RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 17 grudnia 2013 r.

PG VIII TK 22/13
(SK 11/13)

KONSTYTUCYJNY
FLARIA
18. 12. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S K. o stwierdzenie niezgodności art. 17^{10} ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222) i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) **art. 17^{10} ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222) w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia zarządu spółdzielni mieszkaniowej z żądaniem zezwolenia na licytacyjną sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przysługującego członkowi spółdzielni mieszkaniowej lub osobie niebędącej członkiem spółdzielni, z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1^1 i 5 ustawy o**

mieszkaniowych, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

U Z A S A D N I E N I E

W skardze konstytucyjnej, uzupełnionej pismem procesowym, S K. zakwestionował konstytucyjność art. 17^{10} ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), dalej jako „ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych", oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), dalej jako „ustawa o własności lokali".

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Sąd Rejonowy W , wyrokiem z dnia lutego 2010 r., uwzględnił powództwo Spółdzielni Mieszkaniowej w W., wniesione przeciwko Skarżącemu, uznając tym samym roszczenie o nakazanie sprzedaży, w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości, przysługującego S K. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego powódki.

Sąd pierwszej instancji ustalił, iż Skarżący od 1994 r. był członkiem wymienionej Spółdzielni oraz, że przysługuje mu spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Z uwagi na uporczywe uchylanie się od uiszczania opłat, S K. został wykluczony z grona członków Spółdzielni Mieszkaniowej w W. W okresie od 1998 r. do października 2009 r. nie pokrywał opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w części

przypadającej na jego lokal. Nie spłacił także kwoty zł, która była zasądzona wyrokiem Sądu Rejonowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy stwierdził, że zachowanie Skarżącego wyczerpuje przesłanki wskazane w art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ze względu na niewykonywanie ciążącego na nim obowiązku wnoszenia opłat i długotrwałe zaległości z ich zapłatą.

Apelacja, wniesiona przez S K. od tego wyroku, została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego W z dnia lipca 2011 r. Sąd odwoławczy, podzielił zarówno ustalenia faktyczne poczynione przez sąd pierwszej instancji, jak również dokonaną przez ten Sąd ich ocenę prawną, doprecyzowując jedynie, że zachowanie Skarżącego „wypełniło przesłanki z art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali".

Zdaniem Skarżącego, przepisy art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali naruszają art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności, S K. wskazał, że ostatni z zakwestionowanych przepisów (art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali) stanowił już przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które było zainicjowane pytaniem prawnym przedstawionym przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu. Do merytorycznej kontroli tego przepisu nie doszło, ponieważ Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt P 21/10, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 71, umorzył postępowanie na skutek cofnięcia pytania prawnego.

Skarżący stwierdził, że „podtrzymuje" wątpliwości konstytucyjnoprawne sformułowane w tym pytaniu prawnym pod adresem art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali oraz podziela negatywną ocenę tego przepisu wyrażoną w związku z tym pytaniem przez Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 6 lipca 2010 r. Następnie S K. podkreślił, że poglądy przedstawione przez Sąd

Rejonowy w Grudziądzu oraz przez Prokuratora Generalnego są również zasadne „w powiązaniu z art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych".

W piśmie procesowym, uzupełniającym skargę konstytucyjną, Skarżący wskazał, że zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji ochronie - na równi z własnością - podlegają także inne prawa majątkowe. Takim „innym prawem majątkowym" jest przysługujące mu spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Zakwestionowany art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, poprzez umożliwienie spółdzielni mieszkaniowej żądania przymusowej sprzedaży lokalu w trybie tego przepisu ogranicza to prawo majątkowe, co w konsekwencji prowadzi do jego naruszenia w istotny sposób.

Skarżący podkreślił, że wprawdzie art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, jednakże pod warunkiem, że jest to konieczne dla ochrony wolności i praw innych osób. Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności powinny być rozwiązaniem subsydiarnym, a więc stosowanym w sytuacji, gdy nie ma innego rozwiązania, inna droga nie jest możliwa albo praw osób trzecich nie można chronić w inny sposób.

