

**WYROK\***  
z dnia 29 maja 2001 r.  
**Sygn. K. 5/01**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – przewodnicząca  
Wiesław Johann  
Krzysztof Kolasiński  
Andrzej Mączyński – sprawozdawca  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 29 maja 2001 r. sprawy z połączonych wniosków grupy posłów na Sejm RP i Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego:

– grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

1. Art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27) z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Art. 39 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
3. Art. 41 ust. 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
4. Art. 46 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32, art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
5. Art. 47 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
6. Art. 29 pkt 2 oraz pkt 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 2, 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

1. Art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP;
2. Art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

---

\* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 57, poz. 601.

3. Art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

o r z e k a :

**1. Art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 Nr 4, poz. 27) jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**2. Art. 25 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest zgodny z art. 32 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,**

**3. Art. 29 pkt 2 i pkt 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji,**

**4. Art. 39 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji,**

**5. Art. 41 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt. 1 nie jest niezgodny z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,**

**6. Art. 46 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji,**

**7. Art. 47 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w którym odsyła do art. 46 ust. 1 tej ustawy.**

#### **Uzasadnienie:**

#### **I**

1. Grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) z art. 32 Konstytucji RP; 2) art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP; 3) art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP; 4) art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32, art. 21 i art. 64 Konstytucji RP; 5) art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP; 6) art. 29 pkt 2 oraz pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

Grupa posłów uzasadniła swój wniosek w następujący sposób:

Art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, że większość członków spółdzielni będących właścicielami lokali w danej nieruchomości (budynku) może podjąć uchwałę o utworzeniu nowej spółdzielni. W podjęciu takiej uchwały nie uczestniczą zatem pozostali członkowie spółdzielni, zajmujący mieszkania na warunkach spółdzielczego prawa do lokalu. Art. 25 ust. 2 odsyła do przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 54, poz. 288 ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) o podziale spółdzielni. Zgodnie z art. 112 w związku z art. 100 prawa spółdzielczego członkowie, którzy w chwili podziału należeli do spółdzielni dotychczasowej, stają się członkami spółdzielni powstającej bez składania przez nich

indywidualnych oświadczeń woli. Jest to rażąca dyskryminacja praw części członków spółdzielni. Prawo uczestnictwa w podejmowaniu decyzji o wydzieleniu się w nową spółdzielnię powinno przysługiwać wszystkim członkom zamieszkałym w danej nieruchomości (budynku), a skutki prawne powinna rodzić decyzja za którą opowie się większość tych osób.

Art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przyznając najemcom pracowni wykorzystywanych przez twórców, najemcom garaży i lokali o innym przeznaczeniu (lokali użytkowych) w budynkach spółdzielczych, prawo żądania przeniesienia prawa własności tych lokali, narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. 3 prawa spółdzielczego majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Przepis ustawowy umożliwiający osobom nie będącym członkami spółdzielni przejmowanie majątku stanowiącego własność spółdzielni i jej członków narusza zasadę państwa prawa. Przepis taki *de facto* wywłaszcza spółdzielnię z jej majątku na cele niepubliczne i bez odszkodowania. Najemcy, którzy ponieśli nakłady na budowę, mogą skorzystać z instrumentu prawnego przewidzianego w art. 231 kc, co nie prowadzi do naruszenia zasad konstytucyjnych. Ponadto stosunki prawno-ekonomiczne między spółdzielniami a najemcami lokali użytkowych kształtowane były i są treścią umów cywilnoprawnych. Nie ma żadnych podstaw do ustawowej ingerencji w treść tych umów. Ponadto do marca 1990 r. czynsze najmu lokali użytkowych kształtowane były przez przepisy rozporządzeń Rady Ministrów i z reguły umowy zawarte między spółdzielnią a najemcą, który wniósł środki na pokrycie kosztów budowy wynajmowanego lokalu, przewidywały zwrot tych środków w formie obniżki stawek czynszowych.

Art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie precyzuje co należy rozumieć przez “poniesienie nakładów na budowę lokalu”. Może to prowadzić do stworzenia “nadzwyczajnej premii uwłaszczeniowej” dla najemców lokali użytkowych. Dlatego stosowanie art. 39 ust. 3 powinno być ograniczone tylko do osób będących członkami spółdzielni.

Art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, że koszty związane ze scaleniem i podziałem nieruchomości oraz czynnościami związanymi z rozgraniczeniem nieruchomości oraz ewidencją gruntów i budynków, w tym również uzasadnione koszty prac geodezyjnych, ponosi Skarb Państwa. Ustawa nie określa ani zasad i trybu postępowania przy ubieganiu się o takie środki oraz ich rozliczenia, ani nie zawiera upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego takie zasady. Art. 41 ust. 4 ma zatem charakter przepisu blankietowego, co uniemożliwia jego realizację. W związku z tym spółdzielnie będą musiały ponieść wskazane koszty same, w konsekwencji obciążając nimi członków.

Art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stwarza z kolei “nadzwyczajne” uprzywilejowanie dla 1,1 mln członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze prawo lokatorskie. Zgodnie z tym przepisem członkowie ci mogą żądać, by spółdzielnia przeniosła na nich prawo własności mieszkania po spłaceniu zadłużenia kredytowego oraz uiszczeniu 3% wartości rynkowej mieszkania. Według dotychczasowych zasad członek uzyskujący spółdzielcze prawo własnościowe w wyniku przekształcenia prawa lokatorskiego zobowiązany był do uiszczenia różnicy między wartością mieszkania a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym. Możliwość i wielkość bonifikat zależała od postanowień statutów spółdzielni. Na takich warunkach przekształcenia dokonało 1,7 mln członków spółdzielni mieszkaniowych, a następnie 0,5 mln członków wybudowało mieszkania na “warunkach własnościowych” ponosząc pełne koszty budowy. Uprzywilejowanie członków spółdzielni, którym w chwili wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysługuje prawo lokatorskie w stosunku do wyżej określonej kategorii osób jest tym bardziej wątpliwe, że w art. 12 ust. 1 ustawy o

spółdzielniach mieszkaniowych dla spółdzielczych mieszkań lokatorskich budowanych po wejściu w życie ustawy określona została zasada ustanawiania odrębnej własności pod warunkiem uiszczenia przez członka spółdzielni różnicy między wartością rynkową mieszkania a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym. Preferencje finansowe w przypadku przeniesienia własności mieszkań spółdzielczych na rzecz członków mogą i powinny być stosowane, ale jako wyraz woli samych spółdzielni, określonej w ich statutach.

Poza tym ustawowy nakaz “przekazywania członkom przez spółdzielnie własności swojego majątku za odpłatnością niższą od jego rzeczywistej wartości” jest *de facto* wywłaszczeniem spółdzielni. Takich warunków przeniesienia własności nie ustanowiono dotychczas dla żadnej z form własności budynków innej niż własność Skarbu Państwa. Także art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest także swoistym wywłaszczeniem spółdzielni na cele niepubliczne i bez słusznego odszkodowania.

Art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych znosi ustaloną w prawie spółdzielczym zasadę podejmowania decyzji w sprawach spółdzielni większością głosów w akcie głosowania. Konstytucja RP gwarantuje zasadę demokratycznego stanowienia o prawach spółdzielni. Analiza przepisów prawa spółdzielczego i postanowień konstytucji nie daje także podstaw do przyjęcia tezy, że własność zbiorowa służąca zaspakajaniu potrzeb zbiorowych podlega słabszej ochronie niż własność prywatna. Ograniczenie prawa własności nie może być oparte na pojęciach mało przejrzystych, nie zdefiniowanych w orzecznictwie i doktrynie. Pojęciem takim jest użyte w art. 23 pkt 3 odniesienie do “praw i obowiązków majątkowych członków spółdzielni związanych z wyodrębnioną jednostką organizacyjną spółdzielni albo częścią jej majątku nadającą się do takiego wyodrębnienia”.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP; 2) art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 3) art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich opiera się na następujących argumentach:

Stosownie do treści art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych większość właścicieli lokali (a więc zarówno będących, jak również nie będących członkami spółdzielni) w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczona według liczby lokali, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 80, poz. 903; dalej: ustawa o własności lokali). Analiza art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 226 § 1 prawa spółdzielczego prowadzi do wniosku, że zasadą jest, iż osoby mieszkające w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnie mieszkaniowe, niezależnie od przysługującego im prawa oraz niezależnie od tego, czy są członkami tej spółdzielni, obowiązane są uczestniczyć nie tylko w wydatkach związanych z utrzymaniem ich lokali, ale także w wydatkach związanych z utrzymaniem nieruchomości spółdzielczych, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców. Na tle tej zasady należy oceniać skutki regulacji zawartej w art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W przypadku bowiem podjęcia uchwały, o której mowa w tym przepisie, znajdzie zastosowanie m.in. art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali. W konsekwencji w interesującym zakresie obowiązki właścicieli, którzy podejmą uchwałę przewidzianą w art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zostaną ograniczone (niezależnie od

