znacznie wartość działki. Natomiast z przepisów dotyczących dzierżawy wynika, że jeśli dzierżawca ulepszył przedmiot dzierżawy, to

właściciel może zatrzymać ulepszenie za zapłata sumy odpowiadającej wartości ulepszenia w chwili zwrotu. Nie analizując szczegółowo problemu różnic między tymi regulacjami a proponowaną regulacją art. 39 ust. 4 u.s.m. stwierdzić należy, iż obecnie trudno wskazać uzasadnienie, dla którego osoba, która dzierżawiła grunt od spółdzielni mieszkaniowej, i wybudowała ze środków własnych budynek, a umowę dzierżawy zawarto po 1990 r. ma być lepiej traktowana niż osoba, która jest w analogicznej sytuacji, ale wydzierżawiającym nie jest spółdzielnia mieszkaniowa. Wobec powyższego uzasadniony byłby zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, nie ma bowiem racjonalnych podstaw, aby spółdzielnie mieszkaniowe traktować „gorzej” niż innych właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych), na których dzierżawcy wzniesli budynki. Z drugiej strony **trudno wskazać powody, dla których dzierżawcy nieruchomości spółdzielczych mieliby by być traktowani korzystniej niż inni dzierżawcy, którzy wnieśli budynki na cudzym gruncie.**

Można tu przypomnieć, iż do w pewnym stopniu analogicznej sytuacji osób, które za środki własne wybudowały garaże na gruntach stanowiących własność państwa ustawodawca wprowadził graniczną datę 5 grudnia 1990 r. a oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następowało odpłatnie (por. art. 211 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800). **W przypadku proponowanego przepisu mamy nie tylko rozszerzenie czasowe i przedmiotowe, ale również brak zastrzeżenia co do odpłatności za własność gruntu pod budynkiem.**

Wszystko to daje podstawę do stwierdzenia, iż proponowany art. 39 ust. 4 u.s.m. stanowiłby naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Ad. 3. Zgodność z Konstytucją art. 45¹ u.s.m. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37 projektu.

1. Dodanie do u. s. m. art. 45¹ wprowadzi możliwość przeniesienia własności lokalu mieszkalnego na członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu i który złożył wniosek o przeniesienie na niego prawa odrębnej własności lokalu w sytuacji, gdy nie dokonał on spłaty zobowiązań, jakie wynikają z art. 12 ust. 1 u. s. m. W takiej sytuacji spółdzielnia winna za zgodą osoby zainteresowanej dokonać przeniesienia „tworząc hipotekę” w wysokości niespłaconej

części należności wobec spółdzielni, które wygasa z chwilą jej spłaty (art. 45¹ ust. 1 u.s.m.) . Rozwiązanie to miałyby odpowiednie zastosowanie do osób, które żądają przeniesienia własności lokalu „w miejsce” spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz jak również niektórych najemców lokali użytkowych oraz dzierżawców nieruchomości stanowiących własność spółdzielni lub przedmiot użytkowania wieczystego, którym ustawa przyznaje roszczenie o przeniesienie własności (art. 39 i 48 u.s.m.).

2. Również i w tym przypadku zwrócić należy uwagę na liczne usterki techniczno-legislacyjne. Tytułem przykładu wskazać można, iż w art. 12 mowa (prawidłowo) o osobie, której „przysługuje” spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, a w proponowanym przepisie pojawia się (raczej nieprawidłowy prawniczo) zwrot: „mający spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu”, w art. 12 mowa o „żądaniu przeniesienia własności lokalu” a w art. 45¹ u.s.m. używa się zwrotu wniosek o przeniesienie prawa odrębnej własności lokalu. Poza tym w polskim języku prawnym używa się zwrotu „obciążyć hipoteką” zabezpieczyć wierzytelność hipoteką, względnie powstanie hipoteki (por. art. 65 ust. 1 i 2, art. 66, art. 67 i 68 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm.), a nie tworzyć hipotekę, tak jak to sformułowano w projekcie.