W ocenie Skarżącego, ograniczenie prawa majątkowego przewidziane w 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jakim jest możliwość żądania przymusowej sprzedaży lokalu w trybie tego przepisu, nie spełnia zasady konieczności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). S K. podkreślił, że istnieje inne rozwiązanie, które wyklucza zastosowanie ograniczenia przewidzianego w zaskarżonej regulacji. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego umożliwiają bowiem spółdzielni mieszkaniowej wystąpienie z powództwem o zapłatę, a następnie egzekucję wyroku. Zdaniem S K., nie ma zatem potrzeby korzystania z powództwa o przymusowe zbycie lokalu, skoro można z tego lokalu przeprowadzić egzekucję w trybie „tradycyjnym", tj. po uzyskaniu tytułu wykonawczego w procesie o zasądzenie świadczenia.

W *petitum* skargi konstytucyjnej jako przedmiot zaskarżenia wskazano dwa przepisy: art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali.

Zgodnie z art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, „w przypadku długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1^1 i 5, rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, przepis art. 16 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali stosuje się odpowiednio. Z żądaniem, o którym mowa w tym przepisie, występuje zarząd spółdzielni na wniosek rady nadzorczej".

Przepis art. 16 ustawy o własności lokali ma następujące brzmienie: „Jeżeli właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, wspólnota mieszkaniowa może w trybie procesu żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości." (ust. 1), zaś „Właścicielowi, którego lokal został sprzedany, nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego." (ust. 2).

Artykuł 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przytoczonej treści obowiązuje od dnia 22 lipca 2005 r. Zauważyć należy, że w Dzienniku Ustaw z 2013 r., pod poz. 1222, został ogłoszony tekst jednolity tej ustawy. Ponieważ w okresie między wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Skarżącego a ogłoszeniem tekstu jednolitego kwestionowany przepis nie były zmieniany, w *petitum* stanowiska oraz w dalszej części jego uzasadnienia odwołano się do wskazanego tekstu jednolitego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Z kolei art. 16 ustawy o własności lokali w cytowanym

brzmieniu obowiązuje od dnia 1 stycznia 1995 r. (tj. od wejścia w życie tej ustawy) i do tej pory nie był nowelizowany.

Z zaskarżonych przepisów wynika, że ustawodawca przyznał spółdzielni mieszkaniowej (a ściślej: zarządowi spółdzielni na wniosek rady nadzorczej) uprawnienie do wytoczenia powództwa o zezwolenie na sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przysługującego członkowi spółdzielni lub osobie niebędącej członkiem, w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości, po zaistnieniu określonych przesłanek.

Po pierwsze, są nimi: 1) długotrwałe zaległości z zapłatą opłat służących pokrywaniu kosztów związanych z: eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, oraz - w przypadku członków spółdzielni - działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię, jeżeli uchwała walnego zgromadzenia tak stanowi (art. 4 ust. 1, 1^1 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych); 2) rażące lub uporczywe wykraczanie osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu; 3) niewłaściwe zachowanie osoby korzystającej z lokalu, czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej.

Po drugie, poza koniecznością wystąpienia jednej ze wskazanych przesłanek, warunkiem skorzystania z żądania przyznanego na podstawie art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest podjęcie przez radę nadzorczą spółdzielni mieszkaniowej uchwały upoważniającej lub obligującej zarząd spółdzielni do wystąpienia z pozwem przeciwko uprawnionym do lokalu.

Przyznane spółdzielni mieszkaniowej roszczenie przysługuje zarówno w sytuacji, gdy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przypada jednej osobie, jak i kilku osobom. Dotyczy zachowania osób będących członkami spółdzielni mieszkaniowej lub osób niebędących członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a także stale zamieszkujących

z tymi osobami pełnoletnich osób (z wyjątkiem pełnoletnich zstępnych pozostających na ich utrzymaniu) oraz osób faktycznie korzystających z lokalu (art. 4 ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

W razie uwzględnienia powództwa spółdzielni mieszkaniowej, sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu odbywa się w drodze licytacji na podstawie art. 921-1013 k.p.c.

Przed merytoryczną oceną zarzutów Skarżącego, należy odnieść się do kwestii formalnych, dotyczących zarówno przedmiotu kontroli konstytucyjnej, jak i wzorców tej kontroli.

