



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 26 maja 2014 r.

Druk nr 642

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Andrzej Matusiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222) po art. 11¹ dodaje się art. 11² w brzmieniu:

„Art. 11². 1. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, gdy ten lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu na podstawie art. 11 ust. 2, spółdzielnia zwraca osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu. W rozliczeniu tym nie uwzględnia się długu obciążającego członka z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w ust. 2. Warunkiem wypłaty wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części jest opróżnienie lokalu.

2. Członek zawierający umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie, wnosi wkład mieszkaniowy w wysokości wkładu wypłaconego innej osobie, o której mowa w ust. 1, oraz zobowiązuje się do spłaty długu obciążającego tę osobę z tytułu przypadającej na nią części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami. Przepis art. 10 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

3. Przepisy art. 11 ust. 2³ i 3 stosuje się.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 36/12) dotyczącego ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 16 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 814, a jego pełny tekst wraz z uzasadnieniem w OTK ZU nr 5A, poz. 64.

Projekt reguluje sposób ustalania wysokości wkładu oraz zwracanej wartości wkładu w przypadku, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Dotychczas kwestie te regulowały spółdzielnie w swoich statutach.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych 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 RP.

2.2. Istotą spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego jest zobowiązanie się spółdzielni do oddania członkowi spółdzielni lokalu mieszkalnego do używania, w zamian za zobowiązanie się członka do wniesienia wkładu mieszkaniowego oraz do uiszczania określonych opłat. Wkładem mieszkaniowym są koszty inwestycji przypadające na dany lokal, pomniejszone o ewentualne środki uzyskane na sfinansowanie kosztów budowy z innych źródeł. Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego jest niezbywalne i nie przechodzi na spadkobierców. Tak długo, jak istnieje spółdzielcze prawo do lokalu, prawo do wkładu nie ma samodzielnego bytu. Wkład staje się samodzielnym prawem majątkowym w chwili wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu. Przysługuje ono wtedy osobie, której spółdzielcze prawo wygasło albo spadkobiercy. Spółdzielcze prawo do lokalu wygasa z chwilą ustania członkostwa oraz w innych przypadkach określonych w ustawie.

W przypadku, gdy spółdzielcze prawo wygaśnie spółdzielnia ogłasza przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu. Warunkiem nabycia w tym trybie odrębnej własności lokalu jest wpłata wartości rynkowej lokalu. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu (dotychczasowy wkład). Ustawa precyzuje, że przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu. Z wypłacanej osobie uprawnionej wartości rynkowej lokalu potrąca się niekiedy pewne kwoty (art. 11 ust. 2¹ i 2²).

Jeśli jednak prawo do lokalu wygaśnie, ale roszczenie o przyjęcie do spółdzielni i ustanowienie prawa do lokalu zgłoszą dzieci lub inne osoby bliskie (czasem także małżonek), to przetargu nie przeprowadza się. Nie przeprowadza się go również wtedy, gdy gotowość do zawarcia umowy o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu zgłoszą członkowie spółdzielni, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Jednak w przypadkach, kiedy przetargu się nie przeprowadza, ustawa nie precyzuje sposobu ustalania wysokości wypłacanej wartości rynkowej lokalu. W przypadku lokatorskiego prawa spółdzielczego instytucje prawa do lokalu oraz prawa do wkładu mogą być bowiem od siebie oderwane. Jeśli zarówno prawo do lokalu, jak i prawo do wkładu przejmuje ten sam podmiot, w praktyce problem nie istnieje. Pojawia się on wtedy, gdy prawo do lokalu nabywa inna osoba, niż osoba czy osoby, które dziedziczą wkład. Osoba przejmująca prawo do lokalu, chciałaby zapłacić niewysoki wkład w związku z nabyciem prawa do lokalu. Osoba, która przejmuje dotychczasowy wkład (bez prawa do lokalu) chciałaby by wartość wkładu (wartość rynkowa lokalu) była ustalona na możliwie wysokim poziomie. W praktyce przyjmuje się, że wyliczenia tego dokonuje się - na podstawie art. 8 pkt 3 - w sposób określony w statucie spółdzielni. Statuty określają też wysokość wkładu (wartości rynkowej lokalu), jaki w takim przypadku wnoszą osoby wstępujące w prawa dotychczasowego członka spółdzielni. „[P]owszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść osoba bliska lub małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu korzystająca z uprawnień przyznanych jej przez art. 14 i art. 15 u.s.m”.