tę, czy są oni czy nie członkami spółdzielni) do uczestniczenia w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Stanowi to istotne ograniczenie obowiązków tych właścicieli. Nie ulega wątpliwości, że również ci właściciele będą korzystali z części nieruchomości przeznaczonej do wspólnego korzystania (drogi, place osiedlowe, oświetlenie, infrastruktura techniczna itd.). Brak będzie natomiast podstaw do domagania się od nich uiszczenia dodatkowych opłat z tego tytułu. W istocie więc przypadające na nich wydatki zostaną pokryte przez innych członków spółdzielni mieszkaniowej oraz innych właścicieli lokali nie będących członkami spółdzielni. Regulacja prowadząca do takich skutków narusza zasadę równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Przyjęte rozwiązanie prawne nie ma charakteru proporcjonalnego, gdyż prowadzi do naruszenia praw majątkowych innych osób będących członkami spółdzielni mieszkaniowej oraz właścicielami lokali, o których mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Efektem tego zróżnicowania jest więc naruszenie konstytucyjnie chronionej sfery praw innych osób (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Jeżeli chodzi o art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, trzeba zauważyć, że prowadzi on do odpowiedniego zastosowania art. 108 § 2 i art. 108a-112 prawa spółdzielczego, wyłączając zastosowanie art. 108 § 1 prawa spółdzielczego. Wynika z tego, że art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jako przepis szczególny wyłącza kompetencję walnego zgromadzenia do podjęcia uchwały o utworzeniu nowej spółdzielni. Większość, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest bowiem ustalana wyłącznie spośród będących członkami spółdzielni właścicielami lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości. Dlatego też pozostali członkowie spółdzielni nie będący właścicielami (np. ci, którym przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu), nawet wówczas, gdy mieszkają w budynku wydzielanym z dotychczasowej spółdzielni, nie mają prawa głosu w sprawie podziału dokonywanego na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w dalszym ciągu aktualność zachowuje definicja wynikająca z treści art. 1 § 1 prawa spółdzielczego, w myśl której spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swych członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Istotne znaczenie ma tu dobrowolny charakter zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia. Cechą tą jest przejawem autonomii podmiotów, które mogą założyć spółdzielnię. Dobrowolność ta oznacza jednak również, że każdy z członków zrzeszenia posiada prawo zabierania głosu w fundamentalnych sprawach dotyczących tego zrzeszenia. Tymczasem art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pozbawia istotną część członków spółdzielni możliwości decydowania o przynależności do tego zrzeszenia. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że prawo majątkowe (zarówno lokatorskie, jak własnościowe) może istnieć wyłącznie w ramach spółdzielni mieszkaniowej. Rezygnacja z członkostwa w nowoutworzonej spółdzielni spowoduje wygaśnięcie tego prawa. Jeśli więc członek spółdzielni chce zachować przysługujące mu dotychczas prawo spółdzielcze, musi przystąpić do nowej spółdzielni. W świetle tych uwag art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych musi podlegać ocenie z punktu widzenia gwarantowanej przez art. 58 ust. 1 Konstytucji wolności zrzeszania się. Wolność ta wyłącza istnienie jakiegokolwiek formy przymusu zarówno co do założenia spółdzielni, jak i przystąpienia do niej.

Ocena rozwiązania zawartego w art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z punktu widzenia konstytucyjnych warunków dopuszczalności

ograniczania wolności konstytucyjnej (art. 31 ust. 3 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że został spełniony jedynie formalny warunek wprowadzenia takiego ograniczenia – zostało ono mianowicie wprowadzone w ustawie. Nie można natomiast przyjąć tezy, że ograniczenie to jest konieczne lub uzasadnione jego funkcjonalnym związkiem z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości.

Art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych narusza także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). W świetle wcześniejszych uwag nie budzi wątpliwości korporacyjny charakter spółdzielni mieszkaniowych. Charakter ten przesądza o tym, że członkowie spółdzielni mają równe prawo głosu w walnym zgromadzeniu, bez względu na liczbę posiadanych udziałów (art. 36 § 3 prawa spółdzielczego). Treść art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych łamie ową zasadę równości członków. Cechami relewantnymi są tu: status członka spółdzielni mieszkaniowej oraz posiadanie lokalu w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości. Zróżnicowanie wprowadzone przez art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie spełnia ponadto warunków dopuszczalności odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych. W szczególności przyjęta regulacja nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszanych w wyniku tego zróżnicowania.

Rozwiązanie przyjęte w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zmierza do tego, aby właścicielami pracowni, garaży oraz innych lokali niż lokale mieszkalne – stanowiących dotychczas własność spółdzielni mieszkaniowych – zostali ci najemcy, którzy w przeszłości ponieśli pełne koszty budowy. Osoby te dotychczas posiadały wyłącznie status najemcy mimo, że wspomniane pracownie, garaże i lokale zostały wybudowane z ich środków własnych. Ten stan rzeczy, ukształtowany jeszcze przed przemianami ustrojowym w Polsce, naruszał zasadę ekwiwalentności świadczeń stron umowy. Ustawodawca zdecydował się zatem zrównoważyć poniesione przez wskazaną grupę obywateli nakłady, przyznając im roszczenie o przeniesienie na ich rzecz prawa własności. Jednakże w art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustawodawca przyznał w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych roszczenie o przeniesienie własności również tym najemcom pracowni, którzy nie ponieśli lub jedynie częściowo ponieśli nakłady na budowę. Z art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika bowiem, że przepisy art. 12 i 46 tej ustawy stosuje się odpowiednio do najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy i wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jeżeli najemcy nie spełniają warunku określonego w art. 39 ust. 3. A zatem najemcy ci na uprzywilejowanych zasadach mogą uzyskać odrębną własność lokalu stanowiącego przedmiot najmu. W żadnym bowiem przypadku wpłata różnicy, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie może przekraczać kwoty stanowiącej równowartość 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu (art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób bezpośredni wkracza w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Przepis ten wyłączył swobodę rozporządzania przez spółdzielnię mieszkaniową przedmiotem jej prawa własności. Rozporządzanie rzeczą oraz osiąganie dochodów z tej rzeczy stanowią podstawowe uprawnienia składające się na treść prawa własności.

Wprowadzone przez art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ograniczenia w sferze prawa własności należy oceniać na tle konstytucyjnej zasady ochrony własności. Prawo własności może podlegać ograniczeniom, lecz tylko wtedy, gdy są spełnione przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Omawiana regulacja spełnia tylko przesłankę formalną (zachowanie ustawowej formy ograniczenia). Istnieje również

związek pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a prawami najemców pracowni, które jako prawa majątkowe podlegają również ochronie konstytucyjnej. Zasada proporcjonalności nie daje tu jednak podstawy do tak radykalnych i głębokich ograniczeń praw przysługujących spółdzielni. O ile w przypadku uregulowanym w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznanie roszczenia najemcom jest usprawiedliwione tym, że ponieśli oni pełne koszty budowy zajmowanych lokali (ingerencja ustawodawcy ma zatem przywrócić zachwiany w przeszłości stan równowagi), o tyle brak takiego usprawiedliwienia w stosunku do osób, o których mowa w art. 47 ustawy. Obowiązujące przepisy zawierają daleko idące gwarancje ochrony praw najemców pracowni (np. art. 3 ust. 2 w związku z art. 32 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787 ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych), zapewniając wyjątkową trwałość stosunku najmu. Uzasadnia to wniosek, że nie istnieje konieczność dalej idącej ochrony praw najemców pracowni, w tym za pomocą tak szczególnego środka, jak roszczenie o przeniesienie prawa własności wynajmowanej pracowni.

3. Zarządzeniem z 6 kwietnia 2001 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego skierował wnioski grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich do łącznego rozpoznania.

4. W piśmie z 10 maja 2001 r. Prokurator Generalny, ustosunkowując się do wniosków grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdził, że: 1) art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP; 2) art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 32 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 3) art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 21 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP; 4) art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP; 5) art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 21, art. 64 i art. 32 Konstytucji RP; 6) art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 21 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 7) art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach.

Intencją projektodawców ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych było dostosowanie spółdzielczości mieszkaniowej do reguł gospodarki rynkowej oraz istotne wzmocnienie praw do zajmowanych lokali przez spółdzielców i najemców. Realizacja przez ustawodawcę tych celów w ramach transformacji ustrojowej powinna mieć wpływ na ocenę konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Unormowanie zawarte w art. 25 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powoduje zasadnicze zróżnicowanie praw do mieszkań znajdujących się w jednym lub kilku budynkach spółdzielczych. Jednak prawo własności lokalu tak istotnie różni się od spółdzielczego lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu, że nie można dysponentów wymienionych lokali zaliczyć do tej samej klasy podmiotów w rozumieniu art. 32 Konstytucji. Ustawodawca, tworząc nowy stan prawny w ramach spółdzielni mieszkaniowych, nie naruszył również zasady demokratycznego państwa prawnego.

Treść art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie narusza art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność zrzeszania nie tylko nie doznaje ograniczeń, ale stwarza właścicielom lokali mieszkalnych możliwość wyodrębnienia się w nową spółdzielnię. Kwestionowany przepis nie daje podstaw do twierdzenia, że uchwała podjęta na jego podstawie obejmuje także spółdzielców nie będących właścicielami lokali.

Analiza art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, że przepis ten nie narusza wskazanych przepisów konstytucji. Podmioty wymienione w tym przepisie (najemcy) w całości poniosły nakłady na budowę lokali. *De facto* podmioty te musiały nawiązać ze spółdzielnią stosunek obligacyjny. Ustawodawca, przewidując w takich wypadkach możliwość nabycia własności na dogodnych warunkach działał w granicach swoich uprawnień.

