

**Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa**

**Wnioskodawcy: Grupa Posłów na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej  
reprezentowana przez Posel  
Gabrielę Masłowską  
20-059 Lublin,  
al. Raławickie 9/40  
Klub Parlamentarny Ligi  
Polskich Rodzin  
00 – 902 Warszawa  
ul. Wiejska 4/6/8**

**Uczestnicy: 1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
2. Prokurator Generalny**

**WNIOSEK**

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz przepisów ustawy z dnia 3 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw.

Wnioskodawcy reprezentowani przez posel Gabrielę Masłowską wnoszą o stwierdzenie niezgodności:

1. art. 11<sup>1</sup>; art. 17<sup>1</sup> ust. 1 do 4; 17<sup>3</sup>; art. 17<sup>4</sup>; art. 17<sup>5</sup> i art. 17<sup>7</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001r., Nr 4, poz. 27, Nr 57, poz. 601, Nr 154, poz. 1802; z 2002r., Nr 240, poz. 2058 oraz z 2005r., Nr 122, poz. 1024; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) są niezgodne z art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP;
2. art. 11<sup>1</sup> ust. 1 pkt 5 oraz art. 12 ust. 1 pkt... są niezgodne z art. 2, art. 32, art. 21 ust 1 i art. 64 Konstytucji RP;
- 3.

**UZASADNIENIE**

**Ad. 1 petitum wniosku**

Wprowadzona ustawa nowelizująca z dnia 3 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005r., Nr 122, poz. 1024) odpowiednie zmiany przepisów art. 11<sup>1</sup>, art. 17<sup>3</sup> oraz art. 17<sup>7</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie tylko nie usunęły zastrzeżeń co do kolizji z zasadami konstytucyjnymi, lecz spowodowały iż zastrzeżenia co do niekonstytucyjności tych przepisów oraz w ich kontekście również przepisów art. 17<sup>1</sup> ust. 1 – 4, art. 17<sup>4</sup> oraz art. 17<sup>5</sup>, stają się jeszcze bardziej oczywiste w świetle Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005r. (K 42/02). Przepisy ustawy nowelizującej wbrew uzasadnieniu do wyroku Trybunału z dnia 20 kwietnia, nie stworzyły mechanizmu finansowego wyrównywania istotnej różnicy jakościowej między spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu a prawem odrębnej własności tego lokalu. W tej więc sytuacji zaskarżane przepisy regulujące dopuszczalność oraz tryb ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej należy uznać za niezgodne z zasadami Konstytucji. Przytoczmy szczegółowe uzasadnienie Tego stanowiska.

Stosownie do art. 17<sup>3</sup> ust.2 członek spółdzielni ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wnosi wkład budowlany według zasad określonych w statucie i w umowie (o budowę lokalu) w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal. Jeżeli część wkładu budowlanego została z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, członek jest obowiązany uczestniczyć w spłacie tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal.

Analogiczną regulację zawiera art. 18 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w myśl którego członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu, wnosi wkład budowlany według zasad określonych w statucie i umowie (o budowę lokalu), w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal. Jeżeli część wkładu budowlanego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, członek jest obowiązany do spłaty tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości wynika dla ustawodawcy obowiązek traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny więc być traktowane równo, według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15.10.2001r. K 12/01 i cytowane tam wcześniejsze orzeczenia).

W świetle ustalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego każdorazowo przesłanką oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu jest stwierdzenie, czy sytuacje normowane przepisami – kwestionowanym i stanowiącym punkt odniesienia – można uznać za „sytuacje podobne”. Inaczej mówiąc, konieczne jest wyróżnienie cechy relewantnej i ocena przez jej pryzmat sposobu potraktowania przez ustawodawcę podmiotów odznaczających się tą cechą. Otóż jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, zarówno przy ubieganiu się o ustanowienie odrębnej własności lokalu (art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i następne) jak i w razie dążenia do ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 17<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i następne), członek spółdzielni wnosi wkład budowlany w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na lokal. W obu wypadkach relewantną, decydującą o podobieństwie sytuacji, jest zatem wkład budowlanego w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na dany lokal

Mimo tak określonego podobieństwa według wyróżnionej cechy, której nie sposób odmówić waloru istotności, „sytuacje wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal. W obu podobne” zostały potraktowane przez przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w odmienny sposób, gdyż realizacja dwóch omawianych „trybów” ustanawiania praw do lokali wybudowanych w spółdzielni mieszkaniowej, prowadzi do uzyskania przez członków praw zdecydowanie różniących się od siebie (prawa odrębnej własności i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako ograniczonego prawa rzeczowego).