Ustosunkowując się w pierwszej kolejności do przedmiotu kontroli, należy zauważyć, że S K., jak już była o tym mowa, w *petitum* skargi konstytucyjnej jej przedmiotem uczynił w całości dwa przepisy: art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali. Jednak w uzasadnieniu tej skargi przedmiot kontroli został ujęty inaczej. Skarżący wprost bowiem stwierdził, że „regulacja prawna będąca przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej, tj. przepis art. 17 z indeksem 10 USM w zw. z art. 16 ust. 1 UWL stanowi podstawę niekorzystnego dla pozwanego rozstrzygnięcia". Oznacza to, że pierwszy z wymienionych przepisów (art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) został potraktowany jako podstawowy przedmiot kontroli, zaś drugi z nich (art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali) jako przepis związkowy.

Podkreślić należy, że dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, jako subsydiarnego i nadzwyczajnego środka ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, wymaga spełnienia szeregu przesłanek zawartych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a sprecyzowanych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Zarówno art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymagają, aby przedmiotem skargi uczyniono przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł

ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach bądź obowiązkach skarżącego.

W wyroku z dnia 18 października 2011 r. (sygn. akt SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „chodzi tu nie tyle o przepis *expressis verbis* wskazany w orzeczeniu kształtującym prawa i obowiązki skarżącego, ale o przepis lub fragment przepisu, który rzeczywiście stanowił podstawę konkretnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy autor skargi powinien wykazać istnienie związku pomiędzy podstawą normatywną rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej a treścią tego rozstrzygnięcia dotyczącego jego konstytucyjnych praw lub wolności".

Postawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Skarżącego był wyrok Sądu Okręgowego W z dnia lipca 2011 r. oddalający wniesioną przez niego apelację. Sąd odwoławczy, uzasadniając ten wyrok, stwierdził, że podziela ustalenia faktyczne poczynione przez sąd pierwszej instancji, jak również dokonaną przez ten Sąd ich ocenę prawną, oraz wskazał, iż zachowanie Skarżącego „wypełniło przesłanki z art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali".

Jednocześnie należy zaznaczyć, że z wyroków sądów obu instancji wynika, iż do orzeczenia o zezwoleniu na przymusową sprzedaż w drodze licytacji przysługującego Skarżącemu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu doszło z uwagi na wystąpienie tylko jednej z trzech materialnych przesłanek, o których mowa w art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a mianowicie z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą należnych spółdzielni opłat określonych w art. 4 ust. 1, 1^1 i 5 tej ustawy. Zakresem kontroli zatem może być objęty art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, lecz tylko w części odnoszącej się do wskazanej przesłanki przymusowej sprzedaży.

W konsekwencji, należy przyjąć, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest norma skonstruowana na podstawie art.

17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali - w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia zarządu spółdzielni mieszkaniowej z żądaniem zezwolenia na licytacyjną sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przysługującego członkowi spółdzielni mieszkaniowej lub osobie niebędącej członkiem spółdzielni, z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1^1 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W pozostałym zakresie postępowanie, dotyczące kontroli art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kolejną kwestią formalną, do której także należy się odnieść, jest ustalenie wzorców konstytucyjnej kontroli w niniejszej sprawie. W *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli zaskarżonej regulacji wskazano art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem z analizy uzasadnienia skargi oraz pisma uzupełniającego wynika, że S K. podkreślając, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem majątkowym, sformułował argumenty wskazujące, iż domaga się ochrony tego prawa podmiotowego także przez pryzmat art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, znajdującą także zastosowanie w odniesieniu do norm prawnych będących wzorcami kontroli (por. jako jeden z wielu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51), należy przyjąć, że w niniejszej sprawie wzorcami kontroli konstytucyjności art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, we wskazanym zakresie, są przepisy 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Poddanie zaskarżonej regulacji merytorycznej ocenie wymaga uprzedniego przedstawienia obowiązków majątkowych obciążających osoby będące podmiotami spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ustanawianym odrębnie ograniczonym prawem rzeczowym (art. 244 k.c. i art. 17^2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Należy ono zatem do praw na rzeczy cudzej i obciąża nieruchomość spółdzielni mieszkaniowej.

Należy zaznaczyć, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu stanowi prawo zbywalne i dziedziczne, a także podlegające egzekucji (art. 17^2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Stosownie do art. 17^{13} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, do egzekucji z tego prawa stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości. Zawarte w tym przepisie odesłanie nakazuje odpowiednie stosowanie art. 921-1013 k.p.c.