2.3. Powołując się na wnioskodawcę Trybunał stwierdził, iż „kwestionowana regulacja (...) budzi wątpliwości co do zgodności z dwiema zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji prawnej wnioskodawca upatruje w tym, że rozciąga ona «moc wiążącą statutu spółdzielni (...) 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» (...). Z kolei naruszenie zasady poprawnej legislacji wnioskodawca uzasadnia tym, że «odesłanie całego kompleksu zagadnień związanych z rozliczeniem wkładu mieszkaniowego (...) do uregulowania w statucie spółdzielni, który nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa i nie ma mocy wiążącej wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów (...) 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» (...). Niezgodność art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji wnioskodawca łączy dodatkowo z art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorcem związkowym, stwierdzając, że w obecnym kształcie kwestionowany przepis nie gwarantuje należytej ochrony prawu do wkładu mieszkaniowego będącemu prawem majątkowym”.

Jak już zauważono „[p]rawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym ściśle związanym ze spółdzielczym prawem do lokalu. Dopóki to ostatnie prawo istnieje i przysługuje uprawnionemu, dopóty prawo do wkładu nie ma samodzielnego bytu. Jeżeli jednak to ostatnie prawo wygaśnie, prawo do wkładu uzyskuje samodzielność, stając się zwykłą wierzytelnością, którą uprawniony może swobodnie rozporządzać. Z tego powodu po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia mieszkaniowa powinna rozliczyć się z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego.

Dopóki istnieje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego związane z nim prawo do wkładu mieszkaniowego przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej. Obowiązek wniesienia wkładu mieszkaniowego jest bowiem (...) elementem umowy o budowę lokalu zawieranej przez spółdzielnię z członkiem ubiegającym się o ustanowienie

spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. (...) [T]o ostatnie prawo może należeć do jednej osoby albo do małżonków. Z chwilą wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego roszczenie o zwrot wniesionego wkładu mieszkaniowego uzyskuje samodzielny byt prawny. Roszczenie to przysługuje wówczas osobie, która nie posiada już statusu członka spółdzielni mieszkaniowej, tj. albo byłemu członkowi spółdzielni mieszkaniowej, którego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło (...) albo spadkobiercom tej osoby”.

„Problematyka zwrotu należności z tytułu wkładu mieszkaniowego do 30 lipca 2007 r. uregulowana była w art. 11 ust. 2 u.s.m. Przepis ten w brzmieniu wówczas obowiązującym stanowił, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia zwraca zgodnie z postanowieniami statutu osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu. (...) Roszczenie o wypłatę wkładu (...) stawało się wymagalne z chwilą opróżnienia lokalu. Z kolei art. 10 ust. 3 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2007 r. określał zasady ustalania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez członka zawierającego umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie. Zgodnie z tym przepisem taki członek wносił wkład mieszkaniowy w wysokości wkładu wypłaconego osobie, o której mowa w art. 11 ust. 2 u.s.m. (...). Tym samym ustawa (...) w sposób kompleksowy określała zasady rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego, tj. zarówno zasady rozliczeń zwrotu wkładu mieszkaniowego z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, jak i zasady rozliczeń z tytułu wniesienia wkładu mieszkaniowego przez osobę, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do tego samego lokalu mieszkalnego po osobie, której prawo wygasło. Powyższa regulacja ustawowa dotycząca zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego była uszczegółowiana przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 pkt 3 u.s.m., umożliwiającego uregulowanie w statucie problematyki wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego.

Art. 10 ust. 3 oraz art. 11 ust. 2 u.s.m. zostały znowelizowane przez ustawę z dnia 14 czerwca 2007 r. (...), która weszła w życie 31 lipca 2007 r. W obecnym stanie prawnym pojęcie «wkładu mieszkaniowego» odnosi się jedynie do kwoty, którą członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu

mieszkalnego jest obowiązany wnieść do spółdzielni. W sytuacji odwrotnej, gdy pojawia się konieczność rozliczenia z tytułu wniesionego uprzednio wkładu mieszkaniowego z uwagi na wygaśnięcie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego ustawodawca nie posługuje się już pojęciem «wkładu mieszkaniowego», lecz pojęciem «wartości rynkowej lokalu». Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.m. (...) w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15 u.s.m., ogłasza (...) przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu. Pierwszeństwo w nabyciu lokalu mają członkowie, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, w wypadku zaś zgłoszenia się kilku uprawnionych, pierwszeństwo ma najdłużej oczekujący. Warunkiem przeniesienia odrębnej własności lokalu na takiego członka jest wpłata przez niego wartości rynkowej tego lokalu. Kolejne ustępy art. 11 u.s.m. regulują kwestię rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego. Zgodnie z art. 11 ust. 2¹-2² u.s.m. w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu (...). Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu”. W niektórych przypadkach jednak, jak wskazano, przetargu się nie organizuje. Dotyczy to m.in. sytuacji, kiedy po wygaśnięciu prawa do lokalu dotychczasowego członka (na skutek śmierci, rozvodu, po którym małżonkowie nie uzgodnili, które z nich przejmuje prawo), prawo do lokalu nabywają dzieci i inne osoby bliskie, czasem także małżonek.

„[U]stawa (...) w żaden sposób nie określa zasad rozliczeń z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie został zbyty w drodze przetargu, lecz został przyznany osobom wskazanym w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. (...). Ustawa nie określa również zasad ustalania wysokości świadczenia pieniężnego wnoszonego przez te ostatnie osoby do spółdzielni mieszkaniowej tytułem wkładu mieszkaniowego lub wartości rynkowej lokalu. Tym samym osoby uprawnione z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego nie mają w ustawie zagwarantowanego ani prawa do otrzymania wartości rynkowej lokalu, gdyż (...) do tej sytuacji nie odnosi się procedura przetargowa, ani prawa do otrzymania wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu, tak jak to miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym do 30 lipca 2007 r. Innymi słowy, ustawa w żaden sposób nie reguluje zasad rozliczania się spółdzielni mieszkaniowej w tej właśnie sytuacji z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wcześniej lub odziedziczonego

wkładu mieszkaniowego. (...) [B]rak regulacji ustawowej w tym zakresie pozwala na sformułowanie wniosku, że jest to materia przekazana do unormowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej”. „W ten sposób spółdzielnia mieszkaniowa uzyskuje nieograniczoną swobodę regulacyjną, ustawodawca nie formułuje bowiem żadnych wskazówek co do treści przekazanej do uregulowania materii. Ponadto kwestionowana regulacja rozciąga moc wiążącą statutu spółdzielni na osoby, które nie są jej członkami, tj. albo byłych członków, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu (...) wygasło, albo ich spadkobierców”.

„Prawo do wkładu mieszkaniowego jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, które - zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji - może być ograniczane jedynie w drodze ustawy. Prawo to zostało przyznane i co do istoty ukształtowane w ustawie, stąd też w ustawie należy ukształtować mechanizmy gwarantujące jego ochronę. Odesłanie do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, tego rodzaju ochrony nie gwarantuje”.

Zdaniem TK „[n]iedopuszczalne jest regulowanie tej materii co do istoty w statucie spółdzielni mieszkaniowej, który nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, a co więcej nawet nie jest aktem normatywnym. Wybrana przez ustawodawcę technika legislacyjna okazała się zatem nieprawidłowa”.

W praktyce „rozwiązania przyjęte w statutach poszczególnych spółdzielni mieszkaniowych bardzo się różnią między sobą, a ponadto często są niekorzystne dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (...) [P]owszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 21 u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść osoba bliska lub małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu korzystająca z uprawnień przyznanych jej przez art. 14 i art. 15 u.s.m. Taka praktyka - zdaniem wnioskodawcy - jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów uprawnień określonych w tych przepisach”.