Co do zarzutów skierowanych przeciwko art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wnioskodawcy nie wskazali bliżej, na czym polega naruszenie art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Żaden z tych wzorców nie pozostaje w bezpośrednim związku z przytoczoną przez wnioskodawców argumentacją. Wnioskodawcy w istocie nie wykazali, że kwestionowany przepis jest wadliwie skonstruowany. Ponadto postępowanie geodezyjne oraz scaleniowe i rozgraniczeniowe nieruchomości regulują odrębne ustawy. Postępowania te prowadzone są w trybie administracyjnym. Z tego względu nie można podzielić zarzutu o blankietowości art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zarzuty wnioskodawców dotyczące art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych także są niezasadne. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczenie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych. Z kolei art. 3 prawa spółdzielczego stanowi, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Świadczy to, że już pod rządami prawa spółdzielczego poszerzono uprawnienia członków spółdzielni. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych jedynie skonkretyzowała te uprawnienia przez stworzenie warunków "swego rodzaju uwłaszczenia posiadaczy spółdzielczych mieszkań lokatorskich". Własność spółdzielcza w znacznym stopniu powstała przy wydatnym wsparciu z funduszy państwowych, co dodatkowo uzasadnia konstytucyjność działania ustawodawcy w tym zakresie. Chociaż art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stawia w korzystnej sytuacji wszystkich tych członków spółdzielni, których wkład we wspólną własność spółdzielczą był relatywnie najmniejszy, to jednak we wskazanych okolicznościach nie jest to uprzywilejowanie sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej, a tym samym nie narusza art. 32 Konstytucji.

Art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wiąże się ściśle z art. 46 i art. 39 ust. 3 ustawy. W istocie nie ma on samodzielnego bytu. Z tych względów należy ocenić ten przepis jako zgodny z art. 21 i 64 Konstytucji. Wykup pracowni przez najemców na korzystnych warunkach znajduje uzasadnienie zarówno w powołanych przepisach ustawy, jak i w szerszej swobodzie ustawodawcy w stanowieniu korzystnych dla obywateli norm prawnych.

Zmiana wprowadzona przez art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie ma charakteru niekonstytucyjnego, ponieważ zasada podejmowania uchwał (decyzji) w drodze zwykłej większości ma charakter powszechny.

5. W piśmie z 24 maja 2001 r. Marszałek Sejmu RP przedstawił stanowisko dotyczące wniosków grupy posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Stwierdził, że żaden z kwestionowanych przepisów nie narusza wskazanych we wnioskach wzorców konstytucyjnych.

Stanowisko Marszałka Sejmu RP zostało uzasadnione w następujący sposób.

Art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje możliwość utworzenia przez właścicieli lokali nowej spółdzielni. Tylko właściciele podejmują w tej sprawie decyzję. Żaden przepis prawa spółdzielczego nie przewiduje przy tym jednomyślności w podejmowaniu uchwał. Nie można zatem twierdzić, że przepis ten prowadzi do dyskryminacji pozostałych członków spółdzielni. Ocena zakwestionowanej



regulacji z punktu widzenia zasady równości wymaga ustalenia, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów. Z jednej strony można stwierdzić, że w omawianym przypadku wspólną cechą istotną jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych. Z drugiej strony można również przyznać, że ustawodawca dopuścił do odmiennego ukształtowania praw pewnej kategorii podmiotów, właśnie ze względu na istnienie odmiennej sytuacji prawnej – chodzi tu przecież o osoby, którym przysługuje odrębna własność lokalu, a nie spółdzielcze prawo lokatorskie lub własnościowe.

Art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tworzy nowy stan prawny w ramach spółdzielni mieszkaniowych – przewiduje możliwość posiadania w tej strukturze odrębnej własności lokali mieszkalnych (w rozumieniu ustawy o własności lokali i odpowiednich przepisów prawa cywilnego), a także spółdzielczych praw lokatorskich i własnościowych. Stan taki tworzy wprawdzie “skomplikowaną sytuację we władaniu i zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi w budynkach pozostających dotychczas (w całości) w gestii spółdzielni”, to jednak nie prowadzi do naruszenia zasady równości. Podmioty objęte tą regulacją nie znajdują się w relewantnej sytuacji. Podobnie jest w komunalnych zasobach mieszkaniowych, w których znajdują się zarówno mieszkania komunalne, jak i wspólnoty mieszkaniowe.

Rozważając zarzuty dotyczące art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych trzeba zauważyć, że w praktyce “sytuacja garaży i innych lokali użytkowych budowanych przez członków” na gruncie należącym do spółdzielni była regulowana przez dwie umowy. W jednej umowie spółdzielnia wyrażała zgodę na wybudowanie przez członka garażu jego “własnymi siłami”. Umowa taka z reguły zawierała klauzulę, że “po zakończeniu budowy obiekt przechodzi na własność spółdzielni” lub, że jest przejmowany “na majątek spółdzielni”, zaś “realizatorzy zawierają umowę najmu”. W drugiej umowie strony ustalały warunki najmu. Art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak i wcześniej obowiązujący art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464), pozwalają odejść od rygoryzmu zasady *superficies solo cedit*. Zasada ta co do osób, które zgodnie z prawem i ze środków własnych wybudowały wymienione lokale na gruncie spółdzielni, powodowała skutki sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości. Dodatkowo należy uwzględnić problemy z uzyskaniem przez najemców zwrotu nakładów po ustaniu stosunku najmu. A zatem ustawodawca, przez treść normy zawartej w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ogranicza prawo własności, ale czyni to ze względu na konieczność ochrony praw i wolności innych osób (w tym przypadku najemców).

Zarzuty sformułowane wobec art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie są adekwatne do jego treści. Nie mamy tu do czynienia z niezgodnością przepisu ustawy z konstytucyjnymi przepisami dotyczącymi źródeł prawa, ale raczej z brakiem w ustawie pewnych niezbędnych unormowań. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, nawet jeżeli obowiązek jego wydania wynika z norm konstytucyjnych. W przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma natomiast kompetencję do oceny jego konstytucyjności także ze względu na to, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę regulacji może budzić wątpliwości konstytucyjne. Interpretacja art. 41 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może nasuwać wątpliwości dotyczące zasad pokrycia wymienionych w nim kosztów. Wydaje się jednak, że możliwa jest także taka wykładnia, zgodnie z którą odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543), zawarte w jej dziale III w rozdziałach 1 i 2, a także przepisy wydanych na ich podstawie rozporządzeń. Ustawa

o spółdzielniach mieszkaniowych odsyła co prawda tylko do art. 95 pkt 1 i art. 93 ust. 3 wskazanej ustawy, ale możliwe wydaje się zastosowanie art. 100 i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu (Dz.U. Nr 25, poz. 130). W wypadku scalania nieruchomości i ich ponownego podziału zasady postępowania reguluje wydane na podstawie art. 108 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie wykonania przepisów dotyczących scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 44, poz. 262). Wysokość opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne określa rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. Nr 115, poz. 1209).

Art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczy członków spółdzielni, a więc osób, które są właścicielami jej majątku i które przyczyniły się do jego powstania. Trudno tu zatem mówić o wyłączeniu spółdzielni. Oceniając zaskarżony przepis należy pamiętać o intencji ustawodawcy dostosowania spółdzielczości do reguł gospodarki rynkowej i zmiany stosunków własnościowych. Tej racjonalizacji gospodarki zasobami spółdzielczymi służy także art. 29 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Powyższe uwagi odnoszą się także do art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który wiąże się z art. 46 i art. 39 tej ustawy.

Zmiany prawa spółdzielczego, wprowadzone przez art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, są w istocie potwierdzeniem od dawna przyjętej zasady, że decyzja jest podejmowana większością głosów. Podział spółdzielni uwzględnia potrzeby praktyki, a w szczególności umożliwia dokonywanie procesów dekoncentracyjnych, dostosowując wielkość danej spółdzielni do granic odpowiadających potrzebom racjonalnej gospodarki. W konsekwencji może to prowadzić do obniżenia obciążających członków kosztów utrzymania spółdzielni. Z tych względów art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie naruszają wskazanych przez wnioskodawców przepisów konstytucji.

## II

Podczas rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

W wypowiedziach przedstawicieli uczestników postępowania zarysowała się rozbieżność w kwestii interpretacji art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że w razie podjęcia uchwały, o której mowa w tym przepisie, członkami nowej spółdzielni stają się nie tylko właściciele lokali, ale także osoby, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości. Jednocześnie, zdaniem przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich, przy tworzeniu nowej spółdzielni w trybie art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązuje art. 15 prawa spółdzielczego, zgodnie z którym spółdzielnia musi liczyć co najmniej dziesięciu członków. Przedstawiciel Sejmu RP stwierdził natomiast, że członkami nowej spółdzielni będą tylko właściciele lokali. Przyjmowanie odmiennej konstrukcji nie jest uzasadnione, a co więcej konstrukcja taka nie byłaby zgodna z założeniami ustawodawcy.

### III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Zakresy wniosków złożonych przez grupę posłów na Sejm RP i Rzecznika Praw Obywatelskich częściowo się pokrywają. Ogólnie rzecz biorąc, wnioskodawcy kwestionują zgodność z konstytucją rozwiązań ustawowych dotyczących czterech kompleksów zagadnień:

1) nabycia własności lokalu przez osobę, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu albo przez osobę, która jest najemcą pracowni wykorzystywanej przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, najemcą garażu lub najemcą lokalu o innym przeznaczeniu, oraz warunków tego nabycia (art. 39 ust. 3, art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych);

2) podziału istniejących spółdzielni w drodze utworzenia przez część jej członków nowej spółdzielni (art. 25 ust. 2 i art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych);

3) zakresu obowiązków finansowych osoby będącej właścicielem lokalu w budynku należącym do spółdzielni mieszkaniowej (art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych);

4) niejasności i “blankietowego” charakteru przepisu dotyczącego ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów czynności wymienionych w art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych .

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego celowe jest rozpatrzenie zarzutów zawartych w obu wnioskach zgodnie z przedstawioną wyżej merytoryczną zawartością kwestionowanych przepisów, niezależnie od kolejności ich prezentacji we wnioskach oraz od kolejności, w jakiej dotyczące tych zagadnień przepisy zostały zamieszczone w tekście ustawy.

2. Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów wymienionych wyżej w punktach 1, 2 i 3 konieczne jest dokonanie analizy konstytucyjnoprawnego statusu spółdzielni mieszkaniowych i wiążącego się z tym problemu konstytucyjnych założeń dotyczących regulacji stosunków prawnych między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami. Oceny wymaga zwłaszcza to, w jakim zakresie własność przysługująca spółdzielni mieszkaniowej objęta jest ochroną przewidzianą w konstytucji.

W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych (zob. art. 79 ust. 5 Konstytucji z 1952 r. utrzymany w mocy przez art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) – obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości. Nie oznacza to, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego. Po pierwsze, art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom jak innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 Konstytucji), wolność zrzeszania się. Wprowadzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem “Wolności i prawa polityczne”, jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń nie mających “politycznego” charakteru. Umieszczenie art. 58 Konstytucji w określonej jednostce systematycznej jej tekstu nie może nie pociągać za sobą skutków dla interpretacji tego przepisu, jednak nie powinny to być skutki polegające na zacieśnieniu zakresu wyrażonej w nim normy. Dlatego przyjąć należy, że działalność spółdzielni,

będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 prawa spółdzielczego “dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Po drugie, art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także – “innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie. Po trzecie, zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Zadanie to winno być realizowane również poprzez ustawowe stworzenie instytucji prawnych, umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań, zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu. Oznacza to, że spółdzielnie mieszkaniowe, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, posiadają wynikający z konstytucji szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Wyrazem tego jest uregulowanie problematyki ich funkcjonowania w odrębnej ustawie. Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego uzasadnia zarówno wskazany wyżej szczególny cel, jak i swoiste cechy stosunku prawnego między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami, przy czym ogólne przepisy o spółdzielniach i ich związkach mogą znaleźć zastosowanie tylko w zakresie w tej ustawie nie uregulowanym.

Wskazane wyżej przepisy konstytucji prowadzą do wniosku, że tworzenie i działalność spółdzielni, a w szczególności spółdzielni mieszkaniowych, podlega ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to – choć oczywiście nie wyklucza – możliwości ingerencji władz publicznych w tej dziedzinie. Należy przy tym podkreślić, że osoby fizyczne będące członkami spółdzielni mieszkaniowej są objęte ochroną przewidzianą w art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji.

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) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługującym członkom (s. 175). Pogląd ten – który podziela skład orzekający w niniejszej sprawie – podkreśla szczególną funkcję własności spółdzielczej, polegającą na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni. 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.

Jeśli chodzi o ochronę własności spółdzielczej zwrócić należy również uwagę, iż art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraźnie mówi o równej “dla wszystkich” ochronie prawnej własności i innych praw majątkowych. Pozwala to w sposób możliwie szeroki patrzeć na stronę podmiotową konstytucyjnej gwarancji praw majątkowych. Oznacza to gwarancję takiej ochrony także w stosunku do podmiotów, które nie będąc ludźmi z istoty rzeczy nie

mogą korzystać z innych wolności i praw poręczonych w rozdziale II Konstytucji (np. nietykalności osobistej, wolności sumienia i wyznania, wolności wyboru i wykonywania zawodu itp.).

Rozważania te prowadzą do jednoznacznego wniosku, że spółdzielnie mieszkaniowe są 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. Jak bowiem wielokrotnie stwierdzał w swoich wyrokach Trybunał Konstytucyjny (zob. *wyrok z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 17* i szereg późniejszych orzeczeń), art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji co do oceny dopuszczalnych ograniczeń (dopuszczalnej ingerencji) w zakresie korzystania z prawa własności. Dlatego każdy przepis prawa, przewidujący ograniczenie własności, a zwłaszcza taki, który prowadzi do jej utraty, winien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei jeśli chodzi o konstytucyjne założenia w zakresie stosunków prawnych między spółdzielnią a jej członkami, to pamiętać należy, iż przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej stanowić powinno wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Oznacza to, że uzasadnienia wymagają wszelkie nakazy i zakazy dotyczące tej dziedziny (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Naturalnie warunki faktyczne i prawne, w jakich funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (np. konieczność wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego przed przystąpieniem do spółdzielni), jednak powinny one mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie.

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.

3. Rozpatrując zarzuty, dotyczące przepisów regulujących nabycie własności lokalu w budynku będącym przedmiotem własności przysługującej spółdzielni mieszkaniowej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie stanowi naruszenia wskazanych we wniosku grupy posłów na Sejm RP przepisów konstytucji. Co prawda przepis ten nie tylko zobowiązuje spółdzielnie mieszkaniowe do dokonania czynności rozporządzających dotyczących części ich majątku, ale wynika z niego również, iż nabycie własności następuje w zasadzie nieodpłatnie. Spółdzielnia nie otrzymuje bowiem od nabywcy żadnego świadczenia tytułem ekwiwalentu (równowartości) uszczerbku majątkowego spowodowanego nabyciem własności lokalu przez osobę wskazaną w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jednak nie są to w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki wystarczające do stwierdzenia, że przepis ten jest sprzeczny z konstytucją.

Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie mamy tu do czynienia “z wywłaszczeniem na cele niepubliczne” – jak określa to wnioskodawca. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia. Zakwestionowana regulacja nie oznacza w żadnym wypadku “uspołecznienia” (upaństwowienia) własności, a więc nie może tu być mowy o wywłaszczeniu w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Stwierdzenie to nie oznacza jednak, że unormowanie przewidziane w tym przepisie jest dla niniejszej sprawy całkowicie obojętne. Treść tego przepisu nie powinna pozostawać bowiem bez znaczenia dla interpretacji art. 64 Konstytucji, a przede wszystkim określenia warunków dopuszczalności pozbawienia własności na rzecz podmiotu prawa prywatnego, o czym mowa będzie w dalszej części uzasadnienia.

Ponadto, gdy chodzi o kwestię nabycia własności przez osoby wskazane w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to przepis ten zawiera istotne zastrzeżenie, którego znaczenie całkowicie pomija wnioskodawca. Przepis ten dotyczy bowiem tylko tych najemców, którzy ponieśli koszty budowy określonego lokalu i to “w pełnym zakresie”. Oznacza to, że w istocie rzeczy spółdzielnia otrzymała już w przeszłości ekwiwalentne świadczenie wzajemne bądź to od obecnego najemcy, bądź to od jego poprzednika prawnego.

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. Uprawnienia najemcy z uwagi na ich obligacyjny i ograniczony czasowo charakter mają niewątpliwie wartość niewspółmierną w stosunku do prawa własności, a nawet do ograniczonych praw rzeczowych. Poza tym zainteresowane osoby były faktycznie zmuszone do zawierania takich niekorzystnych dla siebie umów głównie z uwagi na regulacje prawne, wprowadzające dominującą, a faktycznie niemal monopolistyczną, pozycję spółdzielni mieszkaniowych. Art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma więc na celu swego rodzaju wynagrodzenie szkody, którą osoby te w przeszłości poniosły ze względu na restryktywne rozwiązania prawne sprzed 1990 r. Wprowadzona przez art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ingerencja w prawo własności znajduje swoją konstytucyjną podstawę w potrzebie ochrony praw majątkowych innych osób.

Należy tu również zauważyć, iż sytuacja najemców, o których mówi art. 39 ust. 3 o spółdzielniach mieszkaniowych, wykazuje pewne istotne podobieństwo do sytuacji faktycznej osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego lub garażu. Osoby takie poniosły bowiem zasadniczo w pełnym zakresie koszty budowy zajmowanego przez siebie lokalu, a mimo to nie stały się jego właścicielami lub współwłaścicielami (w odpowiedniej części) budynku, którym on się znajduje. Nawet przy oczywistych różnicach w formalnoprawnym statusie obu tych grup wydaje się, że zasada równego traktowania (w jej materialnym, a nie czysto formalnym

znaczeniu) stanowi także pewne uzasadnienie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Należy przy tym podkreślić, iż żaden z wnioskodawców nie kwestionuje założeń przyjętych w art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Argument odwołujący się do stosowanych obniżek w stawce czynszu także nie wydaje się w pełni uzasadniony. W zasadzie najemcy w ogóle nie powinni byli być zobowiązani do zapłaty spółdzielni czynszu jako ekwiwalentu za korzystanie z rzeczy cudzej, a ewentualnie jedynie opłaty eksploatacyjnej, związanej z ponoszonymi przez spółdzielnię kosztami utrzymania nieruchomości. Również odwołanie się do art. 231 kc jest chybione, przepis ten dotyczy bowiem zupełnie innych sytuacji faktycznych niż art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Najemcy (przyszli najemcy) lokali w budynkach spółdzielczych nie byli z istoty rzeczy nigdy samoistnymi posiadaczami gruntów, będących własnością spółdzielni lub pozostających w jej użytkowaniu wieczystym. Poza tym art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odwołuje się do poniesienia w pełnym zakresie nakładów na budowę lokalu, garażu lub pracowni, niezależnie od ich wartości w stosunku do wartości działki, natomiast art. 231 kc dotyczy wzniesienia budynku lub innego urządzenia o wartości przewyższającej znacznie wartość zajętej działki.