Stwierdzić również należy, iż przepis ten zawiera regulacji dotyczącej określenia terminu wymagalności wierzytelności, która ma być zabezpieczona hipoteką, ani sposobu określenia tego terminu. Oznacza to, iż niewykluczona jest sytuacja, w której członek spółdzielni po złożeniu żądania o przeniesienie własności lokalu wyrazi zgodę na obciążenie nieruchomości lokalowej hipoteką dla zabezpieczenia niespłaconej należności wobec spółdzielni, a kiedy spółdzielnia ustanowi odrębną własność lokalu i przeniesienie ją na członka oraz zostanie założona księga wieczysta wraz z dokonaniem wpisu hipoteki, spółdzielnia zgodnie z art. 476 k.c. w braku określenia innego terminu spełnienia świadczenia wezwie o niezwłoczne jego spełnienie. W takim przypadku proponowany przepis nie tylko nie odniesienie swoich planowanych skutków, ale jeszcze doprowadzić może do pogorszenia się sytuacji prawnej członka spółdzielni, które może utracić przysługujące mu prawo własności, a kwota, którą otrzyma po postępowaniu egzekucyjnym może być o wiele niższa niż wartość mieszkania, ponieważ lokale zamieszkałe nie uzyskują takich cen jak niezamieszkałe. Inaczej mówiąc proponowany przepis powinien wskazywać,

kiedy członek spółdzielni winien spłacić w całości należność na rzecz spółdzielni. Rozważać można, czy nie pozostawić tej kwestii umowie o przeniesieniu własności, ale zwrócić należy uwagę, iż umożliwiłoby spółdzielniom utrudnianie nabycia własności, a to jest sprzeczne z „duchem” proponowanej nowelizacji.

Dodatkowo podnieść należy, iż to nie spółdzielnia „tworzy hipotekę”, bo sprzecznością samą w sobie jest hipoteczne zabezpieczenie wierzytelności na swoją rzecz. Właściciel w ramach uprawnienia do rozporządzania nieruchomością ustanawia na niej hipotekę na rzecz osoby trzeciej, a jeżeli sam byłby wierzycielem to hipoteka wygasa, a więc nie może również powstać. W rzeczywistości chodzi o to, że to nabywca własności ją ustanawia na rzecz zbywcy czyli spółdzielni.

Powyższe uwagi sygnalizują nie tylko ważny problem praktyczny, ale oznaczają, iż **proponowany przepis budzi istotne zastrzeżenia co do zgodności z zasadami poprawnej legislacji, określoności i precyzji przepisów, które stanowią element zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)**. Dodać należy, iż jeżeli tworzy się sytuację, w której jedna ze stron może opóźnić swoje świadczenie należy uregulować problem odsetek. Omawiany przepis oznacza przecież, iż spółdzielnia w pewien sposób bezpłatnie „kredytuje” jednego ze swoich członków.

3. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń stwierdzić należy, iż regulacja, jaką zawiera projekt art. 45¹ u.s.m. sama w sobie nie stanowi naruszenia art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3. Przyjąć bowiem należy, iż przepis ten nie wprowadza dla samej spółdzielni zasadniczo dodatkowych ograniczeń prawa własności ponad te, które wynikają z innych przepisów ustawy, a przede wszystkim z art. 12. O ile zatem należycie uregulowany zostanie problem terminów płatności reszty zobowiązań wobec spółdzielni, które są zabezpieczone hipoteką oraz odsetek z tytułu późniejszej płatności, to stwierdzić będzie można, iż 45¹ u.s.m nie wprowadza takich regulacji, które oznaczałyby uszczuplenie jej mienia, a to, iż spółdzielnia otrzyma całą należność później niż to wynika z art. 12 u.s.m. jest rekompensowane poprzez powinność zapłaty odsetek. Należy tu podkreślić, iż zgodnie z art. 12 ust. 4 u.s.m. koszty wpisu hipoteki do księgi wieczystej ponosić będzie członek spółdzielni i jego obciążać będą ewentualne koszty egzekucyjne, gdyby nie spłacił swoich zobowiązań w terminie.

W treści art. 45¹ u.s.m. nie należy dopatrywać się naruszenia zasady równości wobec prawa, o ile uzupełnić ten przepis w sposób, który uniemożliwiłoby generalne uprzywilejowanie finansowe osób, których by dotyczył. Chodzi o to, aby nie tworzyć sytuacji, w której osoba nabywająca własność w sposób opisany w 45¹ u.s.m. odnosi - w związku z mimo wszystko istniejącą inflacją – korzyść majątkową ponieważ jej świadczenie jest w rzeczywistości mniejsze niż osoby, która nabyła własność bez korzystania z udogodnienia, które wprowadza ten przepis.