Dysponowanie spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu wiąże się ze zobowiązaniami majątkowymi podmiotów tego prawa (tj. członków spółdzielni albo osób niebędących członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali), dotyczącymi uiszczania tzw. opłat eksploatacyjnych. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, członkowie spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali (lokatorskie albo własnościowe) uczestniczą, poprzez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu, w pokrywaniu kosztów związanych z: a) eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale, b) eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Ponadto członkowie spółdzielni są zobowiązani uczestniczyć w kosztach związanych z działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię, jeżeli uchwała walnego zgromadzenia tak stanowi (art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Z art. 4 ust. 1^1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe

prawa do lokali, uczestniczą w pokrywaniu tzw. opłat eksploatacyjnych zasadniczo na takich samych zasadach jak członkowie spółdzielni. Poza tym mogą oni odpłatnie korzystać z działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej prowadzonej przez spółdzielnię na podstawie umów zawieranych ze spółdzielnią (art. 4 ust. 5 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Za wskazane opłaty (poza opłatami związanymi z działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię) odpowiadają solidarnie z członkami spółdzielni lub osobami niebędącymi członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, osoby pełnoletnie stale z nimi zamieszkujące w lokalu, z wyjątkiem pełnoletnich zstępnych pozostających na ich utrzymaniu, a także osoby faktycznie korzystające z lokalu. Odpowiedzialność tych osób ogranicza się do wysokości opłat należnych za okres ich stałego zamieszkiwania lub faktycznego korzystania z lokalu.

Opłaty wnosi się co miesiąc z góry do 10 dnia miesiąca, przy czym statut spółdzielni może określić inny termin wnoszenia opłat, nie wcześniejszy jednak niż ustawowy. Na żądanie członka spółdzielni lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana przedstawić kalkulację wysokości opłat (art. 6^4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Spółdzielnia ma obowiązek zawiadamiania osób obciążonych wnoszeniem opłat o zmianie ich wysokości, co najmniej na trzy miesiące naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego. W przypadku natomiast zmiany wysokości opłat na pokrycie kosztów niezależnych od spółdzielni (w szczególności energii, gazu, wody oraz odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych) spółdzielnia jest obowiązana zawiadomić te osoby, co najmniej na 14 dni przed upływem terminu do wnoszenia opłat, ale nie później niż ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego ten termin. Zmiany wysokości opłat, w tym opłat na pokrycie kosztów niezależnych od spółdzielni, wymagają uzasadnienia na piśmie (art. 4 ust. 7 i 7^1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Stosownie do ust. 8 w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, członkowie spółdzielni oraz osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej. W takim przypadku ponoszą oni opłaty w dotychczasowej wysokości. Ciężar udowodnienia zasadności zmiany wysokości opłat spoczywa na spółdzielni.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca ułatwił spółdzielniom mieszkaniowym dochodzenie zaległych opłat. Z art. 505^1 pkt 2 k.p.c. wynika bowiem, że sprawy o zapłatę opłat z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej, bez względu na wartość przedmiotu sporu, należą do właściwości sądów rejonowych i są rozpatrywane w trybie postępowania uproszczonego. Ponadto w art. 28 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.) przewidziano, że „w sprawie podlegającej rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym pobiera się opłatę stałą od pozwu, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu umowy, a od apelacji, przy wartości przedmiotu zaskarżenia: 1) do 2000 złotych - 30 złotych; 2) ponad 2000 złotych do 5000 złotych - 100 złotych; 3) ponad 5000 złotych do 7500 złotych - 250 złotych; 4) ponad 7500 złotych - 300 złotych".