Należy tu zauważyć, iż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje regulację podobną w swej konstrukcji prawnej do konstrukcji, na której oparty jest art. 231 kc. Art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczy bowiem sytuacji, w której budynek lub inne urządzenie trwale związane z gruntem zostały przez spółdzielnię mieszkaniową – na podstawie pozwolenia na budowę lub pozwolenia na użytkowanie – wzniesione na gruncie, będącym własnością innej osoby fizycznej lub prawnej. Przewidując nabycie własności tego gruntu za wynagrodzeniem wypłacanym przez spółdzielnię mieszkaniową przepis ten przerzuca na członków tej spółdzielni odpowiedzialność majątkową za uchybienia popełnione w przeszłości przez organy państwowe wydające pozwolenie na budowę. Przepis ten pozostaje poza zakresem niniejszego postępowania, w tym miejscu istotne jest jedynie to, że potwierdza on ogólne założenie, iż w pewnych uzasadnionych przypadkach prawo chroni interesy tych, którzy ponieśli nakłady na cudzą rzecz także przez umożliwienie im nabycia własności.

4. Analiza zgodności z konstytucją dalszych przepisów należących do grupy przepisów przejściowych, a to art. 46 ust. 1 i odwołującego się do niego art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, musi uwzględniać treść nieodłącznie z nimi związanych art. 46 ust. 2-3, a przede wszystkim art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczący tylko tych osób, którym w dniu wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, z całą pewnością nie zawiera pełnej i wyczerpującej regulacji zagadnienia nabycia przez te osoby własności lokalu będącego przedmiotem przysługującego im prawa. Należy go traktować jako *lex specialis* wobec powołanego w jego tekście art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ten z kolei przepis jest tylko fragmentem regulacji wyrażonej w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ciążyący na spółdzielni mieszkaniowej obowiązek przeniesienia na rzecz jej członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, własności tego lokalu, jest uwarunkowany spełnieniem przez tegoż członka określonych świadczeń pieniężnych, a mianowicie spłaty wszelkich długów związanych z danym lokalem, spłaty przypadającej na ten lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami oraz wpłaty

różnicy między wartością rynkową (mającego powstać) prawa odrębnej własności lokalu a wartością wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego proporcjonalnie do aktualnej wartości rynkowej prawa do lokalu i wymienionych w omawianym przepisie spłat. Poza zakresem rozpoznania w niniejszej sprawie pozostaje kwestia, czy warunki określone w art. 12 są dla spółdzielni wiążące, czy też może ona od nich odstąpić w konkretnej sytuacji, kierując się postanowieniami swego statutu lub działając całkowicie uznaniowo.

Art. 46 rozpatrywany w związku z art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakłada na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek rozporządzenia częścią jej majątku przez przeniesienie własności lokalu na żądanie członka spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie ustawy przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, na preferencyjnych dla nabywcy warunkach. Przepis ten powoduje pozbawienie spółdzielni mieszkaniowej przysługującego jej prawa własności, przed wyodrębnieniem lokal mieszkalny stanowi bowiem część składową budynku, którego właścicielem jest spółdzielnia. Należy tu zaznaczyć, że zarzuty sformułowane we wniosku grupy posłów na Sejm RP nie kwestionują "przymusowości" samego przeniesienia własności po spełnieniu przez członka spółdzielni ustawowych warunków. Nie podważają także samej wyrażonej w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasady ustawowego określenia wysokości świadczeń członka spółdzielni, która oparta jest zresztą o założenie ekwiwalentności świadczeń obu stron.

Art. 46 ust. 1 modyfikuje regulację przewidzianą w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Stanowi on mianowicie, że wpłata różnicy, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3, nie może przekraczać kwoty stanowiącej równowartość 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis stanowi ingerencję w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, polegającą na takim jego ograniczeniu, które nie znajduje dostatecznego uzasadnienia konstytucyjnego i nie spełnia konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczeń o tak daleko idącym zakresie.

Analizując kwestię zgodności z konstytucją art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych należy zwrócić uwagę na cel tego przepisu i całokształt sposobu realizacji tego celu. Patrząc szerzej na to zagadnienie zauważyć można, że ustawodawca zmierzał poprzez szereg przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do umożliwienia osobie, której przysługuje spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, nabycia własności tego lokalu. Jest to pewnego rodzaju oferta, skierowana do tych osób, mogą one bowiem zachować dalej swoje dotychczasowe uprawnienia przez nieograniczony w ustawie czas. Z uwagi na istotne różnice między własnościowym prawem do lokalu i lokatorskim prawem do lokalu regulacja ta ma w obu tych przypadkach niejednakowe założenia, a konsekwencji podlega odmiennej ocenie z konstytucyjnego punktu widzenia. Nie ulega wątpliwości, że geneza spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ukształtowanego w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. Nr 12, poz. 61 ze zm.) a następnie w nadal obowiązujących przepisach prawa spółdzielczego jako prawo rzeczowe ograniczone, związana była ściśle z założeniami ustroju społeczno-gospodarczego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Prawo to zastąpiło prawo własności lokalu, podlegające przepisom rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 94, poz. 848 ze zm.), uchylonego dopiero przez art. V pkt 1 przepisów wprowadzających kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16 poz. 94), ale w okresie powojennym praktycznie nie stosowanego. Rozporządzenie to wydane zostało z myślą o spółdzielniach mieszkaniowych, mających dostarczać swym członkom mieszkań "na własność" (zob. *Projekt rozporządzenia o własności lokali*, Przegląd Notarialny 1934, nr 17, s. 12-14). Obok takich spółdzielni już w okresie międzywojennym, a nawet wcześniej, działały



spółdzielnie oddające swym członkom mieszkania “na warunkach lokatorskich”. Sama nazwa omawianego prawa, użyta w prawie spółdzielczym z 1982 r., sugeruje, że chodzi tu o swojego rodzaju “ułomną”, “niepełną” własność, o prawo, które mając pewne cechy zbieżne z własnością podlegać jednak może daleko idącym ograniczeniom. Stąd dążenie do likwidacji tego prawa, nawet w sposób nie w pełni konsekwentny – jaki ostatecznie został przyjęty w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych – posiada legitymację konstytucyjną, opartą o potrzebę usunięcia skutków regulacji, mającej w przeszłości realizować cele obce społecznej gospodarce rynkowej, której podstawą jest własność prywatna. 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. Ustawodawca wyraźnie inaczej traktuje przy tym oba te prawa także przez obowiązujący od dnia wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zakaz ustanawiania nowych własnościowych praw do lokalu (art. 37), dopuszczając jednocześnie ustanawianie nowych spółdzielczych praw lokatorskich do lokalu (art. 9 ust. 1). Tak więc ocena z punktu widzenia konstytucji dopuszczalności nabycia własności lokalu przez osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, podlegać powinna innym kryteriom niż w przypadku osób, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu.

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 odzwierciedlenia kosztów budowy i wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego (o czym przypomina art. 3 prawa spółdzielczego) do ogółu jej członków. Uwzględnić dodatkowo należy, iż kwota, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, tylko w pewnej części przypadając na spółdzielni, bowiem zgodnie z art. 46 ust. 3 przeznaczona jest w pierwszej kolejności na spłatę podlegającego odprowadzeniu do budżetu państwa umorzenia kredytu obciążającego dany lokal, a dopiero w pozostałej części na uzupełnienie funduszu remontowego danej spółdzielni mieszkaniowej, podczas gdy w myśl art. 12 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych kwota pochodząca z wpłaty określonej w art. 12 ust. 1 pkt 3 jest w całości przeznaczana na uzupełnienie funduszu remontowego danej spółdzielni. Jak wspomniano – regulacja ta nie oznacza wywłaszczenia spółdzielni w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. 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 wywłaszczenia 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, 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 czyim 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.

Odwołać się tu można 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” (s. 413). Co prawda rozstrzygnięcie powyższe dotyczyło przede wszystkim mienia jednostek samorządu terytorialnego, jednak w stosunku do niniejszej sprawy uzasadniona jest analogia, związana z wprowadzeniem możliwości uwłaszczenia osób indywidualnych kosztem majątku należącego do zbiorowości, którą stanowią członkowie konkretnej spółdzielni mieszkaniowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego 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.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego 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.

Po pierwsze, uzasadnieniem takim nie może być idea prywatyzacji, mająca swoje oparcie w art. 20 Konstytucji. Jak bowiem wynika z samej nazwy, prywatyzacja dotyczyć 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, zwłaszcza bez uwzględnienia praw obecnego właściciela.

Po drugie, traktowanie przed 1990 r. własności spółdzielczej jako formy własności społecznej (por. art. 126 kc, uchylony 1 października 1990 r. przez art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., Dz.U. Nr 55 poz. 321) oraz liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają 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 – 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. Stąd przepisy zaskarżonej ustawy nie mogą być traktowane pod względem konstytucyjnym analogicznie jak przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24) i wprowadzone tam preferencje.

Po trzecie, choć nie ulega wątpliwości, iż znaczna część budynków, stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych powstała dzięki bezzwrotnej 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.

Po czwarte zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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 oparciu 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.

Należy również zauważyć, iż sformułowanie zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego “władze publiczne (...) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie odnosi się tylko do domów i lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności. Użyty w tym przepisie przymiotnik “własne” należy rozumieć szerzej, obejmując zakresem tego adresowanego do władz publicznych nakazu wszelkie nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe określonej osoby i jej rodziny są zaspokojone. Innymi słowy, konstytucja nie wprowadza wymagania, aby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, a nawet przede wszystkim, przez ułatwione nabycie własności lokalu lub domu

mieszkalnego. Skoro sam art. 75 ust. 1 Konstytucji nie wprowadza preferencji dla tego prawa w stosunku do innych tytułów prawnych, to nie może być podstawą preferencji dla osób, które dysponują już tytułem prawnym do korzystania z lokalu mieszkalnego, a więc ich potrzeby mieszkaniowe uznać można za zaspokojone przynajmniej w pewnym minimalnym stopniu. Oczywiście odrębną kwestią, nie objętą zakresem postępowania w niniejszej sprawie, jest zasadność zróżnicowania regulacji dotyczącej spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i stosunku najmu lokalu mieszkalnego, widocznego np. w unormowaniu uprawnień osób mieszkających w danym lokalu w chwili śmierci osoby uprawnionej.