Ponadto TK zauważył, że „rozliczeń z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, spółdzielnia dokonuje z reguły z członkami rodziny osoby, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Uprawnionymi do uzyskania zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego są bowiem osoba, której spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło lub jej spadkobiercy, którymi w wypadku dziedziczenia ustawowego są członkowie jej najbliższej rodziny. Z kolei uprawnionymi do skorzystania z roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. są małżonek osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło, jej dzieci oraz inne osoby bliskie. Z uwagi na tę specyficzną sytuację prawną polegającą na dokonywaniu przez spółdzielnię mieszkaniową rozliczeń z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego w kręgu osób należących do jednej rodziny konieczne jest takie ukształtowanie zasad tych rozliczeń, by uwzględniały one nie tylko interes spółdzielni mieszkaniowej i jej członków, lecz także interesy członków rodziny osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło oraz jej samej. Tymczasem, jak podnosił przedstawiciel wnioskodawcy (...), wiele osób uprawnionych nie korzysta z roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. z obawy przed koniecznością dokonania za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowej rozliczeń ze spadkobiercami osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło. Dotyczy to zwłaszcza osób, które mieszkały w tym lokalu z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło i które, nie mając środków finansowych na dokonanie rozliczeń ze spadkobiercami, mieszkają w tym lokalu nadal, choć ze świadomością, że ich sytuacja prawna nie została uregulowana. Przepisy ustawowe dotyczące rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego powinny sytuację tychże osób uwzględniać”.

2.4. TK zauważył, że „[w] następstwie niniejszego wyroku zachodzi konieczność uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad 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 u.s.m. Regulując powyższe zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, 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 (...). Wskazany wydaje się wykorzystanie w powyższych pracach legislacyjnych zgromadzonych przez wnioskodawcę informacji związanych z dotychczasową praktyką stosowania zaskarżonego przepisu”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. W Sejmie znajduje się kilka projektów ustaw dotyczących spółdzielni mieszkaniowych. Obejmują one również zakwestionowaną regulację. W poselskim projekcie o działalności spółdzielni mieszkaniowych (druk nr 864), w art. 26 w § 6 przewiduje się, że „spółdzielnia wypłaca osobom uprawnionym z tytułu wygasłego prawa wkład mieszkaniowy albo jego część zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu określonej na dzień wygaśnięcia tego prawa”. Od czerwca 2013 r. projekt jest na etapie pracy w komisjach po pierwszym czytaniu. Na podobnym etapie są dwa wykonujące wyroki TK senackie projekty nowelizujące ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Z kolei projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk 819) w ogóle nie reguluje omawianego problemu. Przepis art. 17 ust. 5 przewiduje, że „[w] wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa jest równa kwocie, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu”. Nie wiadomo jednak jaką wysokość ma ten wkład, gdy lokal został przeniesiony na inną osobę w trybie nieprzetargowym.

3.2. Zakwestionowana regulacja obejmuje dwa problemy. Pierwszy, którym TK zajął się przede wszystkim, to poziom regulacji - statut spółdzielni czy ustawa. Można go rozwiązać na dwa sposoby: albo przywrócić dotychczasowe przepisy ustawy, albo wprowadzić przepis przewidujący, że zwrotu wartości lokalu dokonuje się według zasad określonych w statucie spółdzielni obowiązującym w chwili, gdy dotychczasowy uprawniony do lokalu był jeszcze członkiem (albo wstępował do) spółdzielni. Ta ostatnia propozycja „unieważni” zarzut, iż pierwotny uprawniony nie ma wpływu na określenie zasad rozliczeń.

Drugi problem dotyczy treści regulacji. Choć TK nie orzekł o niekonstytucyjności takiej czy innej wysokości wkładu wnoszonego przez osoby bliskie uprawnione do przejęcia lokalu, ani takiej czy innej wysokości wartości rynkowej lokalu wypłacanej osobom

uprawnionym do jej dziedziczenia, wskazał, że ustawa powinna określić te kwoty, albo sposób ich ustalania uwzględniając interesy zarówno 1) spółdzielni i jej członków, 2) dotychczasowego członka lub spadkobierców dziedziczących wartość lokalu, jak i 3) osób uprawnionych do lokalu, a zarazem zobowiązanych do wpłacenia wkładu. Interesy tych trzech stron są różne. Przede wszystkim spadkobiercy (np. członkowie rodziny, dzieci, małżonek) chcą otrzymać satysfakcjonującą kwotę będącą ekwiwalentem wkładu wniesionego np. przez zmarłego członka rodziny. Osoba uprawniona do lokalu, na ogół też członek rodziny, chciałaby przejąć lokal wnosząc jak najmniejszy wkład mieszkaniowy. Godząc oba interesy należałoby różnicę przerzucić na spółdzielnię, a w praktyce na członków spółdzielni. Wykonanie wyroku - w tym zakresie - w taki sposób, niesłoby ryzyko naruszenia Konstytucji po raz kolejny.

Należy zwrócić uwagę, iż nikt nie kwestionuje prawa właściciela (spadkodawcy) do rozporządzania swym majątkiem na wypadek śmierci. Może on - nie podejmując żadnych kroków - pozostawić majątek (w tym dom, mieszkanie) spadkobiercom, którzy dziedziczą ów majątek przy takiej wartości, jaką on ma w chwili przejścia spadku. Nie mogą domagać się od kogokolwiek dopłaty do zbyt niskiej - ich zdaniem - wartości przejmowanego majątku.

Podobnie osoba, która mieszkała razem ze spadkodawcą, lub której spadkodawca wynajmował dom czy mieszkanie nie może domagać się sprzedaży tej nieruchomości od spadkobierców, na jakichś preferencyjnych zasadach. Od nikogo też (np. od sąsiadów) nie może domagać się dopłaty do różnicy między ceną, jaką jest w stanie za to mieszkanie zapłacić, a ceną, którą żądają spadkobiercy.

Fakt iż mamy do czynienia z lokatorskim mieszkaniem spółdzielczym nie powinien zmieniać powyższych reguł dotyczących prawa własności, którego spółdzielcze prawo do lokalu jest formą. Zarówno własność spadkobierców, jak i osoby bliskiej uprawnionej do lokalu, a także innych członków spółdzielni podlega konstytucyjnej ochronie. Nie jest możliwe skonstruowanie uniwersalnej zasady, która pogodziłaby interesy trzech stron. W warunkach państwa socjalistycznego, kiedy dotowało ono spółdzielnie, uprawnione było w konsekwencji do wskazywania beneficjentów tych dotacji. Obecnie, gdy spółdzielnie i lokale spółdzielcze powstają i są utrzymywane dzięki wkładom członków, brak uzasadnienia by ustawodawca dokonywał realokacji tych wkładów czy ich wartości między różnymi podmiotami.

Choć co prawda w uzasadnieniu do wyroku TK, pojawiają się wątki dotyczące sprawiedliwości społecznej oraz ochrony rodziny, to omawiany przepis nie został uznany za niezgodny z tymi zasadami, przez to, że umożliwia (taka jest praktyka spółdzielni) określanie wysokości wkładu oraz jego ekwiwalentu na poziomie rynkowym. Zatem proponowane wykonanie wyroku w tym zakresie polega na umożliwieniu uprawnionemu do dziedziczenia wkładu spadkobiercy, osiągnięcia takiej jego wartości, która odpowiada rynkowej wartości prawa (lokalu), którego jest ekwiwalentem. Zarazem umożliwia zainteresowanemu prawem do lokalu uzyskanie go po stosownej cenie (nie wyższej i nie niższej). Powszechnie stosowanym mechanizmem uzgadniania ceny w takich sytuacjach jest wolny rynek, który zgodnie z art. 20 Konstytucji jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej.

Należy też zwrócić uwagę, że ustawa nie przesądza tego, że prawo do lokalu musi dotyczyć tego lokalu, który został zwolniony przez osobę, po której uprawniony „przejmuje” to prawo. Zatem osobie uprawnionej należałoby przede wszystkim umożliwić przejęcie takiego lokalu, co do którego byłaby skłonna zapłacić wkład. Niewłaściwym rozwiązaniem byłoby przyznawanie jej większego, droższego lokalu i przenoszenie części kosztów za wysokiego na jej możliwości wkładu na spadkobierców lub innych członków spółdzielni. Jeśli zatem osoba, która przejęła po dotychczasowym członku prawo do lokalu nie jest w stanie wpłacić jego rynkowej wartości, powinna wnosić o przydzielenie jej w ramach tego prawa do lokalu - lokalu mniejszego, tańszego, którego rynkową wartość byłaby w stanie zapłacić.

4. Skutki projektowanej ustawy

Ustawa przywraca stan prawny obowiązujący przed wejściem w życie zakwestionowanej nowelizacji. Od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy członkowie i spadkobiercy będą mogli liczyć na uzyskanie zwrotu wkładu z tytułu spółdzielczego lokatorskiego prawa, w jego rynkowej wartości. Rynkową wartość (nie niższą i nie wyższą) będzie płaciła też osoba przejmująca prawa do lokalu.

Ustawa nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.