Przystępując do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji na wstępie należy zauważyć, że z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma uzupełniającego wynika, iż istota zarzutów Skarżącego sprowadza się do stwierdzenia, że przewidziana w zakwestionowanej regulacji możliwość wystąpienia przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej z żądaniem wydania przez sąd zezwolenia na licytacyjną sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przysługującego podmiotowi uprawnionemu (członkowi spółdzielni lub osobie niebędącej członkiem spółdzielni) długotrwale zalegającemu z zapłatą tzw. opłat eksploatacyjnych, stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo majątkowe, która nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości

określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zaskarżone uregulowanie narusza zasadę ochrony praw majątkowych w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia". Z przytoczonego przepisu ustawy zasadniczej wynika, że jego zakresem przedmiotowym, oprócz prawa własności i prawa dziedziczenia, zostały objęte również inne prawa majątkowe. Zalicza się do nich niewątpliwie spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, będące prawem na rzeczy cudzej, zasadniczo na nieruchomości gruntowej lub budynkowej stanowiącej własność spółdzielni mieszkaniowej.

W świetle zarzutów stawianych w skardze warto zaznaczyć, że kwestia konstytucyjnoprawnego statusu spółdzielni mieszkaniowych była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wskazując, że spółdzielnie mieszkaniowe stanowią jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki (art. 75 ust. 1 Konstytucji), podkreślał „szczególną funkcję własności spółdzielczej, polegającą na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Spółdzielnia nie jest abstrakcyjną konstrukcją prawną, podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne) do niej należące, a majątek należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu ich potrzeb" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83, s. 540).

W wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca, kształtując treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, „musi wziąć pod uwagę szczególny charakter i funkcje spółdzielni mieszkaniowych. W tym kontekście ewentualne ograniczenia rozważanego prawa mogą być usprawiedliwione wyłącznie koniecznością umożliwienia efektywnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni".

Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny również wielokrotnie wypowiadał się na temat instytucji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Trybunał, wskazując, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym, podkreślał, iż w konsekwencji jest prawem węższym od prawa własności; jego treść obejmuje swobodę używania lokalu oraz rozporządzania nim. Trybunał, w swoim orzecznictwie stwierdził, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie mieści się w konstytucyjnym pojęciu własności, należy natomiast do kategorii innych praw majątkowych, objętych ochroną na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że „na gruncie obowiązującej Konstytucji ustawodawca ma swobodę kształtowania treści praw majątkowych, w tym m.in. ograniczonych praw rzeczowych. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Konstytucyjny wymóg ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności ciążący na ustawodawcy obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony uzasadnionych interesów podmiotu danego prawa. Prawa majątkowe o charakterze prywatnoprawnym skorelowane są z obowiązkami innych podmiotów prywatnych, których interesy mogą w mniejszym lub większym stopniu kolidować z interesami podmiotu danego prawa. W tych warunkach z konstytucyjnego wymogu ochrony praw majątkowych wynika dla ustawodawcy, który reguluje treść praw majątkowych, obowiązek starannego wyważenia interesów podmiotu uprawnionego oraz podmiotu zobowiązanego. W szczególności, kształtując treść ograniczonych praw rzeczowych, ustawodawca musi bardzo starannie wyważyć interesy właściciela rzeczy oraz podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, i zapewnić odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów obu wymienionych podmiotów. Konstytucyjny nakaz ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności obowiązek ustanowienia regulacji ustawowych zapewniających równowagę praw i obowiązków poszczególnych stron stosunków prywatnoprawnych”.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ochrona praw majątkowych nie oznacza zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet - celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (zob. wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego 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".

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje ogólną zasadę proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, <<zarzut braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności">> (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45).

W tym miejscu podkreślić należy, że przepis art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali stanowił już przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 29 lipca 2013 r., sygn. akt SK 12/12 (dostępnym na stronach internetowych Trybunału Konstytucyjnego http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm) Trybunał orzekł, że art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali „w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia wspólnoty mieszkaniowej z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu należącego do członka tej wspólnoty długotrwale zalegającego z wnoszeniem należnych od niego opłat, jest zgodny: a) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) z art. 64 ust. 2 Konstytucji". Powołane orzeczenie ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie, o czym będzie mowa poniżej.

Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali reguluje instytucję prawną, która ingeruje w konstytucyjne prawo własności. W wyniku stosowania tego przepisu ma miejsce pozbawienie właściciela jego uprawnień w drodze przymusowej sprzedaży przedmiotu prawa własności. Przymusowa sprzedaż lokalu trwale pozbawia właściciela podstawowych uprawnień właścicielskich: korzystania z nieruchomości i pobierania z niej pożytków. Właściciel jest również pozbawiany możliwości swobodnego rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności, która jest jednym z najważniejszych elementów tego prawa.