Już sam fakt odmiennego potraktowania sytuacji podobnych wskazuje na możliwość naruszenia zarówno ogólnej zasady równości (art. 32 Konstytucji) jak i szczegółowego odniesienia tej zasady do ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Dla pełnej weryfikacji tego założenia, w ostatnim stadium oceny konstytucyjności wskazanych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, konieczne jest jeszcze udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wskazanie argumentów usprawiedliwiających różnicowanie traktowania „sytuacji podobnych”. W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuścił bowiem odstępstwa od równego traktowania (jako nie prowadzące do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne), o ile przemawiają za tym odpowiednio przekonywujące argumenty, spełniające następujące warunki:

1) argumenty te mają charakter istotny (relewantny), tj. pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których jest zawarta kontrolowana norma oraz służą realizacji tego celu i treści; inaczej mówiąc, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (tak orzeczenie TK z 12.12.1994r., K 3/94, OTK 1994, cz. II, s 141);

2) argumenty te mają charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych;

3) argumenty te pozostają w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995, cz. H, s.93); jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Dla udzielenia odpowiedzi w kwestii istnienia argumentów uzasadniających różnicowane traktowanie „sytuacji podobnych” celowe jest sięgnięcie do uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Sejm RP IV kadencja - druk 315), w którym wnioskodawcy wskazali, że członkowie spółdzielni mieszkaniowej sami powinni decydować, w jakiej formie chcą zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w ramach spółdzielni, a przepisy prawa powinny umożliwiać członkom spółdzielni swobodny wybór tej formy. A zatem członek spółdzielni — w zależności od swoich potrzeb i możliwości finansowych (podkreślenie

wnioskodawców) - powinien mieć możliwość uzyskania tytułu prawnego do lokalu w formie:

- spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu,
- spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu,
- prawa odrębnej własności lokalu,
- najmu lokalu.

Analiza odpowiednich fragmentów uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, że nie wskazano racjonalnego uzasadnienia dla przywrócenia możliwości ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wprost przeciwnie, skoro wnioskodawcy odnoszą prawo wyboru do możliwości finansowych członka, to sami podważają racjonalność wprowadzonej zmiany, gdyż warunki finansowe określone w przepisach dotyczących ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i prawa odrębnej własności lokalu są takie same.

Waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji prawnej członków uzyskujących spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i prawo odrębnej własności lokalu, tj. zapewnienie członkom swobody wyboru formy prawa do lokalu (tzw. deklarowane w toku obrad Podkomisji nadzwyczajnej „podejście popytowe”), nie pozostaje w żadnej proporcji do wagi naruszenia równowagi praw w wyniku nierównego potraktowania członków. W związku z tym trzeba dodać, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości co do charakteru spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako swego rodzaju „ułamkowej” i „niepełnej” własności. W szczególności w uzasadnieniu wyroku z 29.05.2001r., K 5/01, ((OTK 2001, nr 4, poz. 87) Trybunał Konstytucyjny odwołał się do genezy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu ukształtowanego w przepisach ustawy z 17.02.1961r. O spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61 ze zm.), utrzymanego w przepisach prawa spółdzielczego z 16.09.1982 r. (t.j. Dz. U. z 1995 r., Nr 54, poz. 288 ze zm.) jako prawo rzeczowe ograniczone, która była ściśle związana z założeniami ustroju społeczno gospodarczego panującego w Polsce w latach 1944 – 1989. W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na nieadekwatność spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu do obecnej sytuacji, podkreślając, iż sama nazwa prawa użyta w prawie spółdzielczym z 1982 r. sugeruje, iż chodzi tu o swojego rodzaju „ułamkową”, „niepełną” własność, o prawo, które mając pewne cechy zbieżne z własnością, może jednak podlegać daleko idącym ograniczeniom. Stąd dążenie do likwidacji tego prawa, nawet w sposób nie w pełni konsekwentny - jaki ostatecznie został przyjęty w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (w pierwotnym brzmieniu) posiadało - zdaniem Trybunału - legitymację konstytucyjną, opartą o potrzebę usunięcia skutków regulacji, mającej w przyszłości realizować cele obcej społecznej gospodarce rynkowej, której podstawą jest własność prywatna.