Podsumowując stwierdzić można, iż obecne brzmienie art. 45¹ u.s.m. traktować należałoby jako naruszenie Konstytucji RP z uwagi na luki i niejasności, które regulacja ta zawiera. Jeżeli chodzi natomiast o samą ideą ułatwienia nabycia własności lokalu poprzez możliwość opóźnienia świadczenia na rzecz spółdzielni powiązane z zabezpieczeniem hipotecznym i odsetkami, to samo w sobie nie narusza to Konstytucji RP.

Ad. 4. Zgodność z Konstytucją art. 48 u.s.m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 39 projektu;

1. Zmiany, które mają być dokonane poprzez nowelizację art. 48 u.s.m., mają w pierwszej kolejności charakter dostosowawczy. Chodzi bowiem o jego korelację z nowym brzmieniem art. 12 u.s.m. i nowe określenie szczególnych przeniesienia prawa odrębnej własności lokalu mieszkalnego, który zanim stał lokalem mieszkalnym w budynku stanowiącym własność spółdzielni mieszkaniowej (spółdzielczym lokalem mieszkalnym), był mieszkaniem zakładowym przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Idea propozycji sprowadza się do przyjęcia założenia, iż najemca lokalu mieszkalnego, aby uzyskać własność zajmowanego przez siebie lokalu winien spełnić dwa warunki. Po pierwsze, spłacić zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu. Wymóg ten nawiązuje do art. 12 ust. 1 pkt 4 i nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Po drugie, najemca ma obowiązek wpłaty wkładu budowlanego w wysokości określonej przez zarząd spółdzielni uwzględniającej cenę nabycia mieszkania, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie (art. 48 ust. 1 pkt 2). Jeżeli spółdzielnia nabyła budynek nieodpłatnie najemcy są zwolnieni od wpłaty wkładu budowlanego (art. 48 ust. 2 u.s.m.).

2. Zwrócić tu należy uwagę na niejasność dwóch użytych terminów. Otóż po pierwsze w art. 48 ust. 1 pkt 2 mowa „o cenie nabycia mieszkania” w domyśle przez spółdzielnię. Jest to określenie nietrafne, ponieważ dalej mowa o odpłatnym nabyciu budynku przez spółdzielnię. Jeżeli zatem spółdzielnia nabyła budynek, to nie może być mowy o cenie nabycia mieszkania, bo przedmiotem przejęcia był cały budynek, a nie poszczególne lokale mieszkalne. Można co najwyżej mówić o udziale wartości danego lokalu w cenie budynku. Lokal mieszkalny, stanowiący część składową budynku nie ma własnej ceny, ponieważ nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, a zatem i przedmiotem odrębnego przeniesienia własności (art. 47 § 1 k.c.). „Samodzielną” wartość lokal mieszkalny uzyskuje dopiero z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokalu. Proponowany przepis zawiera w więc pod względem prawnym sprzeczność. Po drugie, nie jest jasne co oznacza użycie słów uzależnionej od powierzchni użytkowej i uwzględniającej cenę nabycia. Można domyślać się projektodawcy chodziło o to, aby wysokość wkładu budowlanego odpowiadała „udziałowi” danego lokalu mieszkalnego w wartości całego budynku (nie wiadomo, czy uwzględniać się ma wartość gruntu pod budynkiem), ale nie zostało to należycie wystawione. Słowo uwzględnić oznacza bowiem brać pod uwagę, ale niekoniecznie oznaczać musi, iż zarząd spółdzielni jest związany kwotą nabycia budynku (nie do końca wiadomo, dlaczego pomija się wartość gruntu, który on zajmuje) jako górną granicą wszystkich kwot wkładów budowlanych, które ustalone zostaną dla najemców, a o to chyba projektodawcy chodziło. Zwraca również uwagę, iż w proponowanym przepisie raz używa się zwrotu lokal mieszkalny, a raz mieszkanie co nie jest poprawne pod względem techniczno-legislacyjnym.

Zwrócić należy również uwagę, iż przepisy przejściowe i końcowe proponowanej noweli nie określają relacji art. 48 ust. 3 u.s.m. do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.), który dotyczy tej samej problematyki, tj. ustanawiania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu dla najemców lokali mieszkalnych, które podlegały przejęciu przez spółdzielnie mieszkaniowe.