Trybunał, po rozważeniu konstrukcji i funkcji społeczno-gospodarczej instytucji prawa własności lokalu, rozumianej jako wiązka ściśle związanych uprawnień do całej nieruchomości, w której doszło do wyodrębnienia lokalu na własność, stwierdził, iż „art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi rozwiązanie przydatne dla realizacji założonego celu i znajduje uzasadnienie w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochronie podlegają prawa i interesy innych osób, tj. pozostałych właścicieli lokali w danej nieruchomości. Chroniony jest również porządek publiczny, gdyż samo sankcjonowanie przez ustawodawcę naruszeń ustawowych obowiązków mobilizuje właścicieli lokali do ich wykonywania.

Kwestionowana regulacja jest także w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Prawodawca ustanowił takie ograniczenie wolności i praw właściciela lokalu długotrwale zalegającego z wnoszeniem należnych opłat, które bezpośrednio służy realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Z tego względu art. 16 ust. 1 u.w.l. wprowadza ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności, które jest przydatne (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji)".

Oceniając niezbędność wprowadzenia kwestionowanej regulacji, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „możliwość żądania przez wspólnotę mieszkaniową licytacyjnej sprzedaży lokalu ze względu na długotrwałe zaleganie przez jego właściciela z należnymi opłatami jest nie tylko przydatna, ale wręcz konieczna na pewnym etapie rozwoju stosunków we wspólnocie dla ochrony porządku publicznego oraz praw i wolności pozostałych właścicieli lokali". Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „ostateczny charakter powództwa na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. wskazuje, że prawodawca ustanowił takie ograniczenie prawa własności, które jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wolności i praw innych osób oraz dla porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Występujące w orzecznictwie sądowym przesłanki stosowania zaskarżonego przepisu dowodzą, że powództwo z art. 16 ust. 1 u.w.l. jest uznawane za zasadne wówczas, gdy licytacyjna sprzedaż lokalu dłużnika jest niezbędna dla ochrony uzasadnionych interesów majątkowych pozostałych członków wspólnoty mieszkaniowej stanowiącej przymusową organizację właścicieli lokali, a więc organizację, w której nie mają oni decydującego wpływu na jej skład personalny".

Ponadto Trybunał nie uznał za zasadny zarzut nadmiernej dolegliwości (braku proporcjonalności *sensu stricto*) zakwestionowanej regulacji (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skontrolowana przez Trybunał regulacja, przewidująca licytacyjną sprzedaż lokalu na żądanie wspólnoty mieszkaniowej z powodu długotrwałego

zalegania właściciela lokalu z wnoszeniem należnych opłat, jest analogiczna do tej, jaka odnosi się do spółdzielni mieszkaniowej dochodzącej roszczeń od osoby, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, długotrwale zalegającej z wnoszeniem tzw. opłat eksploatacyjnych, albowiem rozwiązanie wprowadzone w art. 16 ust. 1 u. w. l, odnoszące się wprost do wspólnoty mieszkaniowej, znajduje odpowiednie zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowej poprzez odesłanie zawarte w art. 17^{10} u.s.m.

O analogicznym rozwiązaniu można mówić w tym znaczeniu, że zarówno art. 16 ust. 1 u.w.l., jak i art. 17^{10} u.s.m. w związku z art. 16 ust. 1 u.w.l., przewidują możliwość wystąpienia do sądu z żądaniem sprzedaży lokalu w drodze licytacji w przypadku długotrwałego zalegania z zapłatą opłat za lokal mieszkalny.

Różne są zaś podmioty, którym uprawnienie to przysługuje oraz różny jest status prawny lokali poddawanych licytacyjnej sprzedaży.

W sprawie o sygn. akt SK 12/12, Trybunał poddał ocenie uprawnienie wspólnoty mieszkaniowej do żądania sprzedaży lokalu stanowiącego odrębną własność.

W niniejszej sprawie konstytucyjnej ocenie poddane zostało uprawnienie spółdzielni mieszkaniowej do żądania sprzedaży lokalu będącego spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu.

