



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 34/14

BAS-WPTK-2052/14

Warszawa, 10 maja 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpt. dnia	10. 05. 2018
L.dz.	L. zat.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółdzielni mieszkaniowej B w W z 3 października 2013 r. (sygn. akt SK 34/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 11 ust. 2¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873), **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 11 ust. 2⁴ ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną Spółdzielni Mieszkaniowej B (dalej: spółdzielnia albo skarżąca) z 3 października 2013 r., wniesioną na tle następującego stanu faktycznego.

Pozwem z lipca 2011 r. powódki: J C, D J i H L, wniosły o zasądzenie na ich rzecz od skarżącej kwoty po zł wraz odsetkami od lutego 2010 r. do dnia zapłaty. Roszczenie oparte zostało na obowiązku wypłaty pełnej wartości rynkowej lokalu mieszkalnego, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu przysługujące matce powódek, zgodnie z treścią art. 11 ust. 2¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, ze zm.; dalej: u.s.m.). Matka powódek, która zajmowała lokal w budynku mieszkalnym znajdującym się w zasobach skarżącej spółdzielni na zasadzie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zmarła stycznia 2007 r. Tego dnia wygasło zatem spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Jak wynika z akt sprawy, lokal został natomiast opróżniony przez powódki 20 stycznia 2010 r.

Skarżąca wypłaciła powódkom zwaloryzowany wkład mieszkaniowy, stanowiący 71% wartości rynkowej lokalu po dokonaniu potrąceń ustawowych, przyjmując jako punkt odniesienia wycenę rynkową lokalu na dzień wygaśnięcia prawa. Przy ustalaniu wysokości wypłaconej kwoty (zł dla każdej z powódek) spółdzielnia powołała się na przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązujące w dniu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (tj. stycznia 2007 r.), a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: u. zm. u.s.m. 2007 albo ustawa zmieniająca z 14 czerwca 2007 r.) – tj. przed 31 lipca 2007 r.

Sąd Rejonowy dla W wyrokiem z października 2011 r. (sygn. akt) uwzględnił powództwo w całości. Sąd I instancji podzielił stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z czerwca 2010 r. (sygn. akt) i uznał, że skoro warunkiem

zawieszającym wypłaty wartości wkładu jest opróżnienie lokalu, to stosunek prawny między skarżącą a powódkami mógł powstać dopiero po spełnieniu tego warunku, co nastąpiło po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. Należało zatem zastosować znowelizowane przepisy u.s.m. Sąd podkreślił, że podstawy prawnej dla zastosowanej przez skarżącą metody uwzględniającej tzw. wartość zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego nie mógł stanowić w tej dacie statut spółdzielni, jako że niedopuszczalne jest, aby jego postanowienia były niezgodne z postanowieniami rangi ustawowej.

Sąd Okręgowy W w W Wydział Cywilny
Odwoławczy wyrokiem z maja 2013 r. (sygn. akt) oddalił apelację
skarżącej od wyroku Sądu Rejonowego dla W w W
wskazując równocześnie, że podziela on w całości ustalenia faktyczne oraz ocenę
prawną sądu I instancji.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli konstytucyjności zainicjowanej przez skarżącą są przepisy art. 11 ust. 2¹ i ust. 2⁴ u.s.m.

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów (tj. art. 11 ust. 2¹ u.s.m.) został dodany na mocy art. 1 pkt 10 lit. b ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058, ze zm.; dalej: u. zm. u.s.m. 2002 albo ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2002 r.) i stanowił pierwotnie, że: „Przystępujący osobie uprawnionej wkład mieszkaniowy, ustalony w sposób przewidziany w ust. 2, nie może być wyższy od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od członka obejmującego dany lokal w trybie przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię”. Jego brzmienie zostało jednak gruntownie zmienione na podstawie art. 1 pkt 11 lit. d ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r., z mocą obowiązującą od 31 lipca 2007 r. Z kolei drugi z zakwestionowanych przepisów (tj. art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.) został dodany na podstawie art. 1 pkt 11 lit. e ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r., z mocą obowiązującą od 31 lipca 2007 r. W pierwotnym tekście ustawy zbliżona norma była zawarta w art. 11 ust. 1 u.s.m., który w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r. stanowił, iż: „Warunkiem wypłaty wartości wkładu

mieszkaniowego albo jego części jest opróżnienie lokalu, o którym mowa w art. 7 ust. 1”.

2. W dacie wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej zakwestionowane przepisy art. 11 ust. 2¹ i ust. 2⁴ u.s.m., wraz z innymi powiązаныmi jednostkami redakcyjnymi tego artykułu, obowiązywały w brzmieniu następującym:

„2. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15, ogłasza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zawiadamiając o przetargu w sposób określony w statucie oraz przez publikację ogłoszenia w prasie lokalnej. 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.

2¹. 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.

2². Z wartości rynkowej lokalu potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

2³. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym obciążają członka spółdzielni, na rzecz którego spółdzielnia dokonuje przeniesienia własności lokalu.

2⁴. Warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2¹, jest opróżnienie lokalu”.

3. Zakwestionowane przez skarżącą przepisy art. 11 ust. 2¹ i ust. 2⁴ u.s.m. nie uległy zmianie od daty wydania w jej sprawie ostatecznego orzeczenia. Już w tym miejscu wypada natomiast zauważyć, że na podstawie art. 1 pkt 7 lit. c – f ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596; dalej: u. zm. u.s.m. 2017 albo ustawa zmieniająca z 20 lipca 2017 r.) zmianie uległa treść art. 11 ust. 2 i ust. 2³, a ponadto dodano w tym artykule nowe ust. 2a oraz ust. 2⁵–2⁹. Aktualnie art. 11 ust. 2–2⁹ u.s.m. obowiązują zatem w brzmieniu następującym:

„2. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15 i art. 16¹, ogłasza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zawiadamiając o przetargu w sposób określony w statucie oraz przez publikację ogłoszenia w prasie lokalnej. Warunkiem przeniesienia odrębnej własności lokalu jest wpłata wartości rynkowej lokalu.

2a. Spółdzielnia nie przenosi odrębnej własności lokalu, jeżeli:

- 1) osoba, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, a której prawo wygaśnięcie zgłosi roszczenie o ponowne ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w przypadku, o którym mowa w art. 16¹;
- 2) osoba, o której mowa w art. 15 ust. 2, zgłosi roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu.

2¹. 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.

2². Z wartości rynkowej lokalu potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części

przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

2³. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy oraz koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym obciążają osobę, na rzecz której spółdzielnia dokonuje przeniesienia własności lokalu.

2⁴. Warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2¹, jest opróżnienie lokalu.

2⁵. Przepisów ust. 2 nie stosuje się do lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Dla takich lokali, w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia mieszkaniowa może ustanowić spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wyłącznie na rzecz osób spełniających warunki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

2⁶. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, gdy ten lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu na podstawie 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 spółdzielni z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 10 ust. 2.

2⁷. W przypadku, o którym mowa w ust. 2⁶, warunkiem zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części jest:

- 1) wniesienie wkładu mieszkaniowego przez członka spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie;
- 2) opróżnienie lokalu, chyba że członek spółdzielni zawierający umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie, wyrazi pisemną zgodę na dokonanie wypłaty pomimo nieopróżnienia lokalu.

2⁸. W przypadku, o którym mowa w ust. 2⁷ pkt 1, z wkładu mieszkaniowego potrąca się kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

2⁹. Członek spółdzielni zawierający umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie, wnosi wkład mieszkaniowy w wysokości, o której mowa w ust. 2⁶, 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”.

Wprowadzone zmiany modyfikują kontekst normatywny, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy, ale nie dezaktualizują ani nie zmieniają istoty problemu, którego rozpatrzenia domaga się (albo zdaje się domagać) inicjująca postępowanie spółdzielnia mieszkaniowa.

4. Skarżąca zakwestionowała zgodność przepisów art. 11 ust. 2¹ i ust. 2⁴ u.s.m. stanowiących podstawę nabycia przez uprawnionych roszczenia o wypłatę wartości rynkowej lokalu w sytuacji, gdy spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. (tj. przed 31 lipca 2007 r.), zaś opróżnienie lokalu nastąpiło po tej dacie, ze wskazanymi w skardze postanowieniami ustawy zasadniczej (tj. w odniesieniu do art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. – art. 64 ust. 2, art. 58 oraz art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w odniesieniu do art. 11 ust. 2¹ u.s.m. – art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji). Bliższa analiza przedmiotu i zakresu żądanej kontroli konstytucyjności nasuwa jednak pewne wątpliwości, w wyniku których wymagają one sprecyzowania (zob. niżej, pkt III.3-III.4 stanowiska). Analiza ta prowadzi bowiem do wniosku, że skarżąca podważa z jednej strony konstytucyjność regulacji merytorycznych (materialnoprawnych), które określają treść i rozmiar roszczenia przysługującego uprawnionemu (uprawnionym) w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz zasady rozliczenia się przez spółdzielnię mieszkaniową z uprawnionym (tj. przyjęcie jako podstawy owego rozliczenia wartości rynkowej lokalu), z drugiej zaś – mimo, że nie znajduje to odzwierciedlenia w *petitum* skargi – dekodowaną z tych przepisów normę intertemporalną, zgodnie z którą nowe zasady rozliczenia się z uprawnionymi w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu znajdują

zastosowanie do sytuacji, w których prawo to wygasło przed datą wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. (tj. przed 31 lipca 2007 r.), natomiast opróżnienie lokalu nastąpiło po tej dacie.