3. Z punktu widzenia zgodności art. 64 Konstytucji stwierdzić należy, iż mamy tu do czynienia z ingerencją w prawo własności. Spółdzielni nakazuje się

bowiem ustawowo dokonanie rozporządzenia swoim mieniem. Należy podkreślić, iż jest to ingerencja zarówno w prawo własności w sensie formalno-prawnym, jak i w sensie ekonomicznym. Umniejszenie majątku spółdzielni następuje bowiem na rzecz osób trzecich, które nie są członkami spółdzielni. Nie można tu stosować argumentu, iż osoby te świadczyły na rzecz spółdzielni kwoty pieniężne lub inne świadczenia związane z budową budynku mieszkalnego. Jest to zatem ingerencja, która w żaden sposób nie służy zaspokojeniu czy też lepszemu potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni. Należy tu zresztą podkreślić, iż z reguły najemcy w ogóle nie uczestniczyli w kosztach budowy budynków, w których znajduje się lokal mieszkalny, do którego przysługuje im tytuł prawny w postaci umowy najmu. Kaucje mieszkaniowe miały zupełnie inny charakter prawny. W takim ujęciu możliwość nabycia własności lokalu mieszkalnego oznacza ingerencję nie tylko w pojmowane formalno-prawnie i konstytucyjnie prawo własności spółdzielni jako osoby prawnej, ale również ingerencję w pojmowane ekonomicznie mienie ogółu członków spółdzielni na rzecz osób trzecich. Oni również tylko tracą na przeniesieniu własności lokali mieszkalnych na najemców, ponieważ zmniejszeniu ulega majątek spółdzielni oraz jej dochody z tytułu czynszu najmu.

Należy tu podkreślić, iż przejęcie przez spółdzielnię mieszkaniową budynku z lokalami mieszkalnymi stanowiącymi tzw. mieszkania zakładowe następowało w drodze umowy pomiędzy spółdzielnią a dotychczasowym właścicielem budynku, którego częścią składową były lokale zakładowe. Jak wskazuje art. 48 ust. 2 przejęcie mogło nastąpić odpłatnie lub pod tytułem darmym (nieodpłatnie). **Jako błędny i niezgodny z konstytucją uznać należy generalnie pogląd, że własność nabyta nieodpłatnie podlega „słabszej” ochronie niż własność nabyta odpłatnie, jak również różnicować ochronę w zależności od tego, czy własność została nabyta „za cenę rynkową”, czy też z wynikającym z różnych przyczyn obniżeniem ceny.** Z nabyciem własności związane mogą być (i są) określone obowiązki również na rzecz osób trzecich (np. polecenie przy darowiźnie – art. 893 k.c.), ale winny być one określone w momencie nabycia własności. Obowiązek przeniesienia na rzecz najemców własności wyodrębnionych lokali mieszkalnych stanowiących wcześniej części składowe stanowi zobowiązanie, które można było nałożyć na spółdzielnię w momencie nabycia własności. Działanie późniejsze stanowi bardzo poważną ingerencję w prawo własności. Przytoczyć tu należy art. 893 k.c. , który uprawnia darczyńcę do nałożenia na obdarowanego obowiązek

określonego działania. Jednak może to mieć miejsce w umowie darowizny lub w późniejszym porozumieniu między darczyńcą a obdarowanym. Odnosząc to założenie do omawianej regulacji powiedzieć można, iż ograniczenia uprawnień właściciela, który nabył własność nieodpłatnie, mogą być ustanawiane wcześniej niż samo nabycie własności lub równocześnie z nim. **Oznacza to, iż art. 48 ust. 2 u. s. m. mógłby zostać konstytucyjnie legitymowany, gdyby dotyczył nabycia własności mającego miejsce po dniu wejścia w życie ustawy.** W zaproponowanej regulacji można dostrzec naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz, bowiem niektóre skutki prawne czynności prawnej ujawniają się dopiero w pewnym czasie po jej dokonaniu, inaczej mówiąc to, że spółdzielnia ma przenieść pod tytułem darmym własność lokali mieszkalnych okazuje się dopiero po przejęciu pod tytułem darmym samego budynku, w którym lokale te się znajdują

