



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena Lipowicz

RPO-668772-IV-/12/KD

00-090 Warszawa Tel. centr. 22551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22827 64 53

Warszawa, ...*A...*...*VIII*...2012r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi obywateli dotyczące problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości, t.j. przede wszystkim w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873), zwanej dalej ustawą nowelizującą z 2007r., w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych aktualnie z powodu wygaśnięcia tego prawa lub odziedziczenia prawa do wkładu. Analiza regulacji prawnych, dotyczących omawianego zagadnienia, prowadzi do wniosku, że w obowiązującym prawie brak jest przepisów rangi ustawy, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie zasad, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu albo w sytuacji, gdy prawo to nie wygasa, lecz inne osoby niż beneficjent prawa mają roszczenie o zwrot na ich rzecz wkładu mieszkaniowego. Brak jest także przepisów, które pozwalałyby określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie.

Zgodnie z art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.) sprawy nieuregulowane w ustawie, w tym w szczególności kwestie dotyczące wnoszenia, ustalenia i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego określają postanowienia statutu. Przepis ten w niezmienionej formie obowiązuje od wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Problem polega jednak na tym, iż w wyniku nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą nowelizującą z 2007r. z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych usunięto wszystkie przepisy dotyczące waloryzacji wkładu mieszkaniowego (por. E. Bończak-Kucharczyk, Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz, Warszawa 2010, s. 230).

Zarówno ustawa z 16 września 1982r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.) wcześniej, jak i obecnie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 10 ust. 2), określa wkład mieszkaniowy jako różnicę pomiędzy kosztem budowy przypadającym na lokal, do którego ma zostać przyznane spółdzielcze lokatorskie prawo, a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych na sfinansowanie kosztów budowy lokalu. „Wkład mieszkaniowy” jest więc kategorią prawną, która została ustawowo zdefiniowana.

Przepisy Prawa spółdzielczego, a następnie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną w 2007r., zawierały także stosowne regulacje dotyczące zasad, na jakich obliczało się należność z tytułu wkładu mieszkaniowego zwracaną osobom uprawnionym po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Przepisy te - początkowo art. 218 § 4 w zw. z art. 229 § 1 Prawa spółdzielczego, a

następnie art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - przewidywały określone mechanizmy, pozwalające zwaloryzować kwotę zwracanego wkładu mieszkaniowego. W oparciu o te ogólne wytyczne zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, spółdzielnie mieszkaniowe, działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (a poprzednio w art. 212 Prawa spółdzielczego) uchwały w statutach szczegółowe rozwiązania dotyczące omawianych kwestii.

Obie wymienione ustawy przewidywały ponadto, jako zasadę, że członek uzyskujący spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego lokatorskie prawo ustanowione na rzecz innej osoby wygasło, wnosił wkład mieszkaniowy w wysokości wypłaconej innej osobie.

Omówiony powyżej stan prawny uległ istotnej zmianie w związku z nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonaną ustawą nowelizującą z 14 czerwca 2007r. W aktualnym stanie prawnym „wkład mieszkaniowy” określa jedynie kwotę, którą członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu jest obowiązany wnieść do spółdzielni. W sytuacji odwrotnej, t.j. wówczas, kiedy to po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub w innych sytuacjach powstaje obowiązek rozliczenia się z tytułu wniesionego już uprzednio wkładu, ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie posługuje się już pojęciem „wkładu mieszkaniowego” lecz pojęciem „wartości rynkowej lokalu”. W wyniku zmiany brzmienia art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przepis ten nie określa już zasad, według których mogłaby zostać dokonana waloryzacja równowartości wkładu mieszkaniowego zwracanej osobie uprawnionej po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub dziedziczącej wkład. Wskazany przepis wprowadza jako zasadę, jednak z zastrzeżeniem art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązek zbywania przez spółdzielnię prawa własności lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, w drodze przetargu. W takim wypadku osobie uprawnionej spółdzielnia wypłaca wartość rynkową tego lokalu, z tym, że kwota przysługująca osobie uprawnionej nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych co do zasady wprowadziła więc - w miejsce dotychczasowej waloryzacji wkładu mieszkaniowego, formułę zwrotu wartości rynkowej lokalu, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo. Ustawa ta nie przewiduje innych (poza wskazaną wyżej) form rozliczenia się z osobami uprawnionymi po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie określa już także, w jakiej wysokości ma wpłacić wkład mieszkaniowy osoba uzyskująca spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie.

