

Warszawa, 2002-11-28

Opinia prawna
w sprawie wniosku Grupy Posłów na Sejm - sygn. akt.
K.42/02

Grupa Posłów wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art.12 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 210, zm. Dz. U.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem

„1. Na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty wszelkich długów związanych z tym lokalem,*
- 2) spłaty przypadającej na jego lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami,*
- 3) wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i spłat, o których mowa w pkt 1 i 2. „*

W uzasadnieniu Wnioskodawcy wywodzą, że regulacja zawarta w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zmienia całkowicie sposób rozliczeń stosowanych dotąd przez spółdzielnię przy przekształcaniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu poprzednio w prawo własnościowe a obecnie we własność lokalu. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy - Prawo spółdzielcze (ustawa z dnia 16.09. 1982 r. - Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 z późn. zm.), dla przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo własnościowe wystarczało uzupełnienie przez spółdzielcę wkładu budowlanego, który był obliczany na podstawie: metrażu mieszkania, ceny wybudowania jednego metra kwadratowego

ustalonego w dniu przekształcenia, amortyzacji oraz wszelkich innych okoliczności zwiększających lub zmniejszających wartość lokalu (w tym dotacja lub umorzenie kredytu). Stosowanie takich zasad obliczeń prowadziło do ustalenia kosztu przeniesienia własności na poziomie rzeczywistego kosztu poniesionego przez spółdzielnię. Natomiast w świetle rozwiązania przyjętego w art. 12 ustawy spółdzielca pragnący dokonać przekształcenia prawa lokatorskiego we własność lokalu musi dokonać zarówno spłaty przypadających na jego lokal wszelkich zobowiązań spółdzielni związanych z budową jak również zapłacić różnicę pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego. Tym samym przy przeniesieniu własności spółdzielnia zobowiązana jest zwrócić do budżetu otrzymaną pomoc nominalnej wartości natomiast może żądać od swoich członków kwot niewspółmiernie wyższych.

Takie rozwiązanie narusza, zdaniem Wnioskodawców, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną, gdyż (zmieniając system „kosztowy” rozliczeń przy przeniesieniu własności lokalu na system „kosztowo-rynkowy) stwarza spółdzielni możliwość bezpodstawnego wzbogacenia się kosztem swoich członków.

Drugi podnoszony przez Wnioskodawców zarzut dotyczy sprzeczności rozwiązania przyjętego w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości.

Zarzut ten oparty jest na wskazaniu odmiennego potraktowania przez ustawodawcę dwóch grup podmiotów podobnych. Mianowicie członkowie spółdzielni, którzy spłacili w całości bez żadnej pomocy ze strony państwa kredyt wzięty na uzupełnienie części wkładu mieszkaniowego do końca 1995 r. muszą przy przeniesieniu własności wpłacić różnicę pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowanym wkładem mieszkaniowym. Natomiast ci członkowie spółdzielni, którzy po 1995 r. płacili kredyt wzięty na uzupełnienie części wkładu mieszkaniowego (korzystając z pomocy państwa), przy przeniesieniu własności muszą wpłacić tylko nominalną wartość umorzenia - zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wpłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 z późn. zm.).

Dla dokonania oceny aktualności wniosku potrzebna jest analiza przepisów w obecnym brzmieniu, a mianowicie po ich nowelizacji dokonanej uchwaloną przez Sejm w dniu 22 listopada 2002 r. ustawą o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw.

Nowelizacja nadała nowe brzmienie zaskarżonemu art. 12 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu:

„Na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty przypadającej na jego lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami,*
- 2) spłaty przypadającego na jego lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6(1) ust. 5".*
- 3) spłaty przypadających na jego lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal".*
- 4) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1".*
- 5) wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego „.*

Jak widać ustawodawca, dokonując pewnych modyfikacji przepisu pozostawił zaskarżoną zasadę kierowania się wartością rynkową przy dokonywaniu przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo własności.

Nowelizacja przywraca uprawnienie do przekształcania lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własnościowe Zgodnie z nowym art. 11 (1)

„1. Na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przekształcenia przysługującego członkowi prawa na własnościowe prawo do lokalu.

2. Umowę o przekształcenie prawa do lokalu spółdzielnia zawiera z członkiem po dokonaniu przez niego wpłaty wkładu budowlanego w wysokości wartości rynkowej lokalu. Na poczet wkładu budowlanego zalicza

się wkład mieszkaniowy członka zwaloryzowany według wartości rynkowej lokalu. Przepis art. 46(1) stosuje się odpowiednio.

3. Umowa powinna być zawarta pod rygorem nieważności w formie pisemnej.

4. Zasady rozliczeń z tytułu przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu określa statut spółdzielni.

5. Statut spółdzielni może przewidywać ograniczenie możliwości przekształcenia przez spółdzielnię lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe prawo w domach dla inwalidów, osób samotnych i innych domach o specjalnym przeznaczeniu.