4. Należy tu podkreślić, iż przejęcie budynku z lokalami mieszkalnymi stanowiącymi mieszkania zakładowe następowało dobrowolnie i stanowiło element prowadzonej przez spółdzielnię działalności gospodarczej. Spółdzielnia może prowadzić działalność gospodarczą różnego rodzaju (art. 1 ust. 6 u.s.m.) i może również nabywać budynki w celu wynajmowania lub sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych (art. 1 ust. 2 pkt 5 u.s.m.). W tych dwóch sytuacjach oczywistym celem jest osiągnięcie zysku, pozostawiając tu na uboczu problem, czy ustawowe dopuszczenie tego rodzaju działalności jest zgodne z charakterem spółdzielni mieszkaniowej określonym w art.1 ust. 1 u.s.m.). Wprowadzona regulacja stawia pod znakiem zapytania ekonomiczną sensowność działań spółdzielni już po ich dokonaniu, a więc ingeruje w wolność działalności gospodarczej. Trudno wskazać, jaki ważny interes publiczny uzasadnia tak istotną zmianę ekonomicznej strony podjętych wcześniej działań, skoro nabywcami lokali mają być osoby prywatne (najemcy). Zwrócić należy na to uwagę, ponieważ z tego punktu widzenia inaczej wypada ocena zastosowania art. 48 ust. 1 u.s.m. nabytych nieodpłatnie po dniu ewentualnego wejścia w życie nowelizacji i nabytych przed tą datą. Stwierdzić bowiem należałoby, iż w sytuacji, gdy ograniczenia i nakazy znane są w momencie dobrowolnego nabycia własności stosować można do nich inne „łagodniejsze kryteria”. Inaczej mówiąc art. 48 ust. 1 u.s.m można byłoby uznać za zgodny z art. 64 w zw. z art. 20 i 21 Konstytucji RP, tylko o ile dotyczyłby budynków nabytych po dniu wejścia w życie nowelizacji.

5. Z punktu widzenia zasady równości wobec prawa stwierdzić należy, iż art. 48 ust. 1 w proponowanej wersji oznacza radykalnie odmienne traktowanie członków spółdzielni, którzy korzystają z lokalu mieszkalnego na podstawie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, i najemców lokali, które przed wejściem do zasobów spółdzielni mieszkaniowej stanowiły tzw. mieszkania zakładowe. Różnica formalna polega na tym, że członkowie spółdzielni zobowiązani są spłacić koszty budowy przypadające na ich lokal, natomiast najemcy mają obowiązek „zwrotu” spółdzielni kosztów nabycia przypadających na ich lokal. Ponieważ trudno przypuszczać, iż zawsze koszt nabycia przypadający na dany lokal będzie wyższy lub równy nominalnym kosztom przypadającym na ten lokal poniesionymi podczas budowy budynku mieszkalnego oznacza to, że najemcy w budynkach przejętych odpłatnie będą w innej i to z reguły w lepszej sytuacji niż osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Dodatkowo podnieść należy, iż ci ostatni ponosili wydatki już w momencie budowy, natomiast ci pierwsi ponoszą je wyłącznie w momencie nabycia własności. Nie trzeba bliżej wykazywać, iż **najemcy, mający tytuł prawny do lokalu w budynku mieszkalnym przejętym przez spółdzielnię nieodpłatnie będą przy nabyciu własności w nieporównanie korzystniejszej sytuacji niż członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Będzie tak również w sytuacji, gdy spółdzielnia nabyła budynek za kwotę, która jest niższa niż koszt jego budowy (a należy przypuszczać, iż z reguły tak będzie).**

Niezależnie od tego dodać należy, iż regulacje odnoszące się do nabywania własności lokali mieszkalnych przez dotychczasowych najemców nie przewidują w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy ustawowego nakazu nieodpłatnego przeniesienia na nich własności zajmowanego lokalu. Ponadto zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 7 cyt. wcześniej ustawy o gospodarce nieruchomościami istnieje **możliwość wprowadzenie bonifikaty** w sytuacji sprzedaży lokalu mieszkalnego, co oznacza, iż nie można go nabyć całkowicie nieodpłatnie. Poza tym na najemcę, który nabył własność lokalu mieszkalnego na warunkach preferencyjnych ustawa nałożyła zakazy zbywania lokalu pod rygorem zwrotu bonifikaty. **Na tym tle proponowana regulacja jest częściowo jeszcze bardziej preferencyjna, a trudno dla tej preferencji znaleźć racjonalne uzasadnienie.**