W tym ostatnim kontekście skarżąca spółdzielnia, analizując orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych wskazuje, iż ukształtowała się jednolita linia orzecznicza uzupełniająca sens normatywny art. 11 u.s.m. Najważniejsze znaczenie mają tutaj: wyrok SN z 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt III CSK 295/09) oraz wyroki: SA w Białymstoku z 8 marca 2013 r. (sygn. akt I ACa 894/12) i SA w Warszawie z 2 lutego 2011 r. (sygn. akt ACa 830/10). Skarżąca wskazuje, że doprowadziło to do ukształtowania się jednolitej, ale niekonstytucyjnej wykładni przepisów art. 11 ust. 2¹ oraz ust. 2⁴ u.s.m, zgodnie z którą rozliczenia z tytułu wkładu mieszkaniowego następują w przypadku wygaśnięcia prawa pod rządami ustawy z 2000 r., na podstawie przepisów tejże ustawy, aktualnych na dzień opróżnienia lokalu oraz przy stosowaniu wyceny wartości rynkowej według wartości wskazanej na dzień wydania lokalu.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędną – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej

kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle przedmiotowej ustawy, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem

związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi.

3. Jednym z podstawowych zagadnień natury formalnoprawnej, jakie wyłania się na tle niniejszej sprawy, jest ustalenie, czy przedmiotem skargi konstytucyjnej, wniesionej przez skarżącą jest w istocie ocena zgodności art. 11 ust. 2¹ i art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. z przywołanymi wzorcami kontroli, czy też polemika z oceną obowiązywania i czasowego zakresu stosowania zakwestionowanych przepisów, przyjętą w judykaturze Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek przedmiotem kontroli konstytucyjności nie może być konkretny akt stosowania prawa, to organ ten może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest bowiem sytuacja, „gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką” (zob. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecnictwie Sądu Najwyższego. „[S]tałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu [...] określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. [...] Ujawnienie [...] zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (zob. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04).

Problem dotyczy natomiast tego, czy – zważywszy na znaczną część uzasadnienia, obejmującą polemikę ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zawartym w wyroku z 26 czerwca 2010 r. (sygn. akt III CSK 295/09) – skarga konstytucyjna nie zmierza w gruncie rzeczy do ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny czy

prezentowana przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne linia orzecznicza jest prawidłowa. Gdyby skarga konstytucyjna sprowadzała się do próby poddania weryfikacji trybunalskiej ocen interpretacyjnych sformułowanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego, należałoby rozważyć wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sejm sygnalizuje jedynie tę kwestię, poddając ją ocenie samego Trybunału.

4. Podstawowym problemem wydaje się jednak sposób określenia przedmiotu kontroli. Uprzedzając nieco dalsze rozważania można wskazać, że istota skargi konstytucyjnej spółdzielni mieszkaniowej B w W sprowadza się do zakwestionowania konstytucyjności: (a) normy (regulacji) materialnoprawnej, która w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu nakazuje wypłacenie przez spółdzielnię mieszkaniową osobie uprawnionej wartości rynkowej tego lokalu w dniu jego opróżnienia i według wartości ustalonej na ten dzień, mimo że termin na ogłoszenie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu wynosi 3 miesiące od daty opróżnienia lokalu; (b) normy (regulacji) intertemporalnej, zgodnie z którą scharakteryzowaną powyżej regulację materialnoprawną należy stosować również w sytuacjach, w których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło wprawdzie przed datą wejścia w życie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. (tj. przed 31 lipca 2007 r.), ale przesłanka opróżnienia lokalu została spełniona po tej dacie.

W pewnym uproszczeniu (argumentacja dotycząca tych dwóch wątków jest bowiem w skardze powiązana i przemieszana) można uznać, że pierwszy ze wskazanych problemów konstytucyjnych skarżąca wiąże z aktualną treścią art. 11 ust. 2¹ u.s.m., natomiast drugi – z brzmieniem art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. Taki też sposób ujęcia przedmiotu kontroli został przyjęty w *petitum* niniejszego stanowiska (ze zmienioną jedynie kolejnością w stosunku do tej, która została zaprezentowana w skardze; zarzut adresowany wobec regulacji materialnoprawnej należy bowiem uznać za dalej idący; przemawia za tym również argumentacja odwołująca się do struktury aktu normatywnego). W odniesieniu do zarzutu adresowanego do normy prawa materialnego, scharakteryzowanego powyżej w pkt (a) optyka taka nie nasuwa poważniejszych wątpliwości. Natomiast podstawą normy intertemporalnej scharakteryzowanej powyżej w pkt (b), zdekodowanej głównie przez orzecznictwo

sądowe, jest w istocie art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: p.w.k.c.) w związku z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. (ewentualnie art. XXVI p.w.k.c. w związku z art. 11 ust. 2¹ i ust. 2⁴ u.s.m.). To bowiem art. XXVI p.w.k.c. wyraża ogólną zasadę intertemporalną dotyczącą stosowania przepisów prawa materialnego, wedle której do oceny stosunków prawnych mają zastosowanie przepisy obowiązujące w chwili ich powstania (zob. wyrok SN z 16 marca 2012 r., sygn. akt IV CSK 310/11; wyrok SA w Łodzi z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 785/13). Korektę sposobu określenia przedmiotu kontroli Sejm poddaje pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego.

5. Odrębnym zagadnieniem, dotyczącym wzorców kontroli, które można jedynie zasygnalizować w tym miejscu, jest sposób przywołania art. 58 Konstytucji (zob. niżej, pkt V.2.d stanowiska).

IV. Artykuł 11 ust. 2¹ u.s.m.

1. Zarzuty skarżącej

Jak już wskazano i do czego przyjdzie jeszcze powrócić w toku dalszych rozważań (zob. niżej, pkt V.1 stanowiska), zarzuty kierowane wobec art. 11 ust. 2¹ u.s.m. koncentrują się wokół powiązania obowiązku wypłaty wartości rynkowej lokalu, do którego wygasło spółdzielcze prawo lokatorskie, z datą jego opróżnienia: zarówno, jeżeli chodzi o przesłanki wypłaty (spełnienia świadczenia), jak i określenie jego wysokości (wycenę lokalu). W ocenie skarżącej, przywołany przepis narusza w ten sposób art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Podstawą zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji jest stwierdzenie, że w rezultacie obowiązywania zakwestionowanego przepisu spółdzielnia ponosi stratę (szkodę) polegającą na: (a) konieczności nagłego pokrycia niedoboru (zwiększenie pasywów) z tytułu zwrotu wcześniej uspołecznionej kwoty różnicy między wkładem mieszkaniowym a wartością rynkową lokalu; (b) konieczności zaspokojenia roszczeń związanych ze „zwracaniem” (a właściwie uzupełnianym) wkładem mieszkaniowym (zmniejszenie aktywów) w postaci środków pieniężnych co najmniej do czasu

uzyskania ceny sprzedaży w wyniku przetargu na odrębną własność lokalu (skarga, s. 21).

Rozwiązanie takie prowadzi ponadto – w ocenie inicjatora postępowania – do zróżnicowania podmiotów podobnych, a mianowicie osób, których prawo lokatorskie wygasło przed 31 lipca 2007 r., na podstawie przypadkowego kryterium daty opróżnienia lokalu. Jak wywodzi skarżąca, w sprawie, na tle której wystąpiono ze skargą konstytucyjną: „Powódki, w związku z datą opróżnienia lokalu uzyskały pełną wartość rynkową prawa, stając się w dodatku beneficjentkami znacznego wzrostu cen na rynku nieruchomości. Gdyby zgodnie z nakazem ustawowym lokal został opróżniony na mocy wcześniejszej regulacji [...] wówczas [...] nie mogłyby domagać się od spółdzielni wartości rynkowej lokalu (a jedynie wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej), a wycena nie byłaby tak korzystna z uwagi na zmiany koniunktury na rynku. W konsekwencji, uwidocznione w jednolitym orzecznictwie wsteczne stosowanie art. 11 ust. 2¹ u.s.m. prowadzi do nieuzasadnionego, nierównego traktowania podmiotów podobnych [...], podważenia zasady ochrony praw majątkowych słusznie nabytych, wprowadzenia regulacji niejasnej i wewnętrznie sprzecznej, a jednocześnie [...] do niedozwolonego w demokratycznym państwie prawnym wstecznego stosowania prawa do stosunków prawnych zamkniętych” (skarga, s. 23).

2. Wzorce kontroli

a) Zasada demokratycznego państwa prawnego

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wysłowione w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Do zasad szczegółowych, wyprowadzanych z tego przepisu należą m.in. przywołane przez wnioskodawców zasady: określoności prawa i poprawnej legislacji.