Porównanie celów i funkcji pełnionych przez wspólnotę mieszkaniową i spółdzielnię mieszkaniową pozwala przyjąć ich podobieństwo.

Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości. Inaczej ujmując, wspólnota mieszkaniowa jest zrzeszeniem współwłaścicieli nieruchomości wspólnej będących jednocześnie właścicielami wyodrębnionych lokali w danej nieruchomości. Spółdzielnia zaś jest wspólnotą interesów jej członków (oraz uprawnionych do lokali niebędących członkami), a majątek spółdzielni – w znaczeniu ekonomicznym – stanowi własność członków spółdzielni.

Można zatem przyjąć, że zarówno wspólnota mieszkaniowa, jak i spółdzielnia, należą do podmiotów o podobnej strukturze organizacyjnej, albowiem realizują takie same cele.

Pewne podobieństwa można także odnaleźć w sposobie odpowiedzialności za zobowiązania wspólnoty mieszkaniowej i spółdzielni.

Za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu – w części odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości (por. art. 17 u.w.l.). Oznacza to, że za właściciela zalegającego z opłatami należność musi pokryć wspólnota, a w konsekwencji ogół pozostałych właścicieli. Podobnie zaległości w uiszczaniu opłat tzw. eksploatacyjnych, w konsekwencji mogą obciążyć pozostałych członków spółdzielni oraz uprawnionych do lokali niebędących członków spółdzielni (por. art. 6 u.s.m.).

Zarówno zatem wspólnota mieszkaniowa, jak i spółdzielnia, korzystając z przysługującego im uprawnienia żądania sprzedaży licytacyjnej lokalu, działają w interesie własnym, jak i zrzeszonych w nich osób.

Z kolei, interpretując omawiane przepisy pod kątem przedmiotu podlegającego sprzedaży licytacyjnej, to w powoływanym wyroku o sygn. akt SK 12/12, Trybunał ocenił dopuszczalność ingerencji w prawo własności, gdyż art. 16 ust. 1 u.w.l. odnosi się do właściciela wyodrębnionego lokalu, który nie wykonuje wobec wspólnoty swoich obowiązków związanych z pokrywaniem kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej.

W niniejszej zaś sprawie mamy do czynienia z ingerencją w ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w sytuacji gdy członek spółdzielni (osoby niebędące członkami spółdzielni) nie uczestniczą w pokrywaniu tzw. opłat eksploatacyjnych.

Na pytanie, czy orzeczenie o konstytucyjności art. 16 ust. 1 u.w.l. i motywy wyroku w sprawie o sygn. akt SK 12/12 zachowują aktualność także w niniejszej sprawie, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Najistotniejsze jest to, że skoro Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 12/12 uznał, że konieczność zapewnienia porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób uzasadnia pozbawienie właściciela lokalu stanowiącego odrębną własność w danej nieruchomości z tego powodu, iż nie korzysta on z własności w zgodzie z obowiązującym prawem, to tym samym konstytucyjnie uzasadnione jest pozbawienie członka spółdzielni (osoby uprawnionej do lokalu niebędącej członkiem spółdzielni) prawa majątkowego innego niż własność – jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu – z podobnej przyczyny.

Przyjęcie innego poglądu oznaczałoby przyznanie ograniczonemu prawu rzeczowemu silniejszej ochrony niż prawu własności.

W tej sytuacji uprawniony jest pogląd, że regulacja ustawowa zakwestionowana w skardze konstytucyjnej S K. nie narusza wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Nie stanowi ona nadmiernej ingerencji w prawo majątkowe, którego ochrona poręczona została w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, uznać należy, że art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia zarządu spółdzielni mieszkaniowej z żądaniem zezwolenia na licytacyjną sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przysługującego członkowi spółdzielni mieszkaniowej lub osobie niebędącej członkiem spółdzielni, z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1^1 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), należy

własnościowego prawa do lokalu, przysługującego członkowi spółdzielni mieszkaniowej lub osobie niebędącej członkiem spółdzielni, z powodu długotrwałych zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1^1 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), należy podnieść, że zarzut ten nie został wystarczająco doprecyzowany i uargumentowany. Dlatego w tej części skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań, od których zależy dopuszczalność jej merytorycznego rozpoznania. Uprawniony jest zatem pogląd, że postępowanie w zakresie badania zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego