

RCL DPiO 5604-74/13

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 27 CZERWCA 2013 R., SYGN. AKT K 36/12**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 16 lipca 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, poz. 814.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Przepis **art. 8 pkt 3** ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.) **w zakresie**, w jakim 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, **jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Z uwagi na fakt, iż przepis art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zwanej dalej „ustawą o spółdzielniach”, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, został uznany za niezgodny z Konstytucją ze względu na brak określonej regulacji prawnej w ustawie (czyli doszło do tzw. pominięcia ustawodawczego) zakwestionowany przepis nie utracił mocy obowiązującej wskutek wejścia w życie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Zaskarżony przepis art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie prawa i obowiązki członków spółdzielni dotyczące w szczególności wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego

określają postanowienia statutu. Zatem przepis ten, z uwagi na swój otwarty katalog, zezwolił spółdzielni mieszkaniowej między innymi na określenie we własnym statucie zasad rozliczenia należności z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, ale tylko w przypadku gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Powyższe wynika z faktu, iż odpowiednie regulacje dotyczące zwrotu wkładu mieszkaniowego w przypadku, gdy lokal podlega zbyciu w drodze przetargu zostały uregulowane wprost w ustawie o spółdzielniach. Natomiast brak tego typu regulacji odnośnie zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacji gdy lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu spowodował, że regulacje te zostały określone przez spółdzielnie mieszkaniowe w ich statutach.

Zgodnie z ustawą o spółdzielniach, spółdzielnia zawierając umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego zobowiązuje się oddać członkowi lokal do używania. Natomiast członek spółdzielni w zamian za ustanowienie tego prawa zobowiązuje się, oprócz regularnego uiszczania opłat, wnieść wkład mieszkaniowy, według zasad określonych w statucie spółdzielni w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy kosztem budowy przypadającym na jego lokal, a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych lub z innych środków uzyskanych na sfinansowanie kosztów budowy lokalu (art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 2 ustawy). Wobec powyższego należy przyjąć, że pomiędzy spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu i wniesionym wkładem mieszkaniowym istnieje silna zależność. Dlatego dopóki prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego istnieje dopóty prawo do wkładu nie ma samodzielnego bytu. Jeżeli jednak prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego wygaśnie wówczas prawo do wkładu mieszkaniowego zyskuje samodzielny byt prawny, co oznacza, że staje się ono zwykłą wierzytelnością, którą uprawniony może swobodnie rozporządzać.

W myśl przepisów ustawy o spółdzielniach spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasa z chwilą ustania członkostwa oraz w innych wypadkach określonych w ustawie (art. 11 ust. 1 ustawy). Wówczas spółdzielnia mieszkaniowa ogłasza, nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu oraz wypłaca osobie uprawnionej (osobie, której wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu albo jej spadkobiercom) wartość rynkową lokalu (wkład mieszkaniowy), która jednak nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu. Pierwszeństwo w nabyciu lokalu mają członkowie, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i zgłoszą gotowość zawarcia umowy o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności tego lokalu. W przypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych,

pierwszeństwo ma najdłużej oczekujący. Warunkiem przeniesienia odrębnej własności lokalu na takiego członka jest wpłata wartości rynkowej lokalu (art. 11 ust.2).

Ustawa o spółdzielniach przewiduje jednak możliwość odstąpienia od zastosowania procedury przetargu. Dzieje się tak w przypadkach określonych w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, tj. w sytuacji gdy małżonek, dzieci lub inni bliscy osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło wystąpią z roszczeniem o przyjęcie w poczet członków spółdzielni i o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Konsekwencją powyższego jest brak możliwości zbycia lokalu przez spółdzielnię w drodze przetargu i konieczność rozliczenia się z wniesionego wkładu mieszkaniowego z osobą, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo z jej spadkobiercami. Jednakże obecnie obowiązująca ustawa w żaden sposób nie określa zasad tego rodzaju rozliczeń (ani zasad waloryzacji wkładu mieszkaniowego ani zasad ustalających wysokość świadczenia pieniężnego związanego z nabyciem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w trybie ww. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy), przekazując tą materię w całości do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej. Tym samym ustawodawca dokonał zróżnicowania zasad wypłacania wkładu mieszkaniowego w zależności od formy zbycia lokalu mieszkalnego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.

##### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Za nim jednak przystąpił do szczegółowej oceny zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, to poruszył kwestię, czy w analizowanym przypadku występuje pominięcie ustawodawcze, czy może zaniechanie ustawodawcze. Odpowiedź na zadane pytanie ma istotne znaczenie z punktu widzenia kognicji Trybunału, który nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego pominięcie ustawodawcze występuje wówczas, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując tylko fragmentarycznie niektóre zagadnienia. W przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do oceny jego konstytucyjności nie tylko w zakresie norm jakie on zawiera, ale również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na charakter objętej aktem regulacji, może on budzić

wątpliwości natury konstytucyjnej. Prowadzi to do wniosku, że o ile ustawodawcy przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to jeżeli decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem przepisów konstytucyjnych (wyrok TK z dnia 21 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, gdyż ustawa o spółdzielniach po zmianach, które weszły w życie z dniem 1 sierpnia 2007 r. reguluje zasady z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sposób fragmentaryczny ograniczając się jedynie do sytuacji, w której lokal mieszkalny został zbyty w drodze przetargu. Natomiast w przypadku niemożności zastosowania trybu przetargu ustawa odsyła do uregulowania tej kwestii w statucie spółdzielni. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił o zakwalifikowaniu zaskarżonego przepisu jako pominięcia ustawodawczego.