2. Zasada poprawnej (przyzwoitej legislacji) jest jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg (nakaz) dostatecznej określoności przepisów, będący jedną z dyrektyw składających się na zasadę przyzwoitej legislacji. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jak stwierdził Trybunał, z zasady określoności „[...] wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09, a także wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap wyznaczania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która

– w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (co do konieczności zachowania przez ustawodawcę szczególnych reguł techniki legislacyjnej przy zmianach obowiązującego stanu prawnego w celu ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku zob. także m.in. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

b) Zasada równości

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

2. Zasada równości, według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak fundamentalne w tej mierze orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Punktem wyjścia powinno więc być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

3. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że odmienność potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie

w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą: 1) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) być proporcjonalne, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

c) Prawo do własności i innych praw majątkowych

1. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

2. W zgodnej opinii judykatury i doktryny prawa, art. 64 ust. 1 Konstytucji określa konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, gwarantujące indywidualną ochronę własności oraz ustanawia ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 5-6; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W pewnym zakresie przepis ten powtarza, w pewnym zaś rozwija ogólną regulację art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ochrona zapewniana własności i innym prawom majątkowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r.,

sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Istotnym elementem występującym w orzecznictwie Trybunału jest przy tym akcentowanie socjalnego aspektu prawa własności, który może uzasadniać zarówno jego ograniczenie – prawo własności nie stanowi bowiem swoistego *ius infinitum* – jak również nałożenie na właściciela określonych obowiązków, włącznie z przejściowym pozbawieniem go prawa pobierania pożytków z przedmiotu własności. Trybunał wskazuje jednak na konieczność starannego wyważenia interesów adresatów stanowiących norm prawnych, zwłaszcza jeżeli regulacja prawna, która nakłada na właściciela określone ciężary lub ograniczenia nie ma charakteru publicznoprawnego, ale prywatnoprawny (zob. wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99). Oczywiście, dopuszczalność ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych musi być oceniana zarówno z punktu widzenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i ogólnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady proporcjonalności (zob. niżej, pkt V.2.c stanowiska).

d) Zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych

1. Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości.

2. Istota regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji prowadzi się do podkreślenia, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt

K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wymóg „równości ochrony” sformułowany przez art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza przede wszystkim niedopuszczalność materialnoprawnego zróżnicowania „statusu” własności (i innych praw majątkowych), co stanowi reakcję na hierarchizację typów i form własności istniejącą do 1990 r. w Konstytucji z 1952 r. (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03).

Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał stwierdził, że: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego. W orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

- po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji” (analogicznie w wyroku TK z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

3. Trybunał Konstytucyjny wskazuje na genetyczne i treściowe związki zachodzące pomiędzy zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji [...]”. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś

art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 [...]) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa [...]. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Poza zakresem regulacji analizowanego postanowienia znajdują się natomiast inne niż „ochrona” aspekty kształtowania treści i sposobu korzystania z własności i innych praw majątkowych (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64, s. 16, uw. 14).

4. Podobnie, jak konstytucyjna zasada równości, tak też zasada równej dla wszystkich ochrony własności nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Tym niemniej, regulacje prawne, których celem lub skutkiem jest odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych powinny spełniać wspomniany już test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych.

3. Analiza zgodności

1. Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie prawa, spółdzielnia jest osobą prawną typu korporacyjnego. Jej substratem są członkowie spółdzielni i majątek załączkowy wniesiony przez nich w postaci wkładów. Majątek ten poszerza się w trakcie funkcjonowania spółdzielni. W spółdzielniach mieszkaniowych członkowie spółdzielni ponoszą koszty budowy mieszkań. Jeżeli mieszkania mają stanowić odrębne nieruchomości lokalowe, to uiszczany jest wkład budowlany odpowiadający w chwili oddawania mieszkań do użytku kosztom ich budowy. Jeżeli mieszkania mają pozostać własnością spółdzielni, ustanawiane jest spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu i spółdzielca partycypuje tylko częściowo w kosztach budowy (zob. uchwałę SN z 5 października 2016 r., sygn. akt III CZP 58/16), a podstawowym świadczeniem na rzecz spółdzielni pozostaje wniesiony wkład mieszkaniowy, definiowany aktualnie jako świadczenie członka spółdzielni, do którego zobowiązuje się on w umowie o budowę lokalu, w wysokości odpowiadającej różnicy między kosztem budowy przypadającym na jego lokal a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych lub z innych środków uzyskanych na sfinansowanie kosztów budowy

lokalu. Jeżeli część wkładu mieszkaniowego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, osoba ta jest obowiązana uczestniczyć w spłacie tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jej lokal (art. 10 ust. 2 u.s.m.). W sprawie będącej kanwą skargi konstytucyjnej chodzi o lokatorskie prawo do lokalu i rozliczenie jego wartości ze spółdzielnią z chwilą wygaśnięcia tego prawa, wskutek ustania członkostwa w spółdzielni.

2. Początkowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.), rozliczenie z byłym członkiem spółdzielni następowało przez zwrócenie mu wkładu, które mogło uwzględniać, na podstawie postanowień statutu spółdzielni mieszkaniowej, wzrost lub obniżkę rzeczywistych kosztów budowy. Podobnie rozstrzygała to ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 310) w pierwotnym brzmieniu. Po jej zmianach ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 419, ze zm.), aktualizację wartości wkładu wprowadzono do przepisów prawa spółdzielczego.

W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w pierwotnym brzmieniu przewidziana została waloryzacja wniesionego wkładu mieszkaniowego według „wartości rynkowej lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość”. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 11 ust. 2 zdanie 3 u.s.m., roszczenie o wypłatę wkładu albo jego części stawało się wymagalne z chwilą opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 u.s.m. W ustawie zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. odwołano się (w dalszym ciągu w kontekście waloryzacji wkładu) do „wartości rynkowej lokalu” oraz określono, że przysługujący wkład mieszkaniowy nie może być wyższy od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od członka obejmującego dany lokal w trybie przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię. Problematykę zasad rozliczenia się przez spółdzielnię mieszkaniową z uprawnionymi (tj. byłym członkiem spółdzielni, którego prawo lokatorskie wygasło lub jego spadkobiercami) normowały wówczas przepisy art. 11 ust. 2 i ust. 2¹ u.s.m., obowiązujące w brzmieniu następującym:

„2. 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. 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 art. 10 ust. 3. Warunkiem wypłaty wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części jest opróżnienie lokalu, o którym mowa w art. 7 ust. 1.

2¹. Przysługujący osobie uprawnionej wkład mieszkaniowy, ustalony w sposób przewidziany w ust. 2, nie może być wyższy od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od członka obejmującego dany lokal w trybie przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię”.

W okresie od 15 stycznia 2002 r. do 30 lipca 2007 r. w razie wygaśnięcia spółdzielczego prawa lokatorskiego, a po opróżnieniu lokalu, spółdzielnia była zatem zobowiązana do wypłaty uprawnionemu wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu, przy uwzględnieniu postanowień statutowych. Wkład mieszkaniowy stanowiła wówczas różnica pomiędzy kosztem budowy lokalu, a dofinansowaniem, które spółdzielnia otrzymała m.in. ze środków publicznych na budowę lokalu. W przypadku finansowania budowy lokalu z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu, część kredytu podlegała spłacie przez członka, a pierwsza wpłata była wówczas uznawana za wkład mieszkaniowy. Reszta ratalnych wpłat przechodziła na rzecz spółdzielni i podlegała tzw. uspołecznieniu, zaś beneficjentem wzrostu wartości lokalu – w części odpowiadającej tej kwocie – była wyłącznie spółdzielnia. Ustawa nie zawierała natomiast przepisów określających wprost zasady waloryzacji wkładu mieszkaniowego, pozostawiając tę materię do uregulowania w statucie. Zgodnie bowiem z art. 8 pkt 3 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym przed 31 lipca 2007 r., w sprawach nieuregulowanych w ustawie prawa i obowiązki członków spółdzielni dotyczące w szczególności wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego określają postanowienia statutu. Spółdzielnia mogła również w sposób wewnętrzny określić termin opróżnienia lokalu po wygaśnięciu spółdzielczego prawa lokatorskiego.

3. Istotna – kluczowa w perspektywie analizowanego problemu konstytucyjnego – zmiana przepisów regulujących zasady rozliczeń z tytułu wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu nastąpiła na podstawie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. W art. 11 ust. 2 zdanie 1 u.s.m. w brzmieniu

nadany jej przepisami postanowiono bowiem, że w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15, ogłasza nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zawiadamiając o przetargu w sposób określony w statucie oraz przez publikację ogłoszenia w prasie lokalnej. Pierwotnie przepis stanowił również, że pierwszeństwo nabycia mają członkowie, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i zgłoszą gotowość zawarcia umowy o ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności tego lokalu, a w przypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych najdłużej oczekujący (norma ta została uchylona nowelizacją z 20 lipca 2017 r.), zaś warunkiem przeniesienia odrębnej własności lokalu na takiego członka jest wpłata wartości rynkowej lokalu. Odnośnie do rozliczeń z osobą uprawnioną, w zakwestionowanym art. 11 ust. 2¹ u.s.m. przewidziano wypłacenie tej osobie wartości rynkowej tego lokalu, z utrzymaniem reguły, że wartość ta nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu oraz uwarunkowaniem wypłaty (a ściśle rzecz biorąc – powstania stosownego roszczenia; zob. przykładowo wyrok SN z 19 maja 2016 r., sygn. akt IV CSK 586/15) opróżnieniem lokalu. Z kolei w art. 11 ust. 2² u.s.m. uregulowano potrącenia z należności uprawnionego, zwłaszcza wtedy, gdy spółdzielnia na pokrycie kosztów budowy korzystała ze środków publicznych lub innych.

4. Skarżąca jako podstawowy wzorzec kontroli art. 11 ust. 2¹ u.s.m. przywołała art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, powołując się na naruszenie prawa do własności oraz zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych. W przypadku prawa własności, co wskazała skarżąca, jest to prawo do korzystania, rozporządzania i pobierania pożytków związanych z rzeczą lub innym prawem majątkowym. W istocie przewidziana w art. 11 ust. 2¹ u.s.m. ingerencja w prawa majątkowe spółdzielni mieszkaniowej nie narusza jednak istoty prawa własności, lecz stanowi jej ograniczenie związane z: charakterem własności spółdzielczej, faktem, iż przed datą wygaśnięcia tego prawa spółdzielnia dysponowała własnością lokalu obciążoną prawem lokatorskim ustanowionym na rzecz członka, zakresem partycypacji członka spółdzielni ubiegającego się o ustanowienie spółdzielczego

prawa lokatorskiego do lokalu w kosztach jego budowy oraz losami prawnymi lokalu, do którego wygasło prawo lokatorskie.

Po pierwsze – spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które prowadzi wspólną działalność gospodarczą w interesie swoich członków (art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze; t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; dalej: p.s.), a w przypadku spółdzielni mieszkaniowej – służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni i ich rodzin przez dostarczanie samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu (art. 1 ust. 1 u.s.m.). Jako osoba prawna typu korporacyjnego, spółdzielnia nie ma zatem „własnej” sfery interesów, które można byłoby przeciwstawiać interesom jej członków, co na płaszczyźnie spółdzielczości mieszkaniowej podkreśla art. 1 ust. 1¹ u.s.m., według którego spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali. Odzwierciedleniem tego założenia jest również art. 3 p.s., zgodnie z którym majątek spółdzielni jest prywatnym majątkiem jej członków. Trybunał Konstytucyjny, wskazując na szczególny charakter własności spółdzielczej (jako własności grupowej), m.in. w wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01) orzekł, że prawa majątkowe przysługujące spółdzielni podlegają innej (mniej intensywnej) ochronie wobec członków spółdzielni niż wobec osób trzecich.

Po drugie – przed datą wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia (będąc formalnie właścicielem tej substancji mieszkaniowej) jest ograniczona w możliwości korzystania i rozporządzania lokalem. Z drugiej strony, prawo byłego członka spółdzielni lub jego spadkobierców do wkładu mieszkaniowego (aktualnie: roszczenie o rozliczenie z tytułu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu) jest przecież również innym prawem majątkowym podlegającym ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji, które – podobnie, jak prawo własności przysługujące spółdzielni i zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – może być ograniczone jedynie w drodze ustawy (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12). Wyważenie zasad ochrony tych dwóch praw nie może następować w sposób niejako „automatyczny” (wyłącznie na podstawie ich cywilistycznej klasyfikacji) i bez uwzględnienia kontekstu systemowego i funkcjonalnego. Fakt, iż mienie spółdzielni mieszkaniowej podlega

ochronie konstytucyjnej, nigdy nie budził wątpliwości w doktrynie i judykaturze (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01). Natomiast co do zakresu, w jakim do mienia spółdzielni mieszkaniowych znajdują zastosowanie konstytucyjne gwarancje ochrony własności i innych praw majątkowych, stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przechodziło pewną ewolucję. W wyroku z 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K 23/98) Trybunał sformułował tezę, że ochrona własności spółdzielni – jako własności grupowej – jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługującym członkom. Spółdzielnia jest bowiem osobą prawną typu korporacyjnego, te zaś korzystają z wolności i praw konstytucyjnych tylko w takim zakresie, w jakim w ich działalności manifestuje się wynikająca z Konstytucji wolność zrzeszania się i inne konstytucyjnie zagwarantowane wolności i prawa jednostki. Stanowisko to zostało potwierdzone i rozwinięte w wyrokach TK z: 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01), 30 marca 2004 r. (sygn. akt K 32/03), 20 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 42/02) i 9 listopada 2005 r. (sygn. akt P 11/05). W pierwszym z tych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in.: „Pogląd ten [...] podkreśla 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. [...] Choć spółdzielnia jest w sensie formalnym właścicielem określonych rzeczy i podmiotem praw majątkowych, to jej majątek należy do zbiorowości jej członków. Z istoty rzeczy spółdzielnię tworzą jej członkowie, w których interesie prowadzi ona swoją działalność i w tym sensie nie jest ona całkowicie samoistnym podmiotem praw i obowiązków”. Trybunał wskazał jednak wówczas, że: „[...] korporacyjny i wspólnotowy charakter spółdzielni nie uzasadnia tezy, jakoby w okresie jej istnienia członkom spółdzielni przysługiwało prawo do żądania oddania im na własność określonych składników majątku spółdzielni. Nie jest to bowiem rodzaj współwłasności, ale konstrukcja prawna oparta na innych założeniach”. Z kolei w wyroku z 20 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 42/02) Trybunał stwierdził, że: „Stanowisko to zakłada konieczność odróżnienia ochrony własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni mieszkaniowej w stosunkach zewnętrznych (przede wszystkim – przed ich naruszeniami ze strony państwa) i w stosunkach wewnętrznych (w relacji do członków spółdzielni). Skoro zasadniczą racją istnienia

spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokojenie przez nią potrzeb osób będących jej członkami, to interes spółdzielni jako osoby prawnej odrębnej od osób będących jej członkami musi być oceniany pod kątem tego, czy jego ochrona przyczynia się do lepszego i pełniejszego zaspokojenia potrzeb członków spółdzielni. Ukształtowanie praw i obowiązków członków spółdzielni jest zdeterminowane tym, że własność i inne prawa stanowiące mienie spółdzielni są z ekonomicznego punktu widzenia własnością grupową osób będących członkami tej spółdzielni”.

Po trzecie – członek spółdzielni, na rzecz którego ustanowiono prawo lokatorskie, partycypował w kosztach budowy tego lokalu (choć wprawdzie nie w pełnym zakresie, jak ma to miejsce chociażby w przypadku własnościowego prawa do lokalu). Jak wskazuje M. Bednarek: „Istotną treść umowy o budowę lokalu stanowi między innymi zobowiązanie członka spółdzielni do wniesienia wkładu mieszkaniowego w wysokości odpowiadającej różnicy między kosztem budowy przewidzianego dla niego lokalu a kwotą «pomocy» finansowej przeznaczonej na pokrycie kosztów budowy, uzyskanej przez spółdzielnię mieszkaniową ze środków publicznych lub z innych źródeł (art. 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.s.m.). Jeżeli uzyskana przez spółdzielnię «pomoc» polegała na zaciągnięciu przez spółdzielnię kredytu, członek spółdzielni zobowiązany jest uczestniczyć w jego spłacie (wraz z odsetkami) w przypadającej na niego części (art. 10 ust. 2 zd. 2 u.s.m.). Z przytoczonych postanowień ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że członek spółdzielni, choć będzie uprawniony tylko z tytułu prawa lokatorskiego, zobowiązany jest do pokrycia kosztów budowy lokalu w całości, chyba że spółdzielnia uzyskała bezzwrotną pomoc finansową w tym zakresie. W każdym jednak przypadku uzyskuje on prawo lokatorskie, zanim pokryje wszystkie koszty związane z budową przewidzianego dla niego lokalu. Zarazem okoliczność, że członek spółdzielni początkowo partycypuje tylko w części kosztów budowy lokalu, decyduje o tym, że otrzymuje tylko prawo lokatorskie, a nie własnościowe. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie przewiduje przy tym żadnej «automatycznie» działającej formy «wzbogacenia» uprawnień beneficjenta prawa lokatorskiego po dokonaniu przez niego wszelkich wymaganych od niego spłat. Zatem mimo pokrycia z czasem wszystkich kosztów budowy lokalu (np. spłaty kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię wraz z odsetkami) członek spółdzielni nadal pozostanie uprawniony tylko z tytułu lokatorskiego prawa do lokalu. Prawo to nie zostało zatem pomyślane jako

forma swoistego zabezpieczenia praw spółdzielni do czasu spłaty przez członka wszelkich jego zobowiązań wobec spółdzielni. Inaczej mówiąc, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu stanowi trwałą «sankcję» za niedysponowanie przez członka spółdzielni dostateczną ilością środków finansowych w czasie budowy jego mieszkania. Analizowane uregulowanie prowadzi zatem z czasem do zróżnicowania pozycji prawnej osób, które mogły od razu pokryć koszty budowy lokalu mieszkalnego i w związku z tym uzyskały własnościowe prawo do lokalu, oraz osób, dla których spółdzielnia zaciągnęła kredyt. Spłata tego kredytu wraz z odsetkami nie skutkuje bowiem wyrównaniem sytuacji prawnej beneficjentów prawa lokatorskiego i własnościowego. Zdecydowanie zatem bardziej «opłacalne» staje się indywidualne zaciągnięcie kredytu bankowego przez niezamożnego członka spółdzielni mieszkaniowej i ubieganie się o prawo własnościowe lub o własność lokalu mieszkalnego” (M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, Lex.el 2007, nr 64395, co do proporcji partycypacji w kosztach budowy zob. również K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 173). Usunięciu owej rozbieżności służy wprowadzony przez ustawodawcę w 2007 r. nowy model rozliczeń związanych z wygaśnięciem prawa lokatorskiego, stanowiący również korelat zasad przekształcania praw lokatorskich w prawo odrębnej własności lokalu (zob. art. 12 ust. 1 u.s.m.).