Ustawodawcy umknęło jednak, że w obowiązującym zarówno aktualnie, jak i poprzednio stanie prawnym, istnieją sytuacje, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w

drodze przetargu, a mimo to istnieje obowiązek zwrotu osobom uprawnionym wkładu mieszkaniowego. Art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje w określonych wypadkach roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, do którego wygasło prawo innej osoby. Jeżeli jednak powodem wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu jest ustanie członkostwa w spółdzielni na skutek śmierci, to wkład mieszkaniowy podlega w takiej sytuacji dziedziczeniu na zasadach ogólnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30.07.2003r., sygn. II CKN 414/01, Lex nr 137519). Również, gdy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło z innych powodów niż śmierć członka spółdzielni, realizacja przyznanych przez art. 15 ustawy roszczeń osób bliskich, nie zwalnia spółdzielni z obowiązku zwrotu uprawnionemu wkładu mieszkaniowego, bowiem jest on ekwiwalentem wygasłego prawa. Dlatego możliwa i dopuszczalna jest sytuacja, w której jedna osoba będzie uprawniona do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zaś inna osoba będzie uprawniona do żądania zwrotu przez spółdzielnię równowartości wkładu mieszkaniowego. Zadośćuczynienie roszczeniu o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu uniemożliwia, co oczywiste, zbycie lokalu w drodze przetargu i zwrot na rzecz uprawnionego wartości rynkowej lokalu, co z resztą w treści art. 11 ust. 2 ustawy o spółdzielniach uwzględniono, mianowicie w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z **zastrzeżeniem art. 15**, ogłasza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zawiadamiając o przetargu w sposób określony w statucie oraz przez publikację ogłoszenia w prasie lokalnej.

Z kolei art. 14 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, że w przypadku, gdy po śmierci jednego z małżonków służące im wspólnie prawo lokatorskie przypada drugiemu, wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych. Również w tym wypadku ustawa nie określa, nawet ogólnie, zasad, na jakich rozliczony ma być odziedziczony wkład mieszkaniowy.

Wobec braku stosownych regulacji w ustawie, we wszystkich tych sytuacjach nie wiadomo, według jakich zasad spółdzielnia ma określić wysokość wkładu mieszkaniowego, który wpłacić musi osoba realizująca roszczenie o ustanowienie na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa. Nie wiadomo również według jakich zasad spółdzielnia ustalać ma wartość zwracanego wkładu mieszkaniowego. Wobec braku jakichkolwiek regulacji ustawowych dotyczących zasad ustalania równowartości wkładu mieszkaniowego w takich sytuacjach, uznać należy, że zgodnie z ogólną regułą zawartą w art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnia może kwestię tę ustalić całkowicie dowolnie w

statucie spółdzielni (podobnie E. Bończak-Kucharczyk, Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz, Warszawa 210, s.333).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostawienie przez ustawodawcę tak dużej swobody spółdzielniom mieszkaniowym w zakresie określenia wartości prawa majątkowego, jakim niewątpliwie jest prawo do wkładu mieszkaniowego, budzi wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP klauzulą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą poprawnej legislacji.

II. W pierwszej kolejności należy wskazać, że statut spółdzielni mieszkaniowej jest aktem, który z zasady może regulować tylko stosunki pomiędzy spółdzielnią a jej członkami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że statut spółdzielni nie jest aktem normatywnym i nie stanowi źródła prawa materialnego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 1989 r., III CZP 34/89, OSNA-PiUS 1990/6/80; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1999 r., I CKN 1088/97, OSNC 1999/11/193, wyrok Sądu Najwyższego z 25 lipca 2003 r., V CK 117/02, Lex nr 172830). W judykaturze i doktrynie przyjmuje się powszechnie teorię umownego charakteru statutu (por. M.Gersdorf, J. Ignatowicz Prawo spółdzielcze. Komentarz, Warszawa 1985, s.26). Statut jest wewnętrzną konstytucją spółdzielni, która wiąże członków założycieli oraz wszystkich przystępujących do niej. Jest prawem umownym, które wiąże spółdzielnię i członków, tak jak wiążące są umowy między stronami stosunku cywilnoprawnego (R. Dzięczek, Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz, Warszawa 2009, s. 47). Moc wiążąca statutu opiera się więc na woli zainteresowanych, zawierających umowę. Wola ta może być wyrażona poprzez fakt przystąpienia do spółdzielni w charakterze jej członka.

Skoro jednak statut wiąże jedynie członków spółdzielni, to również te postanowienia statutu, które określają zasady waloryzacji zwracanych osobom uprawnionym kwot z tytułu wkładów mieszkaniowych powinny dotyczyć jedynie członków spółdzielni. Jednakże z uwagi na brak, po nowelizacji z 14 czerwca 2007r., jakichkolwiek przepisów ustawowych dotyczących waloryzacji wkładów, z braku innych unormowań, to również statuty spółdzielni mieszkaniowych kształtują zasady rozliczeń z tymi osobami uprawnionymi, które nie są członkami spółdzielni. Jak zaś wskazano wyżej, krąg osób uprawnionych do otrzymania równowartości wkładu mieszkaniowego, po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, choć bardzo zróżnicowany, to składa się przede wszystkim z osób, które nie są związane ze spółdzielnią mieszkaniową węzłem członkostwa. Są to bowiem często spadkobiercy dotychczas uprawnionego ze spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.

Roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego ma niewątpliwie charakter majątkowy, skoro dotyczy określonej kwoty pieniężnej. Wobec braku jakichkolwiek wytycznych ustawowych, jedynie statut spółdzielni określa zasady rozliczeń z tytułu zwracanego wkładu mieszkaniowego, a w konsekwencji o zakresie prawa majątkowego, przyznanego przez

ustawę, rozstrzyga statut spółdzielni - akt *de facto* nie mający mocy wiążącej w stosunku do nie-członków spółdzielni. Pomimo przyznania w ustawie określonego prawa majątkowego tym osobom (wierzytelność z tytułu wkładu mieszkaniowego), jego treść jest regulowana w statucie całkowicie jednostronnie. Osoby, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mają żadnego wpływu na treść statutu i nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania. Takie osoby nie mają również legitymacji do zaskarżenia postanowień statutu do sądu. Zgodnie bowiem z art. 42 Prawa spółdzielczego jedynie członek spółdzielni legitymowany jest do wniesienia powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni. Treść przyznanego tym osobom przez ustawę prawa majątkowego zostaje więc całkowicie arbitralnie ustalona przez jedną tylko stronę stosunku prawnego. W wyroku z dnia 13.04.1999r. (sygn. akt K 36/98) Trybunał Konstytucyjny oceniał możliwość przekazania przez ustawodawcę do uregulowania przepisami statutu spółdzielni sytuacji prawnej byłych jej członków z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP. W wyroku tym Trybunał wskazywał, że „Stworzenie przez ustawę możliwości, aby nowe przepisy statutu spółdzielni ingerowały w sytuację prawną członków, którzy opuścili spółdzielnię wcześniej, daje wyraz traktowania statutu spółdzielni jako *quasi* aktu normatywnego i to o powszechnej mocy obowiązującej. Nie ma do tego podstaw ani na tle art. 87 ani na tle art. 2 Konstytucji”. Trybunał uznał taką sytuację za kolidującą z klauzulą demokratycznego państwa prawnego z uwagi na dopuszczenie do sytuacji, w której „aktualni członkowie spółdzielni przyjmowali regulacje statutowe o skutkach „zewnętrznych”, modyfikujących sytuację prawną osób, które już unormowaniom statutowym podlegać nie mogą”. Z podobną sytuacją mamy do czynienia na gruncie zaskarżonego przepisu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - poprzez przekazanie, na podstawie art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych całości problematyki związanej z rozliczeniem zwracanych osobom uprawnionym wkładów mieszkaniowych do uregulowania w statucie spółdzielni, doszło do arbitralnego unormowania sytuacji prawnej osób, które nie będąc członkami spółdzielni nie mają żadnego wpływu na treść uchwalonego statutu ani nie mogą zakwestionować jego postanowień na drodze sądowej. Taka regulacja, rozciągająca moc wiążącą statutu spółdzielni także na osoby, które w ogóle nie są jej członkami i nie mają żadnego wpływu na treść uchwalonego statutu, ani nie mogą poddać jego postanowień kontroli sądowej, pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, określającym Polskę, jako demokratyczne państwo prawne.

III. Przekazanie całości problematyki związanej z rozliczeniem zwracanych osobom uprawnionym wkładów mieszkaniowych do uregulowania w statucie spółdzielni pozostaje w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprzeczności także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że nawet pozostawienie pewnych zagadnień przez ustawodawcę do regulacji wykonawczych nie może prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru

blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (por. wyrok z 16.01.2007r., U 5/06). Skoro zatem niekonstytucyjne jest przekazywanie całych kompleksów zagadnień do uregulowania w akcie wykonawczym do ustawy (który wszak zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa), to tym bardziej nie jest dopuszczalne w państwie prawa przekazywanie całokształtu problematyki dotyczącej wprost sfery praw podmiotowych (praw majątkowych) obywateli do uregulowania w statucie spółdzielni, który takim źródłem prawa nie jest. W wyroku z dnia 30.10.2001r. (sygn. K 33/00, OTK ZU 2001/7/217) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”.

Pozostawienie do uregulowania w statucie spółdzielni całokształtu zagadnień związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych na rzecz osób uprawnionych powoduje w praktyce chaos prawny. Każda spółdzielnia mieszkaniowa może przyjąć w tym zakresie zupełnie odmienne uregulowania, także niekorzystne dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem (w przypadku małżonka pozostałego przy życiu - przyznaniem całego prawa) na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Może się też zdarzyć, że spółdzielnia w ogóle nie ureguje w statucie omawianej problematyki. Brak postanowień statutowych w tym zakresie skutkować będzie brakiem możliwości realizacji roszczeń osób uprawnionych, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Wobec braku jakichkolwiek wytycznych ustawowych dotyczących sposobu waloryzacji zwracanej wartości wkładu mieszkaniowego, nie jest ponadto możliwa sądowa weryfikacja stanowiska stron pozostających w sporze, gdyż nie ma kryteriów, w oparciu o które sąd mógłby takiej weryfikacji dokonać. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny jednym z obowiązków ustawodawcy jest przestrzeganie zasad poprawnej legislacji, których respektowanie jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym za niedopuszczalne trzeba uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje

organom państwa - w omawianym przypadku sądom - zbyt dużą swobodę, prowadzącą do zupełnej dowolności rozstrzygnięć (por. wyrok z 17.05.2006r., sygn. K. 33/05).

Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że powszechną praktyką w omawianych sytuacjach, stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne, bez pogłębionej analizy zagadnienia, przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielni mieszkaniowej rozwiązania, iż wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść (ew. uzupełnić) osoba bliska (bądź małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu), korzystający z uprawnień przyznanych jej w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jak podnoszą skarżący taka praktyka jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów uprawnień określonych w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Generalnie rzecz ujmując, oba wymienione przepisy mają na celu ochronę osób bliskich dla uprawnionego z tytułu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, poprzez zapewnienie im prawa do nabycia po jego śmierci (swoistego „odziedziczenia”) własnego tytułu prawnego do mieszkania, w którym, w przeważającej większości wypadków, dotychczas zamieszkiwali, po to, aby utrzymać *status quo* ich sytuacji mieszkaniowej. Ochrona ta może zostać skutecznie zniweczona poprzez określenie wkładu mieszkaniowego dla potrzeb rozliczeń pomiędzy taką osobą a uprawnionymi do uzyskania zwrotu wkładu według wartości rynkowej lokalu. Może się bowiem okazać, iż osoba, której ustawa przyznała prawo do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie będzie w stanie podołać finansowo obowiązkowi zwrotu na rzecz osób uprawnionych do wkładu, kwot ustalonych według wartości rynkowej lokalu. Takie niebezpieczeństwo dotyczy także pozostałego przy życiu małżonka, któremu na mocy art. 14 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przypada spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, które przysługiwało mu wspólnie ze zmarłym małżonkiem, ale ma on obowiązek rozliczyć się z osobami, które odziedziczyły wkład mieszkaniowy na zasadach ogólnych. Przyznane w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prawa o charakterze majątkowym mogą więc w praktyce okazać się iluzoryczne z uwagi na niekorzystne dla uprawnionych regulacje statutu spółdzielni, nie będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa. W tym kontekście, zakwestionowany przepis nie tylko narusza zasadę poprawnej legislacji, ale jest również sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej. Skoro bowiem celem przyznania roszczeń z art. 15 oraz uprawnienia z art. 14 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych była chęć utrzymania dotychczasowej sytuacji mieszkaniowej szeroko rozumianej „rodziny” uprawnionego, to brak regulacji, które mogłyby służyć rzeczywistej realizacji tego celu jest niesprawiedliwy. W załączeniu przekazuję kserokopię dokumentu, który obrazuje ten właśnie problem, t.j. pismo Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej z 10.02.2011 r. skierowane do osoby, której służy na podstawie art.

15 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenie o przyjęcie w poczet członków i ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.

Trudności z jednoznacznym odczytaniem intencji ustawodawcy w zakresie rozliczenia wkładu mieszkaniowego w omawianych sytuacjach zostały także dostrzeżone w literaturze przedmiotu. Prezentowane poglądy i opinie dodatkowo świadczą o tym, iż przekazanie całości tej problematyki do uregulowania w statucie spółdzielni może w praktyce prowadzić do niedających się usunąć trudności z wykładnią, a w efekcie do pozbawienia ochrony prawnej prawa majątkowego.

E. Bończak-Kucharczyk zauważa, że „jeśli chodzi o to, w jakiej wysokości mają wpłacać wkład mieszkaniowy osoby uzyskujące lokatorskie prawo do lokalu na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. (a więc nie po śmierci członka), to obecnie kwestie te - zgodnie z art. 8 pkt 3 u.s.m. - regulować powinien statut spółdzielni” (*op. cit.* s. 333). M. Bednarek podnosi, że „z uwagi (...) na: 1) skreślenie art. 10 ust. 3 u.s.m. (nowelą u.s.m. 2007), regulującego obowiązek dokonania wpłaty wkładu mieszkaniowego przez kolejnego beneficjenta lokatorskiego prawa do lokalu, jak również 2) skutek przyjęcia (również nowelą u.s.m.2007) zasady, że z wygaśnięciem lokatorskiego prawa do lokalu po stronie spółdzielni powstaje obowiązek uiszczenia na rzecz byłego spółdzielcy wartości rynkowej zwalnianego lokalu (art. 11 ust. 2¹ u.s.m. w wersji z 2007r.), oraz 3) w wyniku tego, że art. 15 u.s.m. (w wersji z 2007r.) milczy na temat świadczeń należnych dla byłego beneficjenta prawa lokatorskiego i należnych od jego następcy - osoby bliskiej w zamian za ustanowienie na rzecz osoby bliskiej lokatorskiego prawa do lokalu, powstaje poważna wątpliwość co do tego, czy i kto coś komuś płaci z tytułu realizacji roszczenia o przydział lokalu” (por. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 751). Dalej, autorka rozważa różne, możliwe warianty interpretacji art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, kończąc konkluzją, iż „w kontekście przedstawionych wariantów interpretacyjnych art. 15 u.s.m. (w wersji z 2007r.) nie ulega wątpliwości, że zagadnienie rozliczeń związanych z wygaśnięciem lokatorskiego prawa do lokalu oraz z realizacją roszczeń osób bliskich o przydział lokalu stanowi nader nieklarowną regulację prawną”.

Na powyższe wątpliwości, formułowane w doktrynie, nakłada się jeszcze niejednoznaczne orzecznictwo sądów powszechnych. W wyroku z dnia 13. 05.2009r. (sygn. akt IV CSK 19/09, *Monitor Spół.* 2010/4/28-30) Sąd Najwyższy rozważając, który podmiot - spółdzielnię mieszkaniową, czy małżonka, któremu na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przypadło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu po śmierci drugiego małżonka, obciąża obowiązek rozliczenia się ze spadkobiercami dziedziczącymi wkład mieszkaniowy, wskazał, że „przyjęcie zasady związania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego z prawem do wkładu mieszkaniowego nie może jednak prowadzić do

niestusznego wzbogacenia małżonka pozostałego przy życiu kosztem spadkobierców zmarłego małżonka. Z tego też względu ustawodawca wprowadził rozwiązanie mające na celu ochronę tych spadkobierców. Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.s.m. przejście - z chwilą śmierci jednego z małżonków - spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługującego obojgu małżonkom na drugiego małżonka nie narusza uprawnień spadkobierców do dziedziczenia wkładu. W sytuacji, kiedy pozostały przy życiu małżonek uzyskał, jako prawo wyłącznie jemu przysługujące, wspólne dotychczas spółdzielcze prawo do lokalu, dziedziczeniu - zgodnie z zasadą związania tego prawa z prawem do wkładu mieszkaniowego - podlega jedynie wierzytelność z tytułu wkładu. Należy więc przyjąć, że spadkobiercom zmarłego małżonka przysługuje roszczenie o zapłatę określonej sumy tytułem spłaty za wkład wyłącznie względem małżonka, któremu przypadło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego.

W ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nie ma przepisu, który mógłby stanowić podstawę do kierowania takiego roszczenia wobec spółdzielni mieszkaniowej. Przewidziano w niej wprawdzie obowiązek spółdzielni zwrotu wkładu mieszkaniowego, ale w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego (art. 11 ust. 2, art. 10 ust. 3) oraz wygaśnięcia ściśle określonych roszczeń (art. 15 ust. 6). Zauważyć wreszcie należy, że w wymienionej regulacji brak jest przepisów nakładających na spółdzielnię mieszkaniową - w rozważanym przypadku - obowiązek badania wszystkich okoliczności związanych z dziedziczeniem wkładu i wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy uprawnionymi. Z tych też przyczyn, skład orzekający nie podziela zapatrywania wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 czerwca 2001 r., II CKN 462/00 (nie publ.), wedle którego spółdzielnia mieszkaniowa posiada legitymację bierną w procesie z powództwa spadkobiercy zmarłego małżonka o zapłatę przypadającej temu spadkobiercy równowartości wkładu mieszkaniowego." Skoro zatem, jak to przyjął Sąd Najwyższy, w takiej sytuacji rozliczenie następuje wyłącznie pomiędzy małżonkiem, któremu przypadło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu a spadkobiercami, to brak jakichkolwiek wytycznych ustawowych, w jaki sposób obliczyć podlegającą rozliczeniu kwotę wkładu mieszkaniowego może w istotny sposób utrudnić dochodzenie roszczeń, zwłaszcza zaś w sytuacji, gdy sama spółdzielnia mieszkaniowa nie jest uczestnikiem takiego procesu sądowego.

Wreszcie, wskazać należy, że także i Trybunał Konstytucyjny dostrzegał w przeszłości trudności z właściwym odczytaniem całego kontekstu przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczących problematyki wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i dalszych losów takiego lokalu, po jej licznych nowelizacjach. W uzasadnieniu wyroku z 17.12.2008r. (sygn. P 16/08) Trybunał Konstytucyjny, rozważając kwestię oceny przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z punktu widzenia zasady pewności

prawa (art. 2 Konstytucji) za przejaw niekonsekwencji ustawodawcy uznał „obligatoryjny przydział mieszkania lokatorskiego członkowi rodziny (także dalszemu, nigdy niezamieszkującemu w lokalu spółdzielczym i mającemu zaspokojoną potrzebę mieszkaniową) spółdzielcy-mieszkańca, który utracił członkostwo (przy czym mieszkaniec ten nie otrzymuje wtedy jakiegokolwiek ekwiwalentu, podczas gdy w braku roszczeń członków rodziny uzyskuje on ekwiwalent w postaci rynkowej wartości mieszkania” W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że liczne nowelizacje ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, najczęściej fragmentaryczne i oparte na różnych koncepcjach, doprowadziły do wewnętrznej sprzeczności regulacji zawartych w tej ustawie. „W tym stanie rzeczy pojawia się kwestia oceny konstytucyjności takiej regulacji. Jest to wywołane wątpliwością, czy nie naruszono zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pojawia się też pytanie, czy nie przekroczono zakresu dopuszczalnych granic swobody legislacyjnej, skoro aż 3-krotnie (pierwotna koncepcja zmiany dokonana w 2002 r. [Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2058] i zmiana dokonana ustawą zmieniającą z 2007 r.) doszło do radykalnej zmiany koncepcji normatywnej spółdzielczości mieszkaniowej w stabilnych (już po transformacji) warunkach społeczno-gospodarczych. Wszystkie te zmiany - łącznie z nowelą z 2007 r. - dotyczyły wszystkich stosunków spółdzielczych, niezależnie od czasu powstania spółdzielni, jej wielkości czy czasu uzyskania mieszkania spółdzielczego, warunków finansowych tego uzyskania i zakresu pomocy ze środków publicznych udzielanej beneficjentom prawa do mieszkania w momencie jego uzyskiwania. W tej sytuacji odpada argument, że mamy tu do czynienia z ustawodawstwem wymuszonym koniecznością wynikającą z aksjologii transformacji ustrojowej. Niezależnie bowiem od generalnej trafności tego argumentu jako możliwego do podniesienia w sporze konstytucyjnym, toczącym się na tle Konstytucji uchwalonej w 1997 r., ustawodawca, generalizując podmiotowo zakres noweli do u.s.m., uniemożliwia jej kwalifikację jako ustawy zamykającej okres ustrojowych wypaczeń i błędów dotyczących spółdzielczości. Wszystkie te zagadnienia mieszczą się w ramach oceny zgodności kontrolowanych norm z wzorcem wskazanym w art. 2 Konstytucji.”

W świetle powyższych uwag, w ocenie Rzecznika, pozostawienie kwestii określenia wartości wkładów mieszkaniowych w przypadkach, w których spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w drodze przetargu, tylko ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do takiego lokalu na rzecz osoby uprawnionej (przyznaje prawo pozostałemu przy życiu małżonkowi), do uregulowania wyłącznie w statucie spółdzielni, jest niezgodne z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Takie odesłanie całego kompleksu zagadnień związanych z rozliczeniem wkładu mieszkaniowego w opisanej sytuacji do uregulowania w statucie spółdzielni, który nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa i nie ma mocy wiążącej wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów jest niedopuszczalne

w świetle konstytucyjnych standardów poprawnej legislacji. Pozostawia zbyt dużą swobodę w kwestii ukształtowania treści prawa majątkowego (wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego) organom spółdzielni mieszkaniowej. Nie wyznacza nawet ogólnych ram, w oparciu o które możliwa byłaby sądowa ocena legalności przyjętych w tym zakresie przez daną spółdzielnię rozwiązań. Nie pozwala beneficjentom przyznanych przez ustawę roszczeń o wypłatę wkładu mieszkaniowego dokonać samodzielnej oceny zakresu (wartości) ich wierzytelności, stawiając ich w sytuacji niepewności, co do faktycznej treści służącego im prawa majątkowego.

IV. Prawa majątkowe podlegają ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji RP, co zdaniem Rzecznika oznacza m.in., że ich zakres nie może być dowolnie regulowany aktem, który nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. Prawo do wkładu mieszkaniowego jest niewątpliwie prawem majątkowym (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 15.02.1988r., sygn.. II CR 11/88, OSNC 1990/4-5/65, z 29.06.2010r., sygn.. III CSK 295/09, Monit. Spół. 2010/5/30). Z ekonomicznego punktu widzenia wniesiony przez członka spółdzielni wkład mieszkaniowy stanowi ekwiwalent otrzymanego od spółdzielni mieszkania, przy czym pamiętać należy, że zgodnie z art. 208 i 218 § 3 Prawa spółdzielczego [a następnie art. 10 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych] wkład mieszkaniowy stanowił odpowiednik jedynie części kosztów budowy mieszkania (por. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *op.cit.* s. 361). Z przepisów Prawa spółdzielczego, a następnie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczących wkładów mieszkaniowych wynika, że z chwilą ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, prawo do lokalu stawało się prawem dominującym, a prawo do wkładu prawem z nim związanym i dzielącym jego los prawny. Prawo do wkładu, dopóki istnieje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu nie może być przedmiotem samodzielnych dyspozycji. Dopiero po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu prawo do wkładu odzyskuje samodzielność, staje się zwykłą wierzytelnością, która uprawniony może swobodnie rozporządzać. Wskazane wyżej naruszenie art. 2 Konstytucji prowadzi więc w konsekwencji do pozbawienia prawa majątkowego (wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego) ochrony prawnej, którą gwarantuje temu prawu art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. W art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawo własności i inne prawa majątkowe zostały objęte ochroną prawną. Oznacza to m.in., że na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13.04.1999r., sygn. K 36/98, OTK 1999/3/40, wyrok z dnia 12.01.1999r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2, wyrok z dnia 25.02.1999r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999/2/25). W art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zaskarżonym zakresie ustawodawca nie wywiązał

się z obowiązku stanowienia prawa w sposób gwarantujący należyłą ochronę prawu majątkowemu, a przez to zakwestionowana norma jest niezgodna z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

V. Sformułowane w niniejszym wniosku zarzuty pod adresem art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zaskarżonym zakresie sprowadzają się w istocie do kwestionowania braku regulacji ustawowej odnoszącej się do zasad rozliczeń z tytułu wkładów mieszkaniowych i przekazania całości tej problematyki do uregulowania w statutach spółdzielni. Należy zatem rozważyć, czy w tej sytuacji mamy do czynienia z zaniechaniem, czy też z pominięciem prawodawczym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie ma bowiem kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Z zaniechaniem mamy do czynienia, gdy ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Jednak w przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2001 r., sygn.. SK 22/01 oraz powołane w nim orzeczenia).