6. Statut spółdzielni może zawierać również postanowienia ograniczające możliwość, przekształcenia przez spółdzielnię lokatorskich praw do lokali na prawa własnościowe w budynkach wybudowanych z udziałem środków z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.”

Jak widać z powyższego, ustawa w znowelizowanej treści dopuszcza wprawdzie przekształcenie prawa lokatorskiego na prawo własnościowe, ale na odmiennych niż obowiązujące pod rządami ustawy - Prawo spółdzielcze, zasadach.

Wniosek uważam za uzasadniony częściowo.

Wnioskodawcy pomijają fakt, że poprzednie zasady przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu odnosiły się nie do przejścia prawa własności lecz do ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest własnościowe prawo do lokalu. Tym samym spółdzielnia nadal pozostawała właścicielem mieszkania, chociaż jej uprawnienia były w znacznym stopniu ograniczone. Wnioskodawcy porównują zatem odmienne instytucje prawne, co oznacza, że brak jest podstaw do żądania analogicznego ich unormowania.

Nie oznacza to jednak, że nie należy się zgodzić z Wnioskodawcami, iż po zakwestionowaniu przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (wyrok z dnia 29 maja 2001 r. sygn. K.5/01), sytuacja osób posiadających lokatorskie prawa do lokalu (obecnie ustawa używa określenia „spółdzielcze prawo do lokalu”) nie uległa

istotnemu pogorszeniu. O ile pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy - Prawo spółdzielcze mogli oni dokonać przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo własnościowe uzupełniając wkład budowlany do wysokości określonej w art. 229 (przy czym spółdzielnie stosowały bonifikaty), o tyle ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych (również po ostatniej nowelizacji) takiej możliwości nie przewiduje.

Ustawodawca, uchwalając pierwotnie ustawę zadbał o interesy osób dotychczas posiadających prawo lokatorskie, dając im możliwość przekształcenia tego prawa we własność na bardzo korzystnych warunkach (zgodnie z uchylonym art. 46 ust. 1 „ *W wypadku przeniesienia własności lokalu, do którego przed dniem wejścia ustawy w życie przysługiwało nabywcy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, 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*”). Natomiast w stosunku do osób, które nabędą spółdzielcze prawo po dniu wejścia w życie ustawy przyjął kwestionowaną przez Wnioskodawców zasadę zawartą w art. 12. Po uchynieniu przez Trybunał Konstytucyjny art. 46 ust. 1, jako jedyna podstawa przekształcenia prawa lokatorskiego w prawo rzeczowe pozostała możliwość, określona w art. 12 ustawy.

Rozwiązanie to, gdyby miało pozostać w niezmienionej formie, niewątpliwie kłóci się z ochroną praw nabytych tych spółdzielców, którzy nabyli lokatorskie prawo pod rządami poprzedniej ustawy, która przyznawała im możliwość (ekspektatywę) przekształcenia swojego prawa w prawo własnościowe na korzystniejszych niż obecne zasadach.

Nie ma natomiast, w moim przekonaniu, podstaw do domagania się, aby w oparciu o zasadę, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, ustawodawca przyjął rozwiązanie oddawania mieszkań lokatorskich na własność członkom spółdzielni po zapłaceniu przez nich samych kosztów budowy mieszkań. Zarówno ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, jak i proponowana jej zmiana przyjmują w wielu przepisach rozwiązania rynkowe, co nie zmienia faktu, że spółdzielnia musi przeznaczać uzyskane środki na cele statutowe, a więc na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków.

Drugi zarzut dotyczy rozwiązania zawartego w art. 10 ust. 1 pkt. 3) ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów

mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych. Zgodnie z kwestionowanym przepisem :

„Na wniosek kredytobiorcy zadłużenie z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych podlega umorzeniu przez bank w części odpowiadającej:

3) nadwyżce, o której mowa w pkt 1, ustalonej po dniu 31 marca 1996 r., powiększonej o nominalną kwotę umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy - w wypadku przeniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego, pod warunkiem ograniczenia przez spółdzielnię mieszkaniową żądania uzupełnienia przez członka wkładu budowlanego do przypadających na dany lokal: kwoty kredytu wraz ze skapitalizowanymi odsetkami, kwoty zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytu w części nie podlegającej umorzeniu oraz nominalnej kwoty umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy, która podlega zwrotowi do budżetu państwa,”

Z powyższego przepisu, jak już wspomniałam uprzednio, Wnioskodawcy wywodzą możliwość przeniesienia na członka spółdzielni własności lokalu na bardziej korzystnych zasadach, niż określone w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, co kłóci się z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 konstytucji.