Po czwarte – obowiązujące przed 31 lipca 2007 r. zasady zwrotu wkładu mieszkaniowego w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu były ściśle związane z określonymi wówczas zasadami rozliczeń z osobą, na rzecz której ustanowiono później prawo do tego samego lokalu. Osoba nabywająca wówczas prawo do lokalu, wносиła wkład mieszkaniowy w wysokości wkładu wypłaconego osobie, której prawo wygasło oraz była zobowiązana do spłaty kredytu spółdzielni, przeznaczonego na budowę danego lokalu. Jeśli w międzyczasie rynkowa wartość lokalu uległa zmianie, wkład mieszkaniowy osoby nabywającej prawo do lokalu ulegał waloryzacji wedle aktualnych stawek. Podobną cechą „neutralności” z punktu widzenia spółdzielni mieszkaniowej charakteryzuje się obowiązujący aktualnie mechanizm rozliczenia z byłym członkiem lub jego spadkobiercami według (co do zasady) wartości rynkowej lokalu, powiązany ze sprzedażą tego lokalu w drodze organizowanego przez spółdzielnię przetargu (niezbyt fortunnie określanego przez ustawę jako „przetarg na ustanowienie odrębnej własności lokalu”). Fundamentalne w tym zakresie znaczenie ma art. 11 ust. 2²

zdanie 2 u.s.m., zgodnie z którym wierzytelność osoby uprawnionej, której podstawą jest wartość rynkowa lokalu pomniejszona o wskazane w ustawie potrącenia (tj. przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy, a jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków – nominalną kwotą umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu) nie może być wyższa niż kwota, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu. W tym kontekście ewentualnym problemem może okazać się jedynie to, że spółdzielnia ma prawo potrącić z wartości rynkowej lokalu jedynie nominalną, a nie zwaloryzowaną kwotą umorzenia kredytu lub dotacji (art. 11 ust. 2² u.s.m.), co jednak stanowi konsekwencję i przykład operacjonalizacji ogólnej formuły zakazującej uzyskiwania przez spółdzielnię korzyści kosztem jej członków (art. 1 ust. 1¹ u.s.m.).

5. Powyższe konkluzje podziela również orzecznictwo sądowe. Tytułem przykładu można przywołać wyrok SA w Warszawie z 14 marca 2014 r. (sygn. akt I ACa 1428/13), w którym stwierdzono m.in.: „Zmiany wprowadzone z końcem lipca 2007 r. dodatkowo potwierdzają bezzasadność stanowiska pozwanej, wynika z nich bowiem związek czynności rozliczenia spółdzielni z byłym członkiem oraz sprzedaży opróżnionego lokalu. Z ust. 2 art. 11 powołanej ustawy jednoznacznie wynika konieczność podjęcia przez spółdzielnię czynności, które zmierzają do sprzedaży lokalu na drodze przetargu ogłaszanego w terminie trzech miesięcy od opróżnienia lokalu, nie zaś od daty wygaśnięcia prawa jego poprzedniego lokatora związanego z jego wykluczeniem ze spółdzielni, z ust. 2¹ *in fine* art. 11 ustawy wynika natomiast, że świadczenie wypłacane takiej osobie nie może przenosić kwoty uzyskanej przez spółdzielnię ze sprzedaży lokalu. Z obu przytoczonych przepisów wynika tym samym, że kwota wypłacana uprawnionej osobie na podstawie ostatniego z powołanych przepisów powinna pochodzić z przychodu uzyskanego przez spółdzielnię ze sprzedaży lokalu, a nie ze środków własnych spółdzielni. Z ust. 2⁴ art. 11 ustawy wynika ponadto, że warunkiem wypłaty wskazanej należności jest opróżnienie lokalu. Spełnienie tego warunku nie wiąże się z wymagalnością świadczenia, dotyczy natomiast powstania roszczenia na rzecz byłego członka

spółdzielni. Z treści przywołanych przepisów wynika więc jednoznacznie, że przy ustalaniu kwoty należnej osobie uprawnionej, należy uwzględnić wartość rynkową lokalu z daty jego opróżnienia, nie ma natomiast istotnego znaczenia data podjęcia przez właściwy organ spółdzielni uchwały o jej wykluczeniu ze spółdzielni. Pogląd odmienny zaprezentowany w tej sprawie przez spółdzielnię nie zasługiwał na uwzględnienie. [...] nie można było odmówić racji powodowi, że rozliczenie byłego członka nie może stanowić nie tylko wydatku dla spółdzielni, ale przede wszystkim nie może prowadzić do jej wzbogacenia kosztem osoby uprawnionej. Analiza zmienionego art. 11 ust. 2 ustawy, jak też przepisów dodanych nowelizacją z 14 czerwca 2007 r., jednoznacznie wskazuje na neutralny dla spółdzielni charakter rozliczenia byłego członka, z którego nie powinna spółdzielnia odnosić straty, nie może jednak uzyskać dodatkowej i nieuzasadnionej korzyści, z założenia bowiem lokal powinien zostać sprzedany po jego opróżnieniu i uzyskana w ten sposób wartość lokalu, po odliczeniu tych należności spółdzielni określonych w ust. 2² art. 11 ustawy, powinna zostać wydana uprawnionemu. Przyjęcie stanowiska, które pozwana zajmowała w tej sprawie, w tym uznanie, że dochodząc należnego świadczenia powód nadużywa posiadanego prawa, doprowadziłoby do sytuacji, w której na sprzedaży lokalu [...] pozwana uzyskałaby dodatkowe przysporzenie odpowiadające wzrostowi wartości lokalu zajmowanego przez powoda”.

Przywołany pogląd, a zwłaszcza ustalenie, że data opróżnienia lokalu determinuje powstanie, a nie wymagalność roszczenia przysługującego uprawnionemu (tj. byłemu członkowi lub jego spadkobiercom), przemawia jednocześnie przeciwko zarzutowi, iż mechanizm wypłaty wartości rynkowej lokalu powiązany z pozyskaniem środków z tytułu sprzedaży lokalu w drodze przetargu (i to w kwocie nieprzekraczającej uzyskanej w ten sposób ceny sprzedaży) stanowi przykład regulacji niejasnej i wewnętrznie sprzecznej, naruszającej zasady prawidłowej legislacji. Już sam fakt, że w judykaturze ukształtowała się jednolita (choć niesatysfakcjonująca skarżącą) linia orzecznicza dotycząca wykładni art. 11 ust. 2, ust. 2¹, ust. 2² oraz ust. 2⁴ u.s.m. – na co sama ona wskazuje – świadczy dobitnie przeciwko takiej tezie.

6. Na nieporozumieniu wydaje się natomiast oparty zarzut naruszenia przez art. 11 ust. 2¹ u.s.m. zasad równości oraz równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych, bazujący na założeniu, że owo zróżnicowanie dotyczy

skutków prawnych wygaśnięcia spółdzielczych praw lokatorskich do lokali oraz opróżnienia tychże lokali, które miało miejsce przed i po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. W rozpatrywanym przypadku mamy bowiem do czynienia ze zmianą stanu prawnego, która czyni tego typu porównanie sytuacji prawnej różnych grup adresatów irrelevantnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny chociażby w wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01): „każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiłaby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji. Założenie takie prowadziłoby do nadmiernej petryfikacji porządku prawnego, konieczności utrzymywania pewnych regulacji prawnych [...] z uwagi na rzekomą konieczność analogicznego traktowania w nieograniczonej czasowo przyszłości osób w podobnej sytuacji faktycznej. Nie można [...] przyjmować, że zasada równości ma nieograniczone ramy czasowe”.

7. Problem, jaki w związku z tym pojawia się na tle rozpatrywanej sprawy, ma charakter intertemporalny, a nie materialnoprawny i sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy ustawodawca prawidłowo zidentyfikował – jako element stanu faktycznego przesądzający o rozgraniczeniu dawnych i nowych przepisów – datę opróżnienia lokalu oraz zastosował właściwą w tym przypadku technikę stanowienia przepisów międzyczasowych. Nie jest to jednak zagadnienie odnoszące się do art. 11 ust. 2¹ u.s.m., ale do art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. (ewentualnie w związku z art. XXIV p.w.k.c.), co zostanie rozpatrzone poniżej.

8. Jedynie na marginesie należy zauważyć, że dodane na podstawie ustawy zmieniającej z 20 lipca 2017 r. przepisy art. 11 ust. 2⁶–2⁸ u.s.m. dotyczą sytuacji, w której lokatorskie prawo do lokalu wygasło, ale lokal nie jest zbywany w przetargu.

Wówczas to właśnie – po pierwsze – 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 spółdzielni z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 10 ust. 2 u.s.m. Po drugie – warunkami zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części są: wniesienie wkładu mieszkaniowego przez członka spółdzielni (kolejnego, na którego rzecz ma zostać ustanowione lokatorskie prawo tego lokalu) i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie, a także opróżnienie lokalu, chyba że członek spółdzielni zawierający nową umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie, wyrazi pisemną zgodę na dokonanie wypłaty pomimo nieopróżnienia lokalu. Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 2⁸ u.s.m., w przypadku, o którym mowa w ust. 2⁷ pkt 1, z wkładu mieszkaniowego potrąca się kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m., a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

Po wprowadzeniu art. 11 ust. 2⁶ u.s.m. mamy do czynienia z dwoma różnymi przypadkami. Gdy lokal, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo, jest zbywany w przetargu osobie uprawnionej, spółdzielnia zwraca kwotę równą wartości rynkowej lokalu pomniejszoną o przewidziane w art. 11 ust. 2² u.s.m. potrącenia. Gdy po wygaśnięciu lokatorskiego prawa do lokalu nie jest organizowany przetarg na zbycie tego lokalu, a zamiast tego ustanawia się do niego lokatorskie prawo na rzecz innej osoby, to zwraca się osobie uprawnionej wkład mieszkaniowy (albo jego wniesioną część) zwaloryzowany proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu. Zgodnie z art. 11 ust. 2⁹ u.s.m., w takiej samej zwaloryzowanej wysokości wpłaca wkład mieszkaniowy osoba, na której rzecz ustanawia się lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło prawo innej osoby. W związku zaś z tym, że według art. 11 ust. 2⁶ u.s.m. w rozliczeniu byłego członka nie uwzględnia się długu obciążającego go z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 10 ust. 2 u.s.m., nowy nabywca lokatorskiego prawa do lokalu zobowiązuje się do spłaty długu z tytułu przypadającej na dany lokal

części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy tego lokalu wraz z odsetkami – obciążającego osobę, której prawo wygasło.