Zwrócić tu należy także uwagę, że regulacja ustawowa bardzo daleko wkracza w autonomię osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia. W świetle obowiązującej od blisko 30 lat regulacji przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo własnościowe odbywały się na warunkach określonych w statutach spółdzielni, traktowanych jako "wyraz woli" samych spółdzielców. Wprawdzie aż do początku lat 90. swoboda kształtowania treści statutu spółdzielni podlegała daleko idącym ograniczeniom (podobnie jak zasada dobrowolności członkostwa spółdzielni mieszkaniowej), ale spółdzielnie miały możliwość decydowania o finansowych warunkach "przekształcenia" i o przeznaczeniu uzyskanych tą drogą środków. Ustalenie arbitralnych i nazbyt głęboko ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni stanowi pośrednio naruszenie praw majątkowych ogółu osób, będących jej członkami.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie niezgodności art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w którym odsyła on do art. 46 tej ustawy, nie wymaga osobnego szczegółowego uzasadnienia, skoro przepis ten dopuszcza nabycie własności lokalu na preferencyjnych warunkach przez osoby, które nie spełniają warunku określonego w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a więc takie, które nie poniosły w pełnym zakresie kosztów budowy budynku, w których znajdują się wynajęte im lokale. Najemcy lokali znajdujących się w budynkach spółdzielni mieszkaniowych nie mieli bowiem ustawowego obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 47 dopuszcza w związku z tym pokrzywdzenie majątkowe spółdzielni mieszkaniowych i jej członków, na rzecz osób trzecich. Dodatkowo można tu przypomnieć, że poddanie tzw. pracowni twórczych reżimowi prawnemu dotyczącemu lokali mieszkalnych (zob. art. 3 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) zapewnia ich najemcom ochronę przed jednostronnym rozwiązaniem stosunku najmu przez wynajmującego.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie przewiduje nabycia własności lokalu z mocy samego prawa w dniu wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Dokonać się to ma na wniosek osoby zainteresowanej w drodze umowy zawartej ze spółdzielnią po przeprowadzeniu szeregu niezbędnych, wskazanych w art. 41-43 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, czynności. Stąd też nie można stwierdzić, że osoby wymienione w art. 46 i 47 tej ustawy uzyskały własność zajmowanych przez siebie lokali, ani że z chwilą wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nabyły one ekspektatywę nabycia własności o charakterze w pełni ukształtowanym, której trwałość podlegałaby konstytucyjnej ochronie, wynikającej z zasady ochrony praw nabytych i ochrony zaufania do państwa i prawa. Osoby zainteresowane ani nie nabyły własności, ani na podstawie samej ustawy nie mogły ustalić wszystkich istotnych warunków tego nabycia. Jednocześnie ustawa nie wywołała tego rodzaju skutków prawnych, żeby utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją mogła być traktowana jako naruszenie zasady zakazującej wstecznego działania prawa. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się bowiem do przyszłych czynności prawnych, determinując w pewnym stopniu

treść ewentualnych umów między spółdzielnią a jej członkiem. Nie oddziaływałyby natomiast bezpośrednio na ważność takich umów, gdyby zostały one w przeszłości już zawarte. Jednak sytuację taką uznać można za mało prawdopodobną z uwagi na upływ krótkiego okresu między wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych a wydaniem wyroku Trybunału i jego ogłoszeniem przy uwzględnieniu czasu koniecznego na dokonanie wszystkich prawem przewidzianych czynności przygotowawczych.

5. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przez art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych art. 32 Konstytucji, to stwierdzenie niezgodności tych przepisów z wskazanymi wyżej przepisami konstytucji czyni zbędną szczegółową analizę jego zasadności, skoro nie może ona wpłynąć na utratę mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów. Wnioskodawca formułując ten zarzut wskazał nieuzasadnione uprzywilejowanie osób, których dotyczy ten przepis, w stosunku do trzech grup osób, a mianowicie po pierwsze: osób, które na mocy dotychczasowych przepisów dokonały przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu po wniesieniu kwoty odpowiadającej różnicy między wartością lokalu mieszkalnego a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym; po drugie: osób, które uczestniczyły w budowie lokali mieszkalnych na zasadach dotyczących spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; po trzecie: osób, które nabyły spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach i dokonają jego "przekształcenia" w prawo własności, wpłacając w pełnej wysokości wspomnianą wyżej różnicę.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argumentacja przytoczona w uzasadnieniu wniosku nie uzasadnia niezgodności kwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości. Po pierwsze, wnioskodawca zestawia tutaj regulacje prawne obowiązujące w różnych okresach. W istocie rzeczy bowiem wnioskodawca zarzuca nierówność w traktowaniu osób, które na mocy nie obowiązujących już przepisów dokonały przekształcenia lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własnościowe, w stosunku do osób, które tego nie dokonały. Porównuje również status prawny osób, które nabyły lokatorskie prawo do lokalu na podstawie prawa spółdzielczego z osobami, które nabyły to prawo na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wynika z tego, że zarzut odnosi się w rzeczywistości do oceny faktów mających miejsce pod rządami uchylonej już regulacji prawnej w porównaniu z treścią przepisów obecnie obowiązujących. W tego rodzaju sytuacjach zarzut naruszenia zasady równości rozpatrywać należy w świetle całokształtu wcześniejszej i nowej regulacji, traktując go nieco inaczej niż w przypadku porównania regulacji prawnych obowiązujących w tym samym okresie, których geneza nie jest związana z konsekwencjami regulacji wcześniejszej. Oczywiście jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd 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. Założenie takie prowadziłoby do nadmiernej petryfikacji porządku prawnego, konieczności utrzymywania pewnych regulacji prawnych, bardziej ingerujących w prawa i wolności obywatelskie, które nie byłyby już uzasadnione, tylko z uwagi rzekomą konieczność analogicznego

traktowania w nieograniczonej czasowo przyszłości osób w podobnej sytuacji faktycznej. Nie można jednak przyjmować, iż zasada równości ma nieograniczone ramy czasowe, tj. wyklucza, aby w przyszłości osoby, znajdujące się wcześniej w podobnej sytuacji faktycznej, nie były traktowane w analogiczny sposób.

Stąd też, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do stwierdzenia, że wprowadzone w art. 46 preferencje w nabyciu własności naruszają zasadę równości, jeśli chodzi o traktowanie osób, które na mocy dotychczasowych przepisów dokonały “przekształcenia” prawa lokatorskiego w prawo własnościowe. Osoby te nie zostały pozbawione żadnych uprawnień, ich status prawny pozostaje nadal “jakościowo” inny od statusu osób, legitymujących się lokatorskim prawem do lokalu. Wprowadzenie w jednym punkcie ułatwienia nabycia własności nie powoduje, że zatarte zostały istotne różnice między oboma prawami, a więc że wprowadzone preferencje są rażąco nieproporcjonalne w stosunku do treści obu praw, a przez to, że wykraczają poza wskazaną już swobodę ustawodawcy wprowadzania nowych rozwiązań prawnych, zakładających pewne dodatkowe różnice co do osób, których status prawny był już wcześniej zróżnicowany.

Po drugie, także zarzut, że w sposób naruszający zasadę równości “pokrzywdzone” zostały osoby, które od początku posiadały spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasadny. Brak tutaj przesłanki istotnego podobieństwa sytuacji prawnej obu grup adresatów norm prawnych. Jak już wskazano, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie rodzi uprawnień analogicznych jak prawo lokatorskie. Choć w sensie ekonomicznym można oczywiście porównywać skalę obowiązków finansowych, związanych w obu przypadkach z nabyciem własności lokalu mieszkalnego, istotne różnice w statusie prawnym sprawiają, że ustalenie to nie oznacza naruszenia zasady równości. Należy tu zaznaczyć, że Konstytucja łączy zasadę równości wobec prawa z zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 2). Oznacza to, że na zagadnienie równości patrzeć należy nie tylko przez pryzmat samych preferencji dla określonej kategorii osób, ale także oceniać, czy łączy się z to z pogorszeniem (dyskryminacją) sytuacji prawnej innych osób czyli czy ich sytuacja prawna ulega pogorszeniu. W niniejszej sprawie sytuacja taka nie występuje, osoby posiadające spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, mają możliwość nabycia własności lokalu i zakres ich świadczeń na rzecz spółdzielni nie jest w żadnym wypadku nadmierny, odpowiadając kosztom budowy lokalu mieszkalnego. Przyznanie określonej grupie osób pewnych preferencji nie oznacza obowiązku przyznania takich preferencji innym. Należy podkreślić, iż w stosunku do poprzednich rozwiązań prawnych także sytuacja osób, posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, uległa “polepszeniu”, a nie “pogorszeniu”.