Obecne brzmienie przepisu zostało nadane w art. 33 w ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i polegało na zastąpieniu sformułowań o przekształceniu lokatorskiego prawa w prawo własnościowe w przeniesienie prawa własności. Przepis ten funkcjonował poprzednio jednakże jako dostosowany do poprzedniego stanu prawnego, w którym prawo spółdzielcze stwarzało roszczenie do przekształcenia prawa lokatorskiego we prawo własnościowe. Na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przed dokonaniem nowelizacji wyprowadzanie z niego samodzielnej podstawy dla roszczeń o przekształcenia prawa lokatorskiego we własność musiało napotykać na zdecydowane wątpliwości. Gdyby przyjąć taką interpretację, jak przedstawiono we wniosku, to niewątpliwie przyjęte rozwiązanie pozostawałoby w sprzeczności z zasadą równości, zgodnie z twierdzeniami Wnioskodawców. Wydaje się jednak, że ustawa z dnia 30 listopada 1995 r., która określa *„zasady przyznawania bankom środków z budżetu państwa, określonych w ustawie budżetowej, które udzielały kredytów mieszkaniowych, o których mowa w ust. 2, oraz bankom prowadzącym obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych*

na książeczkach mieszkaniowych, jak również zasady udzielania premii gwarancyjnych” (art. 1) nie mogła być interpretowana jako stwarzająca samodzielną podstawę do dokonywania przekształceń własnościowych, a jedynie jako określająca zasady rozliczeń z tytułu zaciągniętych kredytów. Zasady te funkcjonowały wraz z uchylonymi obecnie przepisami ustawy prawo spółdzielcze. Zgodnie z uchylonym art. 219 § 1 i §1a:

„ § 1. Na pisemne żądanie członka spółdzielnia obowiązana jest, w terminie określonym w statucie, dokonać przekształcenia przysługującego członkowi prawa na własnościowe prawo do lokalu. Oświadczenie spółdzielni powinno być pod rygorem nieważności złożone w formie pisemnej.

§ 1a. Wraz z przekształceniem uprawnień, o których mowa w § 1, członek jest obowiązany w terminie określonym przez spółdzielnię wnieść wkład budowlany w wysokości odpowiadającej równowartości lokalu ustalonej w sposób przewidziany w art. 229 § 1. Na poczet wymaganego wkładu budowlanego zalicza się wkład mieszkaniowy członka przeliczony w sposób przewidziany w art. 218 § 4. Szczegółowe zasady rozliczeń z tytułu przekształcenia uprawnień lokatorskich na własnościowe określa statut spółdzielni”.

Dlatego kwestia roszczenia członków spółdzielni o przeniesienie własności w oparciu o przepis z art. 10 ust. 1 pkt. 3) ustawy musiała (przed nowelizacją dokonaną w dniu 22 listopada 2002 r.) rodzić uzasadnione wątpliwości.

Problem ten został, jak się wydaje, dostrzeżony przy nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, gdzie przyjęto nowe brzmienie nie art. 10 ust. 1 pkt. 5) i art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r., w którym m.in. przyznano *expressis verbis* roszczenie o dokonanie przekształcenia.

Zgodnie z dokonaną zmianą w art. 11 ust. 6 ostatnie zdanie otrzymało brzmienie:

„W przypadku spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu członkowi spółdzielni przysługuje roszczenie o przekształcenie tego prawa do lokalu na własnościowe prawo do lokalu albo przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego, na warunkach określonych w art. 10 ust. 1 pkt. 5”.

Kwestie zasadności przyznanego przez ustawodawcę roszczenia należy zatem rozważać na gruncie art. 10 ust. 1 pkt. 5 i art. 11 ust. 6 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii

gwarancyjnych oraz refundacji bankom wpłaconych premii gwarancyjnych, a nie - jak to zostało zakwestionowane we wniosku - art. 10 ust. 1 pkt. 3) ustawy.

Reasumując, w moim przekonaniu, nie należy kwestionować zasad zawartych w art. 12 ust. 1 ustawy, lecz należy uzupełnić obowiązujące przepisy o przepisy przyznające uprawnienie wszystkim członkom spółdzielni, którzy nabyli lokatorskie prawo do lokalu pod rządami ustawy - prawo spółdzielcze do przekształcenia tego prawa w prawo rzeczowe na warunkach odpowiadających regulacjom obowiązującym w chwili nabycia prawa. Do czasu takiej nowelizacji brzmienie art. 12, jako odnoszącego się do wszystkim członków spółdzielni, którzy nabyli prawo do mieszkania na statusie lokatorskim, musi być uznane za sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Natomiast zarzut sprzeczności z art. 32 Konstytucji rozwiązania przyjętego art. 10 ust. 1 pkt. 3) ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. uważam za nieuzasadniony, gdyż nie uważam aby stanowił on samodzielną podstawę roszczenia o przeniesienie prawa własności.

Sporządziła : Zofia Monkiewicz