9. W rezultacie, należy uznać, że art. 11 ust. 2¹ u.s.m., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873), **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

V. Artykuł 11 ust. 2⁴ u.s.m.

1. Zarzuty skarżącej

Zarzuty skarżącej adresowane wobec art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. są poparte argumentacją nawiązującą do istoty wkładu mieszkaniowego: zgodnie z przepisami u.s.m., wysokość wkładu mieszkaniowego wnoszonego w zamian za ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i oddanie tegoż lokalu do używania, stanowi różnica między kosztami budowy przypadającymi na ten lokal a wielkością uzyskanej przez spółdzielnię mieszkaniową pomocy na sfinansowanie budowy. W literaturze, zwłaszcza przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., przyjmowano zatem, że ustanowienie ww. prawa i oddanie lokalu do używania oraz wniesienie przez członka spółdzielni wkładu mieszkaniowego są świadczeniami wzajemnymi w rozumieniu art. 488 k.c. Dlatego też pierwotnie, w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia nie wypłacała osobie uprawnionej kwoty stanowiącej odpowiednik wartości rynkowej lokalu, ale zwaloryzowany wkład mieszkaniowy, z uwzględnieniem potrąceń ustawowych określonych w przepisach u.s.m. Skarżąca podnosi, że różnica (nadwyżka) między wartością rynkową lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego stanowi wartość już raz przyznaną przez państwo i przekazaną spółdzielni. Członek spółdzielni, który przed 1990 r. otrzymywał przydział lokalu na zasadach prawa lokatorskiego, pokrywał od 50 do 70% kosztów jego budowy, zaś reszta przyznanego na ten cel kredytu była przez niego spłacana ratalnie. Ta część kredytu podlegała tzw. uspołecznieniu i przechodziła na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, zwiększając jej fundusz remontowy. Na dzień wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia nie dysponuje zatem tymi kwotami.

W wyniku zmiany art. 11 u.s.m. dokonanej ustawą zmieniającą z 2007 r. spółdzielnie mieszkaniowe są zobowiązane do rozliczenia się z osobami uprawnionymi według wartości rynkowej lokalu (stosownie do nowego ust. 2¹), zaś warunkiem wypłaty ww. kwoty jest opróżnienie lokalu (zgodnie z nowym ust. 2⁴). W ocenie skarżącej, przepis ten w korzystniejszy sposób traktuje osobę uprawnioną do zapłaty równowartości wartości rynkowej lokalu niż jego właściciela (spółdzielnię), różnicując ochronę przysługujących im praw majątkowych. Przejawem owego zróżnicowania jest to, że roszczenie o wypłatę wartości rynkowej lokalu przysługuje uprawnionemu już od daty opróżnienia lokalu, spółdzielnia natomiast – do tego momentu – nie ma możliwości przeprowadzenia przetargu na jego sprzedaż. Oznacza to, że spółdzielnia musi wypłacić środki, których jeszcze nie posiada (a przynajmniej nie z tytułu sprzedaży lokalu), a jednocześnie cena uzyskana ze sprzedaży może być niższa niż wycena dokonana przez biegłego (skarga, s. 17).

Niezgodności art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. z art. 58 Konstytucji skarżąca upatruje w tym, że przepis ten w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingeruje w zasady rozliczenia z uprawnionymi z tytułu wygaśnięcia spółdzielczych lokatorskich praw do lokali wygasłych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. opartych na rozwiązaniach statutowych, w tym ustalone w odniesieniu do stosunków prawnych zamkniętych przed tym dniem. Statut skarżącej przewidywał bowiem wycenę wartości waloryzowanego wkładu mieszkaniowego na dzień wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Natomiast ustawa zmieniająca nie rozstrzyga, czy wycena lokalu (tj. jego wartości rynkowej) powinna być dokonywana na dzień wygaśnięcia prawa lokatorskiego, czy na dzień opróżnienia lokalu (jak jednak przyjmuje orzecznictwo). W ocenie skarżącej, rozwiązanie takie nie pozostawia miejsca na zgodne z zasadami i wartościami konstytucyjnymi rozwiązania ustawowe (skarga, s. 18).

Wreszcie jako podstawę tezy o niezgodności art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca wskazuje fakt, iż wymagalność wypłaty wartości rynkowej lokalu została powiązana wyłącznie z datą opróżnienia lokalu, co uniemożliwia spółdzielni mieszkaniowej uzyskanie środków finansowych na pokrycie należnych uprawnionym wypłat. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 u.s.m. spółdzielnia jest zobowiązana do zbycia lokalu, do którego wygasło spółdzielcze prawo lokatorskie, w terminie 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zaś art. 11 ust. 2¹ zdanie 2 u.s.m. stanowi, że kwota wypłacana osobie uprawnionej nie

może przekroczyć kwoty faktycznie uzyskanej ze sprzedaży lokalu. Konstrukcja taka jest nieprecyzyjna i niejasna, zwłaszcza że data opróżnienia lokalu zależy wyłącznie od woli osoby zamieszkującej w lokalu (zwłaszcza, jeżeli jest to osoba dysponująca roszczeniem o przyjęcie do spółdzielni zgodnie z art. 15 u.s.m.).

2. Wzorce kontroli

a) Uwagi ogólne

Jako wzorce kontroli art. 11 ust. 2⁴ skarżąca wskazuje: art. 64 ust. 2, art. 58 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponieważ wzorce kontroli z art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji zostały omówione wcześniej (zob. pkt III.2.a i III.2.d stanowiska), poniższe uwagi ograniczą się do analizy art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 58 Konstytucji.

b) Zasada proporcjonalności

1. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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”.

2. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki

TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

c) Zakaz naruszania istoty prawa własności

1. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji, stanowiący rozwinięcie myśli zawartej w ust. 1 tego artykułu (zob. wyżej, pkt IV.2.c stanowiska) stanowi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

2. Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez art. 64 ust. 3 Konstytucji rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”.

W przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa następuje w sytuacji, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 Konstytucji. Tytułem przykładu: „W odniesieniu do wierzytelności pieniężnych za tego rodzaju niedopuszczalną ingerencję należy uznać rozwiązania normatywne, które w stosunku do pierwotnie ukształtowanej wartości prawa majątkowego kształtują jego wartość majątkową w taki sposób, że dla uprawnionego przestaje mieć wartość choćby częściowo adekwatną do tej, jaką nadano mu w chwili powstania” (zob. wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). W wypadku prawa własności do elementów konstytutywnych, składających się na jego istotę, Trybunał Konstytucyjny uznał m.in. możliwość czerpania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

3. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie, art. 64 ust. 3 powinien być rozpatrywany w kontekście art. 31 ust. 1 Konstytucji, a właściwie pełnić wobec niego funkcję pomocniczą. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 powinien być traktowany jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń prawa własności. Powyższe wynika z licznego orzecznictwa TK, m. in. wyroków z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98), 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K 23/98), 21 maja 2001 r. (sygn. akt SK 15/00), 5 marca 2002 r. (sygn. akt SK 22/00), 18 marca 2010 r. (sygn. akt K 20/08) czy też 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt SK 25/09).

d) Zasada wolności zrzeszania się

1. Zgodnie z art. 58 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się” (ust. 1); „Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne

z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeczenia orzeka sąd” (ust. 2); „Ustawa określa rodzaje zrzeczeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeczeniami” (ust. 3). Wyrażona w art. 58 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się stanowi równocześnie element zasady ustrojowej – zasady społeczeństwa obywatelskiego. Artykuł 12 Konstytucji stanowi bowiem: „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeczeń oraz fundacji”. Jakkolwiek skarżąca przywołuje w charakterze wzorca kontroli cały art. 58 Konstytucji, nie ulega wątpliwości, że – mając na uwadze zarówno stan faktyczny, na tle którego skarga została sformułowana, jak i podniesione zarzuty – relewancją wykazuje się wyłącznie ust. 1 tego artykułu i to ten przepis stanowi rzeczywisty (właściwy) przedmiot kontroli (*falsa demonstratio non nocet*).

2. Artykuł 58 Konstytucji w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, nie konkretyzując, w jakich formach organizacyjnych wolność ta może być realizowana. Wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oznacza zatem swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeczeń obywatelskich i zapewnia swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00). Pojęcie „zrzeczenia” w znaczeniu przyjętym w art. 12 i art. 58 Konstytucji obejmuje szeroki katalog organizacji, przed wszystkim o charakterze zrzeszeniowym (korporacyjnym), tak wymienionych wprost w Konstytucji (stowarzyszenia, związki zawodowe *etc.*), jak i innych (zob. jednak niżej, pkt 5). Aby określony związek między ludźmi można było uznać za zrzeczenie, musi mieć on pewne niezbędne cechy. I tak przede wszystkim musi to być struktura oparta na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności. Ponadto struktura ta musi zostać stworzona w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które będą osiągane za pomocą wybranych środków. Wreszcie członkowie danego zrzeczenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada pewnym minimalnym standardom demokracji. Jak podkreśla się w doktrynie, prawo współuczestnictwa w decydowaniu o sprawach zrzeczenia nie musi opierać się na zasadzie pełnej równości wszystkich członków, jednak niedopuszczalny jest taki stan rzeczy, w którym doszłoby do wyeliminowania jakiegokolwiek wpływu niektórych członków na podejmowane w zrzeczeniu decyzje.

Wynika to z wymogu pewnego demokratyzmu wewnętrznej struktury zrzeszenia (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 599 i n.; zob. wyrok TK w sprawie K 26/00; opinia powtórzona następnie w wyroku TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

3. Istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Już w orzeczeniu z 12 lutego 1991 r. (sygn. akt K 6/90) Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wymienione rodzaje działalności są określone bardzo ogólnie, co oznacza, że wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach bardzo różną postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. To przepisy ustaw zwykłych przewidują różnorodne postacie organizacyjne dla wspólnej aktywności społecznej obywateli, dostosowane do różnych potrzeb. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostali poza organizacją, może z poszczególnymi formami organizacyjno-prawnymi wiązać różne skutki prawne.

Wolność zrzeszania się ma zarówno aspekt negatywny, jak i pozytywny; jej treścią jest prawo do tworzenia zrzeszeń (określenia ich celu, rodzaju, struktury władz, nazwy, uchwalaniu statutu), przystępowania i występowania z nich oraz działania w nich. Aspektem wolności zrzeszania jest więc także dobrowolność zrzeszeń. Na sposób rozumienia dobrowolności uczestnictwa w zrzeszeniach ma wpływ także negatywny aspekt wolności zrzeszania się, związany z koniecznością zagwarantowania poszczególnym jednostkom możliwości pozostawania poza tworzącymi się strukturami zbiorowymi.

W swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że gwarantowana konstytucyjnie wolność zrzeszania się stanowi także probierz relacji między daną organizacją a jej członkami. W wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić

się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Podobnie w wyroku z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) Trybunał zaznaczył, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji działają zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Statuty spółdzielni, mimo daleko idącej swobody w kształtowaniu ich treści, nie mogą zawierać unormowań arbitralnych. Takie rozwiązania stałyby bowiem w jaskrawej sprzeczności z art. 58 Konstytucji.

4. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie istoty prawa do zrzeszania się nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia uniemożliwiły całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym. Ponadto, zdaniem Trybunału, ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie z powodu istnienia mechanizmów umożliwiających narzucanie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja interesów członków określonego typu organizacji (wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03).

Ograniczenia wolności zrzeszania się – wprowadzane z uwzględnieniem ram konstytucyjnych (tj. przede wszystkim art. 31 ust. 3 czy też art. 59 ust. 4 Konstytucji) – mogą mieć charakter podmiotowy, organizacyjny lub programowy. Gwarancją respektowania wskazanych ograniczeń, przede wszystkim na etapie tworzenia zrzeszeń, jest procedura ich rejestracji. Rejestracja zrzeszenia musi być dokonywana przez sąd i tylko sąd może odmówić jego rejestracji (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01, P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* [w:] *Prawa...*, red. B. Banaszak, A. Preisner, s. 591 i n.). Wymóg sądowej rejestracji wynika z art. 58 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Natomiast z art. 58 ust. 3 Konstytucji wynika także uprawnienie do sprawowania nadzoru nad zrzeszeniami. Jak twierdzi doktryna: „Ponieważ w konstytucji mowa jest ogólnie o nadzorze, odpowiednie kompetencje mogą być – co do zasady – powierzone nie tylko władzy sądowniczej, ale także – co będzie regułą – władzy administracji publicznej” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 58, s. 27).

3. Analiza zgodności

1. Jak już sygnalizowano wyżej (zob. pkt III.4 stanowiska), problem konstytucyjny podnoszony w kontekście treści art. 11 ust. 2¹ u.s.m. ma *par excellence* charakter intertemporalny i sprowadza się do oceny konstytucyjności rozwiązania, które wprowadza ustawowe zasady rozliczenia się przez spółdzielnię mieszkaniową z uprawnionymi z tytułu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, uzależniając rozgraniczenie zakresu zastosowania dawnych i nowych przepisów od przesłanki opróżnienia lokalu. W związku z tym, że problem różnicowania ochrony prawnej przysługującej uprawnionemu (wierzycielowi dysponującemu roszczeniem z art. 11 ust. 2¹ u.s.m.) oraz spółdzielni (właścicielowi lokalu będącemu równocześnie dłużnikiem z tego tytułu) został omówiony powyżej (zob. pkt IV stanowiska), pozostaje odnieść się do zarzutów naruszenia przez art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. postanowień art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji.

2. Zarzut naruszenia przez art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. postanowień art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za chybiony z kilku powodów. Przede wszystkim, przesłanka opróżnienia lokalu stanowiła warunek konieczny powstania roszczenia o zwrot zwaloryzowanego wkładu (przed 31 lipca 2007 r.), jak i wypłatę wartości rynkowej lokalu (od 31 lipca 2007 r.) począwszy od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. Oznacza to, że ustawodawca pozostawił ten element mechanizmu rozliczania się z uprawnionymi z tytułu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu bez istotnych zmian, modyfikując pozostałe jego komponenty. Na takie właśnie znaczenie przesłanki opróżnienia lokalu w stanie prawnym obowiązującym od 23 stycznia 2003 r. wskazywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy. Uczynił to przede wszystkim w wyroku SN z 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt III CSK 295/09), w którym jednoznacznie wskazano, że opróżnienie lokalu jest tzw. *conditio iuris* (warunkiem prawnym zawieszającym, uzależniającym powstanie skutków prawnych od ziszczenia się warunku) powstanie roszczenia o wypłatę wkładu mieszkaniowego. Od daty spełnienia tego warunku zależy powstanie obligacyjnego stosunku prawnego łączącego uprawnionego do spłaty i spółdzielnię mieszkaniową: jeśli warunek został spełniony pod rządami znowelizowanej ustawy, należy uznać, że do

powstałego wówczas stosunku prawnego należy stosować nowe regulacje. Warunek opróżnienia lokalu, w art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. uznany jako niezbędny do dochodzenia roszczenia, należy oceniać na gruncie przepisów obowiązujących w momencie jego spełnienia. Analogiczne stanowisko zajął SN w wyroku z 16 marca 2012 r. (sygn. akt IV CSK 310/11), Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyrokach z: 2 lutego 2011 r. (sygn. akt VI ACa 830/10) i 14 marca 2014 r. (sygn. akt I ACa 1428/13), Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt I ACa 785/13). W odniesieniu do sytuacji skarżącej, skoro lokal został przez powódki opróżniony po 31 lipca 2007 r., do powstałego wówczas roszczenia oraz określenia jego wysokości należy stosować – zgodnie z orzecznictwem sądowym uwzględniającym treść art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. oraz art. XXVI p.w.k.c. – przepisy nowe.

Należy zauważyć, że obowiązek wypłaty wartości rynkowej lokalu osobie uprawnionej powstaje dopiero po opróżnieniu lokalu. Wprowadzony przez ustawodawcę warunek zawieszający wymagalność roszczenia chroni spółdzielnię przed zbyt długim okresem deficytu finansowego. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że wypłacenie wartości rynkowej lokalu osobie uprawnionej dopiero w chwili sprzedaży przez spółdzielnię lokalu w drodze przetargu prowadziłoby do istotnego (dalszego, w związku z tym, że powstanie roszczenia nie jest skorelowane z wygaśnięciem prawa lokatorskiego) naruszenia interesów majątkowych osoby fizycznej. Można zatem uznać, że przyjęta regulacja jest kompromisem pomiędzy interesami spółdzielni a interesami osoby uprawnionej do wypłaty wartości rynkowej lokalu. Z praktycznego punktu widzenia można natomiast zauważyć, że obserwowany na rynku od dziesięcioleci wzrost cen mieszkań powoduje, że interwał czasowy pomiędzy datą opróżnienia lokalu, na którą jest sporządzana jego wycena, oraz sprzedażą tegoż w drodze przetargu, będzie zazwyczaj generował po stronie spółdzielni mieszkaniowej dodatkowe przychody, których tym razem nie musi ona już rozliczać z uprawnionym z tytułu roszczenia z art. 11 ust. 2¹ u.s.m.

Wbrew zarzutowi postawionemu w *petitum* skargi konstytucyjnej, inicjator postępowania nie wykazał przy tym w żaden sposób, aby w rezultacie powiązania powstania roszczenia z opróżnieniem lokalu doszło do naruszenia istoty prawa własności, które jest identyfikowane z ograniczeniami dotyczącymi podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiającymi realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 Konstytucji.

3. Powyższe argumenty przesądzają jednocześnie o nieadekwatności i nietrafności zarzutu naruszenia przez art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. zakazu wstecznego działania prawa (zakazu retroakcji). Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że co do zasady ustawodawca dysponuje szerokim marginesem swobody regulacyjnej, jeżeli idzie o metodę (sposób) rozwiązania tzw. kwestii intertemporalnej (na temat problematyki prawa intertemporalnego w orzecznictwie konstytucyjnym zob. przykładowo wyroki TK z: 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 17 czerwca 2003 r., sygn. akt P 24/02; 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03; 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03; 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05). Rozstrzygnięcie to może polegać na przyjęciu jednej z następujących zasad: (a) zasady dalszego obowiązywania ustawy dawnej, zgodnie z którą, mimo wejścia w życie nowej regulacji, dawną ustawę (prawo, przepis) stosuje się nadal do zdarzeń, które wystąpiły (rozpoczęły się) w przeszłości; (b) zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, określanej również mianem retrospektywności albo retroaktywności niewłaściwej, zgodnie z którą nowa ustawa (prawo, przepis) od momentu wejścia w życie reguluje także konsekwencje wszelkich zdarzeń z przeszłości – o ile nie zostały one definitywnie wyznaczone („zamknięte”) pod rządami przepisów dotychczasowych; (c) zasady wstecznego działania ustawy nowej, określanej również mianem retroaktywności (właściwej), zgodnie z którą nową ustawę (prawo, przepis) stosuje się także do zdarzeń prawnych z przeszłości, które zostały wyznaczone („zamknięte”) pod rządami poprzednio obowiązującej regulacji (w niektórych opracowaniach wskazuje się ponadto na nieistotną w rozpatrywanym kontekście zasadę wyboru prawa; zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62).

W kontekście dokonanych wyżej ustaleń zakwestionowana przez skarżącą regulacja art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. nie nasuwa zastrzeżeń konstytucyjnych. Optykę zagadnienia determinuje stwierdzenie, że roszczenie o wypłatę wartości rynkowej lokalu, do którego wygasło spółdzielcze prawo lokatorskie (dawniej: roszczenie o wypłatę zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego) powstaje dopiero w dacie opróżnienia lokalu. Przed tą datą uprawnieni mogą dysponować co najwyżej

ekspektatywą takiego roszczenia. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Łodzi w przywoływanym wyżej wyroku z 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt I ACa 785/13): „Sąd Apelacyjny, w składzie rozpoznającym apelację, w pełni akceptuje stanowisko Sądu I instancji w zakresie prawa właściwego dla oceny roszczenia objętego żądaniem pozwu, uwarunkowane wykładnią przepisu art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94) i poparte stanowiskiem orzecznictwa (*vide* wyrok SN z dnia 16 marca 2012 r. w sprawie IV CSK 310/11, LEX nr 1136004). Powołana norma jest wyrazem obowiązującej w polskim systemie prawa zasady nieretroakcji, w myśl której nowego prawa nie stosuje się do oceny zdarzeń prawnych i ich skutków, jeżeli miały one miejsce i skończyły się przed wejściem w życie nowego prawa. Odwołując się do rozróżnienia przedstawionego m.in. w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 4 września 2008 r. w sprawie IV CSK 196/08 (LEX nr 466004) wypada przypomnieć, że «...dla potrzeb rozwiązań intertemporalnych, normy prawa cywilnego dzieli się na dwie grupy. Pierwszą grupę tworzą przepisy regulujące stosunki prawne, których treść wynika z samego prawa, niezależnie od zdarzeń prawnych powodujących ich powstanie, zmianę lub zakończenie. Do tej grupy należą przepisy prawa rzeczowego i rodzinnego regulujące treść stosunku prawnego i praw podmiotowych, niezależnie od sposobu ich powstania lub nabycia. Przepisy te poddane są zasadzie bezpośredniego działania nowej ustawy. Drugą grupę tworzą przepisy regulujące stosunki prawne, których treść jest wynikiem pewnych zdarzeń powołujących je do życia (powodujących ich zmianę lub zakończenie). Należą do nich przepisy prawa zobowiązaniowego oraz przepisy prawa rzeczowego i rodzinnego regulujące skutki prawne tworzące lub kończące (albo zmieniające) stosunki prawne lub powodujące nabycie albo utratę praw podmiotowych, natomiast nieustalające treści stosunków prawnych (np. nabycie własności, zawarcie małżeństwa). Przepisy te poddane są zasadzie dalszego działania dawnej ustawy». Nie budzi wątpliwości, że normy prawa materialnego regulujące powstanie roszczenia o zwrot wkładu mieszkaniowego należą do drugiej grupy przepisów”.

W przeciwieństwie do wywodów skarżącej trzeba uznać, że do chwili opróżnienia lokalu i powstania roszczenia o wypłatę jego wartości rynkowej nie mamy do czynienia z tzw. zamkniętą sytuacją prawną, do której moglibyśmy odnosić rygorystycznie ujmowaną zasadę nieretroakcji (zakaz wstecznego działania prawa). Wsteczne działanie ustawy to bowiem sytuacja, w której „początek jej stosowania

pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy aniżeli ustawa stała się obowiązująca” (zob. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08). W rozstrzyganym przypadku mamy natomiast do czynienia z retrospektywnym działaniem nowego prawa (tj. ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r.), której przepisy stosuje się od 31 lipca 2007 r. do wszelkich sytuacji prawnych „w toku”, a więc nie zamkniętych pod rządami dotychczasowych przepisów. W tym zaś zakresie – jak wskazano – ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody regulacyjnej, dążąc do dostosowania treści prawa do zmieniających się warunków społecznych (zob. przykładowo wyroki TK z: 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97; 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04). W związku z powyższym, nie można podzielić zdania skarżącej spółdzielni, że zastosowanie znalazło tu niedozwolone w demokratycznym państwie prawnym wsteczne stosowanie prawa do stosunków prawnych zamkniętych.

4. Nie można wreszcie podzielić stanowiska skarżącej co do zarzutu naruszenia przez art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. postanowienia art. 58 ust. 1 Konstytucji. Na wstępie należy zwrócić uwagę na fakt, że samo usytuowanie tego zarzutu w kontekście regulacji intertemporalnej rozgraniczającej zakres zastosowania ustawy dawnej i nowej wydaje się wysoce wątpliwe – zwłaszcza, gdyby argumentacja przemawiająca na jego rzecz miałyby się sprowadzać do tezy o niedopuszczalności ingerencji ustawowej w zasady rozliczeń z uprawnionymi z tytułu wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu oraz ukształtowane postanowieniami statutu spółdzielni. Teza o „wieczystej petryfikacji” tych zasad na skutek przyjęcia określonej regulacji w statucie wydawanym wszak na podstawie ustawy i w ramach dozwolenia ustawowego byłaby bowiem zaiste absurdalna.

Co jednak bardziej istotne, problem dopuszczalności przekazania zasad rozliczeń z byłymi członkami spółdzielni lub innymi osobami do wyłącznej regulacji statutowej był już – jakkolwiek nie w bezpośrednim związku z regulacją art. 11 ust. 2¹ i ust. 2⁴ u.s.m. oraz nie w kontekście art. 58 ust. 1 Konstytucji – rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 36/12). W wyroku tym sąd konstytucyjny uznał, 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 Rzeczypospolitej Polskiej”. W wykonaniu tego wyroku ustawodawca wprowadził nowe przepisy art. 11 ust. 2⁶–2⁸ u.s.m. (zob. wyżej, pkt IV.3.8 stanowiska). Trybunał stwierdził m.in., że problematyka rozliczeń dotyczących wkładu mieszkaniowego w wymienionych wypadkach pozostała poza regulacją ustawową, określając to mianem „pominięcia ustawodawczego”. Pominięcie to wynika z tego, że prawo do wkładu mieszkaniowego jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zostało ono przyznane drogą ustawową, w ustawie więc ukształtowano jego istotę i również w ustawie powinno się ukształtować mechanizmy gwarantujące jego ochronę.

Również w doktrynie podkreśla się, że: „Dodatkowo, w stosunku do osób, które nie są członkami spółdzielni, o zakresie ich prawa majątkowego, przyznanego przez ustawę, rozstrzyga statut spółdzielni, a więc akt, który z zasady może regulować tylko stosunki pomiędzy spółdzielnią a jej członkami. Tymczasem statut spółdzielni nie jest aktem normatywnym i nie stanowi źródła prawa materialnego. W judykaturze i doktrynie przyjmuje się powszechnie teorię umownego charakteru statutu. Moc wiążąca statutu opiera się na woli zainteresowanych, zawierających umowę. Wola ta może być wyrażona przez fakt przystąpienia do spółdzielni w charakterze jej członka. W przypadku osób, które nie są członkami spółdzielni, statut spółdzielni nie ma więc mocy wiążącej. Wobec braku jakichkolwiek ustawowych regulacji dotyczących określenia wartości wkładu mieszkaniowego w opisanych wyżej sytuacjach, powstaje wątpliwość czy przepisy statutowe kształtujące sytuację majątkową osób niebędących członkami spółdzielni mogą być w ogóle w stosunku do tych osób prawnie skuteczne. Pomimo przyznania w ustawie określonego prawa majątkowego tym osobom, jego treść jest regulowana w statucie całkowicie jednostronnie. Osoby, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mają wpływu na treść statutu i nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania. Takie osoby nie mają również legitymacji do zaskarżenia postanowień statutu do sądu. Treść przyznanego im przez ustawę prawa majątkowego zostaje więc całkowicie arbitralnie ustalona przez jedną tylko stronę stosunku prawnego” (zob. K. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, LEX/el. 2014, komentarz do art. 11).

Przywołane argumenty w sposób dostateczny dowodzą, że o ile art. 58 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę swobody zrzeszania się obywateli w różnych organizacjach, w tym także organizacjach spółdzielczych, o tyle nie można z tego postanowienia wywieść prawa spółdzielni mieszkaniowej do regulacji w statucie zasad i terminów rozliczeń związanych z wygaśnięciem członkostwa czy też wygaśnięciem spółdzielczych praw do lokali, czy też zasady swoistej „wyłącznieści statutowej” w tym zakresie. Ma to fundamentalne znaczenie zwłaszcza dla uprawnionych wierzycieli dysponujących roszczeniem z art. 11 ust. 2¹ u.s.m., którzy nie są członkami spółdzielni. W konsekwencji art. 58 ust. 1 Konstytucji nie sposób uznać za adekwatny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów u.s.m.

5. W rezultacie, należy uznać, że art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 58 Konstytucji.

MAJEWZALEK SEJMU



Marek Kuchciński