Mamy więc do czynienia z naruszenie zasady równości wobec prawa. Po pierwsze, przepis ten uprzywilejowuje najemców, którzy posiadają tytuł prawny do lokalu mieszkalnego położonego w budynku, który spółdzielnia nabyła nieodpłatnie. Nabywają oni własność „za darmo”, tj. nie ponoszą ani kosztów budowy przypadających na ich lokal, ani jego równowartości jego wartości rynkowej. Oczywiście przysługuje im jeszcze zwrot kaucji mieszkaniowej, bo nie ma potrzeby zaliczania jej na poczet wkładu mieszkaniowego. Zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa dotyczy również najemców lokali mieszkalnych w budynkach, które zostały nabyte odpłatnie, ponieważ wprowadza on preferencje niezwiązane ani z wartością nabywanego prawa, ani nawet z kosztami budowy przypadającymi na dany lokal. Z punktu widzenia traktowania najemców jako ewentualnych nabywców prawa własności zajmowanych przez siebie lokali okoliczność, za jaką kwotę spółdzielnia nabyła nieruchomość zabudowaną budynkiem z lokalami mieszkalnymi, nie może być cechą istotną i przesłanką różnicującą zakres ich ewentualnych obowiązków finansowych w porównaniu z innymi najemcami. .

W konkluzji stwierdzić należy, iż proponowana treść art. 48 u.s.m. stanowiłaby naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jak również art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Podsumowanie

1. Jak wynika z przedstawionych w niniejszej opinii rozważań, w szczególności przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, **proponowaną nowelizację art. 12 u.s.m. uznać należy za niezgodną z art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.** Zasadniczym powodem tej niezgodności jest to, iż **ingerencja we własność prywatną jaką jest również własność należąca do spółdzielni mieszkaniowych jest nadmierna, nieproporcjonalna do konstytucyjnie legitymowanego *ratio legis* projektowanej regulacji.** Chodzi o to, że już sam ustawowy nakaz przeniesienia własności lokali mieszkalnych jest istotnym ograniczeniem prawa rozporządzania rzeczą, stanowiącego konieczny element prawa własności. Sam ten nakaz nie był dotychczas kwestionowany jako naruszenie konstytucji, bowiem uznawano, iż jego podstawa tkwi w art. 76 Konstytucji RP i dążeniu do wykluczenia nieuczciwych działań spółdzielni. Jednak w sytuacji, gdy spółdzielnia pozbawiana własności pozbawiona zostaje wzajemnego świadczenia ekwiwalentnego ze strony osoby nabywającej własność mówić wręcz

można o naruszeniu istoty prawa własności. Tak daleko posuniętej ingerencji nie uzasadnia ani świadczona wcześniej na rzecz spółdzielni pomoc publiczna, ani świadczenia poniesione przez samych spółdzielców, ani szczególny charakter spółdzielni mieszkaniowej jako osoby prawnej o celach ustawowo określonych. Nakłady ze strony osób trzecich na rzecz cudzą przypadają z zasady właścicielowi i tylko na zasadzie wyjątku mogą prowadzić do obowiązku przeniesienia własności. Wyjątek taki nie jest z pewnością konstytucyjnie dopuszczalny, jeżeli roszczenia osób trzecich wobec właściciela mają w rzeczywistości charakter roszczeń finansowych. Inaczej mówiąc, jeżeli nawet członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, zmuszeni byli wpłacać na rzecz spółdzielni kwoty zawyżone w stosunku do wartości świadczeń spółdzielni, to uzasadniać to może ewentualne roszczenia natury finansowej, a nie rzeczowej. Należy tu podkreślić, iż twierdzenie, iż wszyscy członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, takie świadczenia w istocie spełnili jest w chwili obecnej sporne i nie uwzględnia bardzo skomplikowanego splotu okoliczności.

2. Również zmianę, którą wprowadzić ma art. 39 ust. 4 uznać należy co najmniej za częściowo niezgodną z Konstytucją. Niezgodność ta wynika przede wszystkim z braku świadczenia ekwiwalentnego w stosunku do samej nieruchomości gruntowej, będącej własnością spółdzielni, a której własność spółdzielnia będzie musiała przenieść na dzierżawcę. Oznacza to bowiem, iż niezależnie od poniesienia w pełnym zakresie kosztów budowy budynku, co daje pewne podstawy do ewentualnego roszczenia o przeniesienie jego własności, dzierżawca zostałby bezpodstawnie wzbogacony kosztem spółdzielni.

Należy jednocześnie podkreślić, iż uprzywilejowania, jakie przynosi art. 39 ust. 4 u.s.m. w stosunku do regulacji zawartej w art. 231 § 1 i 2 k.c. oraz art. 676 k.c. w zw. z art. 694 k.c. uznać należy (szczególnie odnośnie budowy rozpoczętej po 1990 r.) za naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Proponowana treść art. 45¹ u.s.m. zasadniczo nie stanowi sama w sobie naruszenia Konstytucji, jednak wymaga pewnego doprecyzowania, gdyż inaczej prowadzi do systemowych i praktycznych niespójności w systemie prawa, które mogłyby być traktowane jako naruszenie zasad poprawnej legislacji.

4. Proponowaną nowelizację art. 48 u.s.m. uznać należy w znacznej mierze za naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, jak również art. 22 Konstytucji w związku

z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. **Sposób nabycia własności, w szczególności brak odpłatności lub obniżona odpłatność, o ile jest legalny uzasadniać może ingerencję w prawo własności, o ile ograniczenie te nałożone są najpóźniej w momencie nabycia własności.** Późniejsze ograniczenia z powołaniem się fakt nieekwiwaletnego (ale legalnego) nabycia własności stanowią naruszenie gwarancji prawa własności w związku z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, ponieważ oznaczają w praktyce działanie prawa wstecz, tj. nadają wcześniejszym czynnościom inne skutki prawne niż przewidziane przez przepisy w momencie ich dokonania. Nie ma przy tym przekonujących argumentów, które wskazywałyby na to, iż pewne odejście od zasady nieretroakcji jest uzasadnione jakimikolwiek wartościami nadrzędnymi.

Niezależnie od tego **przepis ten narusza zasadę równości wobec prawa, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP.** Przewiduje on bowiem uprzywilejowania w nabyciu własności części mienia przysługującego spółdzielniom mieszkaniowym dla osób trzecich (najemców lokali mieszkalnych), w sytuacji, jeżeli spółdzielnia nabyła własność nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym nieodpłatnie lub za odpłatą niższą niż koszty budowy budynku. **W tym kontekście uprzywilejowanie to odnosi się do relacji z członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, a którzy musieli uczestniczyć w kosztach budowy.** Poza tym w sytuacji nieodpłatnego nabycia własności budynku przez spółdzielnię najemcy korzystają z udogodnień jeszcze dalej idących niż najemcy lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego

Sporządził:

Za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

dr Piotr Czarny

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Za zgodność:
Justyna Kaca

Streszczenie

Wszystkie przedstawione do zaopiniowania przepisy wykazują bardzo poważne zastrzeżenia, jeśli chodzi o zgodność z Konstytucją, a w szczególności z art. 64 ust. 1, 2 i 3 ustawy zasadniczej. Najdalej idące są one w stosunku do proponowanego art. 12 u.s.m. oraz art. 48 u.s.m., w części za niezgodny z ustawą zasadniczą uznać należy art. 39 ust. 4. Z punktu widzenia zasady równości największe zastrzeżenia wykazują art. 39 ust. 4 oraz art. 48 ust. 1 u.s.m. Opiniowane przepisy budzą wiele zastrzeżeń techniczno-legislacyjnych, największych w odniesieniu do art. 39 ust. 4 i art. 45¹ u.s.m.

Spis treści

Część wstępna.....	1
Zgodność z Konstytucją proponowanej treści art. 12 u.s.m. ..	2
Zgodność z Konstytucją art. 39 u. s. m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 31 projektu.	16
Zgodność z Konstytucją art. 45 ¹ u. s. m. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37 projektu.	19
Zgodność z Konstytucją art. 48 u.s.m. w brzmieniu uwzględniającym treść art. 1 pkt 39 projektu.	22
Podsumowanie	27