Omawianego zróżnicowania praw do lokali przysługującym członkom, którzy ponieśli pełne koszty ich budowy, nie da się też powiązać z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Co więcej, zróżnicowanie praw nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, ale wprost z nimi koliduje (np. z zasadą sprawiedliwości społecznej) Nie stworzono bowiem mechanizmu finansowego wyrównywania istotnej różnicy jakościowej między wymienionymi prawami.

Zupełnie inną kwestią była natomiast potrzeba uregulowania przy pomocy przepisu przejściowego sytuacji członków, którym w dniu 23.04.2001 r. (wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) przysługiwały lokatorskie prawa do lokali albo którzy ubiegali się o spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i mieli zawarte tzw. umowy realizacyjne, tak by mogli oni „przekształcić” swe prawa lub nabyć spółdzielcze własnościowe prawa oraz ewentualnie zakończyć postępowania sądowe toczące się w tych sprawach bez oczekiwania na zakończenie długotrwałej niekiedy procedury regulowania przez spółdzielnie stanu prawnego nieruchomości i na przeprowadzenie przez spółdzielnie czynności przewidzianych w art. 40 i następnych ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Oceny o niezgodności przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wymienionych w pkt 2 petitum wniosku z porządkiem konstytucyjnym nie mogłyby podważyć odwołanie się (w ślad za „popytowym” podejściem projektodawców zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych) do rzymskiej zasady *volenti non fit iniuria* (chcącemu nie dzieje się krzywda), odnoszonej do praw majątkowych, którymi uprawniony może dysponować w zasadzie swobodnie. Po pierwsze bowiem, zasada ta określa jedną z przyczyn uchylających bezprawność zachowania się sprawcy, nie funkcjonuje więc na poziomie porządku konstytucyjnego, lecz w sferze dogmatyki prawa i służy do oceny konkretnego czynu z punktu widzenia ewentualnej odpowiedzialności cywilnej sprawcy. Po drugie, mimo iż uprawniony może co do zasady swobodnie dysponować dobrami majątkowymi, to jednak przyjmuje się pewne ograniczenia wynikające czy to z charakteru samego dobra czy to ze stosunków, których dotyczą, np. gdy w interesie społecznym dochodzą do głosu racje wyższe od interesu jednostkowego (por. W. Czachórski w: System prawa cywilnego, tom III, część I. Prawo zobowiązań, część

ogólna, Wrocław - Łódź 1981, s.537 i n.). Nie budzi zaś wątpliwości, że w interesie społecznym leży prawidłowa, zgodna z porządkiem konstytucyjnym regulacja omawianych praw.

W konkluzji tej części uzasadnienia wniosku należy stwierdzić, że nie zostały spełnione ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki pozwalające uznać, że zróżnicowanie praw przysługujących członkom ponoszącym pełne koszty budowy lokali pozostaje w zgodzie z Konstytucją. Brak argumentów uzasadniających odstępianie od zasady równości powoduje, że regulacja prawna różnicująca reżim prawny podmiotów będących w „sytuacji podobnej” nabiera cech niekonstytucyjnej dyskryminacji, naruszającej zarówno art. 32 jak i 64 ust. 2 Konstytucji.

Analogiczna argumentacja ma mutatis mutandis zastosowanie do uzasadnienia niezgodności art. 11<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji, jako przepisu który z naruszeniem wymienionych zasad konstytucyjnych reguluje dopuszczalność i tryb zawarcia z członkiem, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, umowy o przekształcenie przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Także w tej sytuacji, mimo wniesienia wkładu budowlanego w wysokości wartości rynkowej lokalu, w wyniku zawartej ze spółdzielnią umowy o przekształcenie prawa lokatorskiego na własnościowe członek uzyskuje jedynie ograniczone prawo rzeczowe.

Dalsze utrzymywanie instytucji ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wobec braku konstytucyjnej propozycji ze strony zwykłego w zakresie mechanizmu finansowego wyrównywania istotnej jakościowej różnicy między prawem odrębnej własności a spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu narusza jasno zasady Konstytucji. Ustawodawca najpierw wyklucza w ustawie możliwość ustanowienia spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego ( z okresem wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, tj. z dniem 24 kwietnia 2001r.), a następnie po dojściu do władzy nowej grupy politycznej wprowadza ponownie możliwość ustanawiania takiego prawa. Narusza to ewidentnie zaufanie obywateli wobec stanowionego w państwie prawa, co implikuje zapis art. 2 Konstytucji. Członkowie spółdzielni mają poczucie, iż nie żyją w państwie prawa gdyż w wielu spółdzielniach mieszkaniowych pod pretekstem oczekiwania na kolejne nowelizacje ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarządy spółdzielni nie zrealizowały w ustalonym terminie ich uprawnień ustawowych w związku ze złożonymi przez nich wnioskami o uwłaszczenie mieszkaniem.

#### Ad. 2 petitum wniosku

W orzeczeniu z dnia 29 maja 2001r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepisy art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, iż przepis ten zezwalający na przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własności za kwotę, która nie może przekroczyć 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu, wkroczył w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności. Przepis ten wyłączył bowiem swobodę rozporządzania przez Spółdzielnię Mieszkaniową przedmiotem jej prawa własności Trybunał wskazał, iż sami członkowie spółdzielni w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego, poprzez odpowiednie uchwały organów statutowych spółdzielni, mogą sami określić warunki ekonomiczne przekształcenia spółdzielczego prawa w prawo własności. Również uzasadnienie orzeczenia z dnia 20 kwietnia 2005r.

(K 42/02) Trybunał wskazał, iż ustawodawca nie może określać dla spółdzielni w sposób „sztywny” warunków przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własności. Warunki bonifikaty na przekształcenie może natomiast określić dla swoich członków każda spółdzielnia. Niestety, ustawą nowelizującą z dnia 7 lipca 2005r., zostały wprowadzone znowelizowane przepisy zarówno art. 11<sup>1</sup> ust. 1 pkt 5 jak i art. 12 ust. 1 pkt 5 – pozwalające na zmniejszenie o 50% spłaty wartości pomocy uzyskanej przez spółdzielnię i odpowiednim pomniejszeniu wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością całego wkładu mieszkaniowego, w przypadku przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo bądź w prawo odrębnej własności. Ustawodawca zwykły wprowadził więc sztywny zapis „50%” bonifikaty, przez co naruszył ponownie zasadę konstytucyjną ochrony własności majątku spółdzielni mieszkaniowej (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Ponadto przepisy art. 11<sup>1</sup> ust. 1 pkt 5 oraz art. 12 ust. 1 pkt 5 wprowadzają zupełnie nową zasadę przekształceń własnościowych opartą na rozliczeniu według wartości rynkowej mieszkania, podczas gdy przed wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązywała zasada rozliczeń według kosztów budowy (spłata kosztów budowy przypadających na dane mieszkanie). Narusza to zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż inaczej traktuje się obywateli należących do tej samej kategorii członków spółdzielni, mających spółdzielcze lokatorskie prawo. Niektórzy z nich mogli nabyć prawo własności lokalu według zasady rozliczeń kosztowych (koszt budowy), zaś od innych (w zależności od tego kiedy weszła w życie ustawa bądź jej nowelizacja) wymaga się, żeby rozliczali się według wartości rynkowej lokalu. Narusza to art. 32 Konstytucji. Ponieważ w kolejno obowiązujących przepisach zasady rozliczania według wartości rynkowej pojawiają się (od 23 kwietnia 2001r. do 8 czerwca 2001r.) później ich nie ma (od 9 czerwca 2001r. do 14 stycznia 2003r.) i znowu obowiązują (od 15 stycznia 2003r.), to stwarza sytuację ewidentnego braku zaufania do stanowionego w państwie prawa, w czym naruszany jest art. 2 Konstytucji RP.