Rozpatrując zarzut nierównego traktowania osób, którym w dniu wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, w stosunku do osób, które prawo to uzyskają już pod rządami tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny także nie dopatrył się w tym punkcie naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Istotnie status prawny obu wspomnianych wyżej grup osób wydaje się podobny, jednakże nie jest on w pełni tożsamy. Chodzi tu bowiem o prawa nabyte w różnym czasie, co z uwagi na zmiany sytuacji faktycznej spółdzielczości mieszkaniowej nie jest bez znaczenia. Podobnie określony został co prawda zakres ich obowiązków finansowych wobec spółdzielni (art. 218 § 3 prawa spółdzielczego, art. 10 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), jednakże wskazane już okoliczności, związane z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowych przed 1990 r. mogą stanowić podstawę pewnych odmienności. Większość osób, których dotyczy art. 46 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zajmuje lokal mieszkalny na podstawie prawa nabytego przez nich lub przez ich poprzedników prawnych przed 1990 r. Uwzględnić należy tu przede wszystkim,

iż swoboda tych osób w wyborze określonej spółdzielni mieszkaniowej, jak i rodzaju nabytego prawa do lokalu były wówczas w istotny sposób ustawowo, statutowo, a przede wszystkim faktycznie ograniczone. Chcąc uzyskać mieszkanie osoby te w praktyce nie miały do wyboru innej drogi jak ubieganie się o mieszkanie spółdzielcze. Do tego – po przejęciu rejestracji kandydatów przez tzw. wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe a następnie przez wojewódzkie związki mieszkaniowe – osoby te zostały pozbawione także możliwości wyboru spółdzielni. Możliwość ubiegania się w tym czasie o ustanowienie odrębnej własności lokalu była w tym okresie wyłączona, skoro nawet domy jednorodzinne oddawano członkom spółdzielni na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Można więc dostrzec tu podstawę do pewnego odmiennego traktowania. Poza tym, podobnie jak w przypadku omówionym powyżej, nie mamy tu do czynienia z tego rodzaju sytuacją, że preferencje dla jednej grupy nie niosą z sobą konieczności ograniczenia praw osób, należących do innej grupy. Z art. 46 ust. 1 nie wynika, aby osoby, które dopiero staną się podmiotami spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, obciążone były dodatkowymi obowiązkami lub ich prawa uległy ograniczeniu.

Należy tu równocześnie podkreślić, iż jednoznacznym zamierzeniem ustawodawcy było nie tylko umożliwienie, ale również ułatwienie nabycia własności lokalu mieszkalnego przez obecnych członków spółdzielni mieszkaniowych, co jak wskazano jest obecnie konstytucyjnie legitymowane. Skoro tak, to z istoty rzeczy daje podstawę do pewnych preferencji, które oznaczają zróżnicowanie statusu prawnego różnych osób.

6. Oceniając zgodność z konstytucją przepisów dotyczących “ułatwionego” trybu podziału spółdzielni mieszkaniowych poprzez utworzenie przez część jej członków nowej spółdzielni, tj. art. 29 pkt 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zmieniającego dotychczasowy art. 108 prawa spółdzielczego i wprowadzającego nowy art. 108a, oraz art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, należy mieć na uwadze i odrębnie rozpatrywać dwa aspekty, które określić można jako aspekt korporacyjny i aspekt majątkowy.

Spółdzielnia jako zrzeszenie osób jest organizacją typu korporacyjnego. Pomijając problem spółdzielni osób prawnych, założenie, przystąpienie i wystąpienie ze spółdzielni stanowi realizację wolności zrzeszania się. Oznacza to, że osoby należące do spółdzielni winny posiadać pewne prawa, związane z członkostwem, niezależnie od wielkości swojego wkładu kapitałowego. Założenie to dotyczy także spółdzielni mieszkaniowych, jakkolwiek doznaje tu pewnych ograniczeń polegających np. na tym, że aby nabyć w sposób konstytucyjny spółdzielcze prawo do lokalu konieczne jest uprzednie uzyskanie członkostwa danej spółdzielni mieszkaniowej.

Art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Z uwagi na wskazaną wyżej specyfikę spółdzielni mieszkaniowych niebezpieczeństwo to jest w tym przypadku szczególnie widoczne, a ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które mu przeciwdziałają.

Zakładając, że gwarantowane w konstytucji wolności jednostki jako wyraz jej niezbywalnej godności winny mieć pierwszeństwo przed prawami zbiorowości, które swoje istnienie zawdzięczają przynależności do nich obywateli i innych osób znajdujących się pod władzą RP, stwierdzić należy, iż prawo jednostki do wystąpienia z określonej organizacji społecznej i założenia nowego zrzeszenia winno mieć zasadniczo pierwszeństwo przed interesami samej tej organizacji. Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa wystąpienia z organizacji społecznej muszą być traktowane jako

ingerencja w wolność jednostki i stąd ich dopuszczalność podlega ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo części członków spółdzielni do założenia nowej spółdzielni stanowi więc bezpośrednią realizację wolności zrzeszania się. Jest to bowiem kwalifikowana – z uwagi na zbiorowy charakter – forma wystąpienia ze spółdzielni. Na dążenie części członków do “wydzielenia” się i utworzenia nowej spółdzielni patrzeć należy przede wszystkim przez pryzmat wolności jednostek, kolidujące z nim interesy spółdzielni winny zostać uwzględnione, ale nie powinny tego prawa odbierać. Szczególnie dotyczy to sytuacji, gdy – jak w spółdzielniach mieszkaniowych – indywidualne wystąpienie ze spółdzielni prowadziłoby do utraty pewnych uprawnień, w szczególności uprawnienia do zajmowania lokalu na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu. Tak więc utworzenie nowej spółdzielni winno być traktowane jako swego rodzaju “surogat” indywidualnego prawa wystąpienia.

Oceniając przepisy o podziale spółdzielni, szczególnie spółdzielni mieszkaniowych, nie można całkowicie pominąć “aspektu historycznego” tj. realiów funkcjonowania ruchu spółdzielczego przed 1990 r. Jak już wspomniano – zasada dobrowolności przystąpienia do określonej spółdzielni mieszkaniowej doznawała wówczas wielu faktycznych i prawnych ograniczeń. Utworzenie nowej spółdzielni zależało od czynników politycznych. Decyzje dotyczące wielkości poszczególnych spółdzielni i terenu ich działalności zapadały bez udziału zainteresowanych. Jednakże nawet w tym okresie odnotować należy fakt przejściowego odejścia przez ustawodawcę od wymagania kwalifikowanej większości głosów przy podejmowaniu uchwały o podziale spółdzielni (art. 273 prawa spółdzielczego, a później art. 9 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości, Dz.U. Nr 6, poz. 36 ze zm.). Te zawiłości historyczne mają pewne znaczenie także z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia. Ustawodawca ma bowiem prawo podejmowania środków zmierzających do odwrócenia skutków dokonanych w przeszłości naruszeń praw i wolności jednostki. Oczywiście realizacja tego celu winna odbywać się w ramach art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc nie może prowadzić do niezasadzonego lub nadmiernego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności innych osób.

Drugim obok kwestii organizacyjno-korporacyjnej jest aspekt majątkowy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo własności i inne prawa majątkowe przysługujące spółdzielni nie podlegają takiej ochronie wobec członków spółdzielni, jak wobec osób trzecich. Wynika to ze szczególnego charakteru własności spółdzielczej jako własności grupowej. Członek spółdzielni ma wobec niej określone roszczenia o charakterze majątkowym, a więc roszczenia dotyczące majątku spółdzielni. Byłemu członkowi spółdzielni nie można, powołując się na ochronę własności spółdzielni, odmówić zwrotu kwoty odpowiadającej jego udziałowi w majątku spółdzielni. Dlatego też dokonując podziału spółdzielni należy zachować zasadę proporcjonalnego podziału jej majątku. Powstająca spółdzielnia winna przejąć majątek w pewnym stopniu odpowiedni do liczby przechodzących do niej członków i wielkości ich udziałów. W takiej sytuacji deklaracja wyrażona w art. 3 prawa spółdzielczego nabiera szczególnego znaczenia. Niewątpliwie przejście do nowo utworzonej spółdzielni nie może być podstawą korzyści majątkowej ani dla poszczególnych członków spółdzielni, ani dla powstającej spółdzielni poprzez faworyzujący ją plan podziału składników majątkowych oraz praw i zobowiązań dotychczasowej spółdzielni.

Przy takich założeniach można stwierdzić, że art. 29 pkt. 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zmieniające przepisy prawa spółdzielczego dotyczące podziału spółdzielni, dokonują uregulowania tego problemu w sposób, który nie narusza norm konstytucyjnych.



Art. 29 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zapewnia demokratyczny sposób podejmowania decyzji o podziale i udział wszystkich członków spółdzielni na równych prawach, stąd trudno uznać go za sprzeczny z konstytucją. Kwestia rodzaju większości wymaganej dla podjęcia uchwały o podziale winna być rozstrzygnięta w oparciu o kryteria celowościowe, co więcej – to wymaganie kwalifikowanej większości budzić może zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Dlatego wejście w życie przepisu zmieniającego art. 108 prawa spółdzielczego przez uchylene wymagania kwalifikowanej większości głosów usuwa stan niezgodności z zasadami konstytucyjnymi.

Jeśli natomiast chodzi o art. 29 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który ponownie wprowadza do polskiego prawa spółdzielczego swoistą regulację podziału spółdzielni, to, po pierwsze, prawo wystąpienia z dotychczasowej spółdzielni połączone z założeniem nowej nie zostało przyznane dowolnej grupie członków, ale tylko tym członkom, “których prawa i obowiązki majątkowe są związane z wyodrębnioną organizacyjnie jednostką spółdzielni albo częścią majątku, która nadaje się do takiego wyodrębnienia”. Ustawodawca ograniczył prawo do żądania podziału z uwagi na oczywiste kryterium samej możliwości wydzielenia się nowej spółdzielni w taki sposób, aby dysponowała ona zintegrowaną i możliwą do zarządzania masą majątkową. Po drugie, podział nie jest dopuszczalny “ze względu na ważne interesy gospodarcze spółdzielni lub istotne interesy jej członków”. Chroni to egzystencję dotychczasowej spółdzielni i umożliwia ochronę praw majątkowych członków pozostających w dotychczasowej spółdzielni. Po trzecie, wprowadzona przez ustawodawcę kontrola sądowa zapewnić powinna obu stronom możliwość bezstronnego rozstrzygnięcia spornych kwestii w postępowaniu opartym na zasadach wyrażonych w art. 45 Konstytucji. Po czwarte wreszcie, decyzja o podziale podejmowana jest przez właściwy organ spółdzielni większością głosów, nie jest więc uzasadniony zarzut niedemokratycznej procedury. Tak więc nowy art. 108a prawa spółdzielczego w sposób racjonalny dokonuje “wyważenia” interesów spółdzielni i członków, którzy chcą z niej wystąpić zakładając nową spółdzielnię.