W przedmiotowej sprawie doszło właśnie do pominięcia ustawodawczego, polegającego na sprowadzeniu regulacji ustawowej dotyczącej zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych w sytuacji, gdy po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa, czyniąc zadość roszczeniom przewidzianym w ustawie na rzecz osoby bliskiej tego, którego prawo wygasło, ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, wyłącznie do upoważnienia spółdzielni mieszkaniowej do uregulowania tego zagadnienia w statucie. Takie znaczenie prawne art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z całą pewnością nie było świadomą i przemyślaną decyzją ustawodawcy. Przepis ten stał się jedyną normą odnoszącą się do omawianej problematyki dopiero w wyniku dokonania nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w 2007r. i wprowadzenia w art. 11 tej ustawy, jako zasady, że w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia ma obowiązek zbyć prawo własności lokalu w drodze przetargu i zwrócić

uprawnionym uzyskaną w ten sposób rynkową wartość lokalu. Uwadze ustawodawcy umknęło jednak najwyraźniej, że nie w każdym przypadku, z uwagi na sytuacje uregulowane w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, możliwe będzie zbycie lokalu na przetargu i uzyskanie tym sposobem owej rynkowej wartości lokalu. Zasady wynikającej z art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie skorelowano w ogóle z celem art. 14 i 15 tej ustawy, jakim była ochrona osób bliskich uprawnionego ze spółdzielczego lokatorskiego prawa, a zwłaszcza jego domowników, przed utratą szeroko pojmowanego „prawa do mieszkania”. Warto w tym miejscu przypomnieć, że nowelizacja z 2007r. była wypadkową aż czterech projektów ustaw (druki sejmowe Sejmu V kadencji Nr 767, 766, 602, 339). W uzasadnieniach tych projektów trudno odnaleźć refleksję projektodawców nad faktem, iż zasada zbycia lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, nie ma charakteru bezwzględnego i istnieją od niej wyjątki, a w tych wypadkach powstaje problem sposobu rozliczenia z uprawnionymi wkładu mieszkaniowego. Zdaje się to potwierdzać tezę, że pozostawienie tej problematyki do uregulowania w całości w statutach spółdzielni nie było świadomym rozwiązaniem, a jedynie nieprzewidzianym przez ustawodawcę skutkiem przyjęcia ogólnego założenia, że po wygaśnięciu lokatorskiego prawa lokal podlega zbyciu na przetargu. Skoro jednak obowiązujące prawo (zarówno wyraźnie w przepisie art. 14 ust. 2 i art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak i w przepisach Kodeksu cywilnego o dziedziczeniu) przyznaje w opisanej wyżej sytuacji określonym osobom roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego, to wynikająca z art. 64 ust. 1 Konstytucji zasada ochrony praw majątkowych wymaga, aby kwestie związane z rozliczeniem były, przynajmniej ogólnie, uregulowane w ustawie, a nie w statucie spółdzielni, nie będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Z tego względu wydaje się, iż zakwestionowanie we wskazanym zakresie art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia pominięcia prawodawczego.

VI. Na zakończenie należy wskazać, że problem braku ustawowej regulacji zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych zwracanych uprawnionym w sytuacji, gdy lokal nie może być zbyty na przetargu, z uwagi na potrzebę respektowania roszczeń określonych w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, był kilkakrotnie sygnalizowany ministrowi właściwemu w sprawach mieszkalnictwa. W odpowiedziach na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie Minister Infrastruktury (pismo z dnia 13.05.2008r., znak BS/WPLk-053-187/08/1627, pismo z dnia 27.11. 2008r. (znak BS-WPLk-053-392/08/4499, kopia w załączeniu), a następnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (pismo z 25.01.2012r., znak BS-4kł-o53-406/11/3691, kopia w załączeniu) podzielili pogląd o zasadności wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w sytuacjach, gdy

nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu. Jednakże dotychczas nie zainicjowano żadnych prac legislacyjnych dotyczących tej kwestii.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jena Jipolita". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'J'.

Załączniki:

1. 5 odpisów wniosku wraz z załącznikami
2. odpis pisma WSM z 10.02.2011r.
3. odpisy pism Ministra Infrastruktury z 13.05.2008r. i 27.11.2008r.
4. odpis pisma Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25.01.2012r.