Przechodząc do szczegółowej analizy problemu, Trybunał Konstytucyjny, zauważył, że zgodnie z art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powyższy przepis nie wyklucza jednak absolutnej nienaruszalności tych praw, gdyż w uzasadnionych przypadkach ingerencja taka może zostać uznana za dopuszczalną, a jej granice zostały wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Drugim wzorcem kontroli, z którym Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację była zasada poprawnej legislacji. Zasada ta wywodzi się z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada poprawnej legislacji, rozumiana jest, jako wymaganie formułowania przepisów prawnych w sposób, który zapewnia dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego.

Badając zaskarżoną regulację w ww. wzorcami, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że prawo do wkładu mieszkaniowego jest innym prawem majątkowym, o którym mowa

w art. 64 ust. 1 Konstytucji, i z tego powodu może zostać ono ograniczone jedynie aktem o randze ustawowej. Dodatkowo sama instytucja wkładu mieszkaniowego została ukształtowana w ustawie, dlatego też w tym akcie powinny zostać zawarte odpowiednie mechanizmy warunkujące jej ochronę, w sposób zgodny z wymogami konstytucyjnymi. Tym samym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odesłanie do uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w przypadku gdy sam lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu nie gwarantuje mu należytej ochrony. Po pierwsze dlatego, że statut spółdzielni mieszkaniowej może jedynie precyzować przepisy ustawy odnośnie członków spółdzielni. Natomiast w kwestii zwrotu wkładu mieszkaniowego, w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, gdy lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu statut ten bez właściwych regulacji w ustawie dowolnie kształtuje sytuację prawną osób, niebędących członkami spółdzielni. Tym samym, w celu zapewnienia należytej ochrony praw ww. osób istnieje potrzeba uregulowania tej kwestii w ustawie. Powyższe wydaje się tym bardziej zasadne, że do dnia 30 lipca 2007 r. ustawa o spółdzielniach przewidywała zasady zwrotu wkładu mieszkaniowego w analizowanym przypadku. W okresie tym obowiązywał również zaskarżony przepis art. 8 pkt 3 obecnej ustawy o spółdzielniach, który pełnił wówczas jedynie rolę uzupełniającą. Tym samym ustawodawca rezygnując z określenia tych zasad w ustawie doprowadził do nadmiernego rozszerzenia zakresu stosowania zaskarżonego przepisu. Ponadto wkład mieszkaniowy, jako inne prawo majątkowe podlega szczególnej ochronie wyznaczonej przez ramy art. 64 Konstytucji. Wobec powyższego ustalenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tego prawa winno być dokonane w ustawie. Tym bardziej, że statut spółdzielni mieszkaniowej nie jest aktem o charakterze powszechnie obowiązującym i każda spółdzielnia mieszkaniowa może przyjąć odmienne regulacje w tym przedmiocie. Podkreślenia również wymaga, że brak precyzyjnych zasad regulujących kwestię spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, wkładu mieszkaniowego oraz zasad kształtujących sytuację prawą osób, które chcą pozostać w mieszkaniu po wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu osoby, z którą mieszkały spowodowało, jak wynika z informacji przedstawionych w toku sprawy, że osoby te nie skorzystały z przysługującego im przywileju, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach.

Mając na uwadze przytoczone wyżej argumenty dotyczące przyjętego sposobu regulacji zasad zwrotu wkładu mieszkaniowego oraz zaproponowaną technikę legislacyjną, Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżony przepis za sprzeczny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Niekonstytucyjność przepisu art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach wynika z faktu iż upoważnia on spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczania należności z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Tym samym, ustawodawca reguluje daną instytucję prawną z pominięciem pewnych jej elementów, które zgodnie z jego dyspozycją zostały uregulowane w statucie spółdzielni. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w analizowanym przypadku doszło do pominięcia ustawodawczego, którego stwierdzenie w niniejszym wyroku nie powoduje utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Na skutek ww. wyroku nie ulega również modyfikacji brzmienie tego przepisu, co jak podkreśla Trybunał, zobowiązuje ustawodawcę do podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W opinii Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest uzupełnienie ustawy o spółdzielniach o zasady rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Ustawodawca powinien określić zarówno zasady rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego, w tym również zasady waloryzacji tego wkładu, jak i zasady określania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez osobę nabywającą spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach (tj. gdy małżonek, dzieci lub inni bliscy osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło wystąpią z roszczeniem o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu). Ponadto dokonując odpowiednich zmian ustawodawca powinien wyważyć interesy spółdzielni i jej członków oraz interesy rodziny, w ramach której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest przekazywane w drodze realizacji wspomnianych wyżej roszczeń.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na charakter wyroku (pominięcie ustawodawcze), w celu usunięcia stanu niekonstytucyjności konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych w zakresie uzupełnienia regulacji dotyczących zasad zwrotu wkładu mieszkaniowego, w sytuacji gdy sam lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

## **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Działania legislacyjne podejmowane w celu wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinny skupiać się na kompleksowym uregulowaniu w ustawie o spółdzielniach, a nie w statucie spółdzielni, zasad zwrotu wkładu mieszkaniowego.

## **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Sejmu i Senatu nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast z informacji dostępnych na stronie internetowej Sejmu wynika, że obecnie trwają prace legislacyjne nad kilkoma projektami ustaw, które dotyczą tematyki spółdzielni mieszkaniowych. Celem niektórych z nich (np. projektu ustawy o nr druku 1353 albo 1065) jest również realizacja wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w innych wyrokach. W związku z powyższym, zasadnym wydaje się, aby w przypadku konstruowania stanowiska Rządu do tych projektów, zgłosić postulat rozszerzenia ich zakresu również o materię poruszoną w niniejszym orzeczeniu.

Departament Prawny i Orzecznictwa  
Naczelnik Wydziału

*Joanna Knapieńska*  
Joanna Knapieńska

Opracowała:  
Anna Markowska

16.09.2013 r.  
Anna Markowska