Jeśli chodzi natomiast o art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to choć jego sformułowanie nasuwa pewne wątpliwości interpretacyjne, specyfika oceny jego zgodności z konstytucją polega na tym, iż w chwili obecnej nie można przewidzieć, jakie skutki faktyczne będzie on wywoływał. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych weszła w życie w kwietniu 2001 r. i z uwagi na przyjęty tryb postępowania w sprawie nabycia prawa odrębnej własności lokalu trudno przypuszczać, iż doszło już do zastosowania art. 25 ust. 2, a z pewnością brak jego sądowej wykładni. Zbliża to zaistniałą sytuację do prewencyjnej kontroli zgodności ustaw z konstytucją i powoduje, iż szczególnego znaczenia nabiera domniemanie zgodności ustawy z konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uzasadniony jest – podobnie jak art. 29 pkt 3 tej ustawy – dążeniem do realizacji w tej szczególnej sytuacji prawnej istotnych elementów wolności zrzeszania się. Należy tu podkreślić, iż właściciele lokali w budynkach, których dotyczy ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, mogą wystąpić ze spółdzielni mieszkaniowej. Tym bardziej powinni więc mieć prawo połączenia faktu ustanienia członkostwa z przystąpieniem do nowo utworzonej spółdzielni. Zróznicowanie praw właścicieli lokali i innych osób, posiadających prawo do zajmowania lokali w danym budynku lub budynkach położonych w danej nieruchomości, wynika z podstawowych i mających oparcie w konstytucji różnic między statusem i uprawnieniami właściciela i osoby, legitymującej się innymi, a więc zawsze “słabszymi” od własności prawami majątkowymi, takimi jak spółdzielcze prawo do lokalu lub prawo najmu lokalu. Należy tu podkreślić, iż upoważnienie do podjęcia uchwały w trybie art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie powinno być rozumiane jako podważenie

ani zmiany sytuacji prawnej osób posiadających spółdzielcze prawo do lokalu poprzez "automatyczne" ich przejście do nowo utworzonej spółdzielni. Co prawda zakwestionowany przepis wprost takiego zastrzeżenia nie wypowiada, ale można je jednak wyprowadzić stosując wykładnię systemową i celowościową. Art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczy tylko uprawnień i obowiązków właścicieli lokali, natomiast nie odnosi się on do członków spółdzielni, którzy właścicielami lokali nie są (ust. 3). Umieszczenie w tym przepisie kwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji świadczy zaś o intencji ustawodawcy powiązania obu tych przepisów, które dotyczą przecież różnych pod względem przedmiotowym spraw. Ponadto odpowiednie stosowanie w tym przypadku przepisów o podziale spółdzielni oznaczać powinno w świetle art. 109 prawa spółdzielczego, że to osoby, które przegłosowały uchwałę o podziale, uchwalić powinny statut nowopowstającej spółdzielni. Ustawodawca nie uregulował także precyzyjnie kwestii sposobu podejmowania ostatecznej decyzji o planie podziału składników majątkowych oraz praw i obowiązków dotychczasowej spółdzielni. Z jednej strony wspomina bowiem o utworzeniu nowej spółdzielni, co sugeruje, że jest to organizacja niezwiązana z dotychczas istniejącą. Z drugiej strony nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o podziale, co można interpretować jako stworzenie możliwości przejęcia przez spółdzielnię utworzoną w trybie art. 25 ust. 2 części mienia istniejącej wcześniej spółdzielni. Jak wyraźnie widać, kwestia oceny konstytucyjności art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zależy od jego interpretacji w powiązaniu z innymi przepisami ustawowymi. Ponieważ, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, możliwa do uzasadnienia jest taka wykładnia tego przepisu, która nie prowadzi do podniesionej we wnioskach niezgodności z konstytucją, domniemanie zgodności ustawy z konstytucją przesądzić musi o treści rozstrzygnięcia. Racjonalność i celowość istnienia odrębnej spółdzielni zrzeszającej tylko właścicieli lokali w danym budynku lub w budynkach, położonych w obrębie danej nieruchomości, obok spółdzielni, do której należą osoby, zajmujące położone w tym samym budynku lub budynkach lokale na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu lub prawa najmu może budzić wątpliwości, ale ocena zakwestionowanych przepisów pod tym kątem nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego.

7. Jeśli chodzi o uprawnienie właścicieli lokali wynikające z art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się tu naruszenia art. 32 Konstytucji ani art. 2 Konstytucji. Choć ten przepis ustawy nasuwać może pewne wątpliwości interpretacyjne, jednak nie należy w chwili obecnej zakładać, iż w sposób nieunikniony prowadzą one w praktyce do nierówności wobec prawa. Po pierwsze, zauważyć należy, że celem tego przepisu jest zbliżenie statusu prawnego właścicieli lokali w budynku, znajdującym się na nieruchomości, którą zarządza spółdzielnia jako częścią jej mienia lub mienia jej członków, do właścicieli lokali podlegających ustawie o własności lokali. Wyrazem tego jest również art. 27 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Założenie to należy zaakceptować, sytuacja prawna obu grup właścicieli lokali jest w istocie zbliżona, skoro posiadają oni istotną cechę wspólną. Sposób nabycia prawa własności oraz sposób zarządu nieruchomością wspólną nie powinien tu być koniecznym kryterium, różnicującym sposób ustalenia zakresu obowiązków związanych z zarządem nieruchomością wspólną. Status prawny właścicieli lokali nie powinien być natomiast porównywany ze statusem osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu ani tych, które są najemcami lokali. Odrębną od tej kwestii jest zagadnienie obowiązków, związanych z przynależnością do spółdzielni. Jak wynika z art. 4 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, są one ustalane w sposób niezależny od obowiązków, wynikających z określonego tytułu prawnego do zajmowania lokalu. Ponadto analiza przepisów ustawy o własności lokali oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

pozwała na przyjęcie, że istnieją instrumenty prawne, za pomocą których możliwe byłoby obciążenie właścicieli lokali obowiązkami związanymi z utrzymaniem nieruchomości, które będąc wyłączną własnością spółdzielni, służą także osobom nie będącym członkami spółdzielni. Uchwała podjęta w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie dotyczy sytuacji, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a więc także kosztów utrzymania nieruchomości służących realizacji wskazanej tam działalności spółdzielni. Należy także pamiętać, iż ograniczenie świadczeń wobec spółdzielni oznaczać może także ograniczenie praw do korzystania z nieruchomości będących przedmiotem jej własności i ich części składowych. Trybunał Konstytucyjny uznał więc, iż w chwili obecnej nie ma dostatecznych podstaw do stwierdzenia, iż art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzić będzie do powstania nierówności wobec prawa i rzeczywistego pokrzywdzenia osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu.

8. Zarzut naruszenia przez art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznał za nieuzasadniony:

– po pierwsze, zakwestionowany przepis dotyczy obowiązków Skarbu Państwa wobec spółdzielni mieszkaniowych i w żaden sposób nie dotyka problematyki źródeł prawa. Wnioskodawca kwestionuje w istocie to, że art. 41 ust. 4 ustawy nie zawiera upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, który pozwalałby organom władzy wykonawczej doprecyzować niedokładną regulację ustawową. Nie wchodzi tu w ocenę, czy istotnie art. 41 ust. 4 jest dostatecznie precyzyjny, aby mógł być w praktyce stosowany, stwierdzić należy, iż z powołanych we wniosku norm konstytucji, dotyczących problematyki źródeł prawa, nie wynika w żaden sposób powinność przyjęcia przez ustawodawcę regulacji upoważniającej do wydania aktów wykonawczych. Także postulat precyzyjnego i poprawnego pod względem legislacyjnym prawodawstwa nie znajduje uzasadnienia we wskazanych we wniosku przepisach konstytucyjnych;

– po drugie, wnioskodawca zakłada, że blankietowy charakter art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spowoduje, iż przepis ten nie będzie praktycznie realizowany. Jest to jednak założenie przedwczesne. Istotnie sformułowanie przepisu jest dość ogólne, ale nie jest to regulacja aż tak ogólna, aby z góry zakładać, że przy pomocy odpowiedniej wykładni nie będzie mógł być stosowany. Ewentualne spory powstające w związku z realizacją obowiązku ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów wskazanych w kwestionowanym przepisie będą przecież rozstrzygane na drodze sądowej. Podkreślić trzeba, iż kwestionowany przepis mówi o “ponoszeniu” przez Skarb Państwa, a nie o “zwrocie” kosztów już poniesionych przez spółdzielnię;

– po trzecie, gdyby nawet uznać postawione zarzuty za uzasadnione, to nie oznaczałoby to sprzeczności ze wskazanymi jako podstawa kontroli przepisami konstytucji. Art. 87 ust. 1 Konstytucji wymienia katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa, a w art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wprowadzono do porządku prawnego żadnej nowej kategorii źródeł prawa. Poza tym art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w żadnym ze swych postanowień nie daje podstaw do założenia, iż zawarte w nim jest upoważnienie do wydania rozporządzenia, a tej problematyki dotyczy art. 92 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że wskazane we wniosku przepisy konstytucji nie są w ogóle adekwatnym do treści art. 41 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wzorcem kontroli.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.