

WYROK
z dnia 30 marca 2004 r.
Sygn. akt K 32/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Marian Grzybowski
Andrzej Mączyński
Marek Safjan – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 marca 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 17² ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 17⁸ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 39 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia najemców lokali użytkowych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, którzy ponieśli w pełnym zakresie koszty budowy tych lokali, roszczenia o przeniesienie własności lokali, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177) w zakresie, w jakim nakłada na członków spółdzielni mieszkaniowej obowiązek wyczerpania drogi postępowania wewnątrzspółdzielczego przed wystąpieniem na drogę postępowania sądowego, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 17² ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 kwietnia 2004 r. w Dz. U. Nr 63, poz. 591.

3. Art. 17⁸ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 39 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uzależniając realizację roszczenia od istnienia stosunku członkostwa wyłącza osoby, które nabyły to roszczenie wobec spółdzielni na podstawie poprzednio obowiązującego przepisu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

A. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego

1. Przedmiotem oceny konstytucyjności są regulacje wiążące spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej w zakresie konieczności uzyskania członkostwa przez nabywcę takiego prawa, wygaśnięcia prawa w sytuacji utraty członkostwa na skutek wypowiedzenia członkostwa, wykluczenia lub wykreślenia z rejestru członków spółdzielni, obowiązku wyczerpania przez członków spółdzielni uprzedniego trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego w przypadku kwestionowania zasadności podwyżki opłat, a także pozbawienia najemców lokali użytkowych, niebędących członkami spółdzielni, którzy w pełnym zakresie ponieśli koszty budowy lokali, roszczenia o przeniesienie własności tych lokali.

B. Kwestionowane przepisy

2. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej: u.s.m.) „członkowie spółdzielni mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, o którym mowa w art. 32 i art. 33 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze, a po jego wyczerpaniu – na drodze postępowania sądowego. Właściciele niebędący członkami spółdzielni mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej. Wystąpienie na drogę postępowania wewnątrzspółdzielczego lub sądowego nie zwalnia wymienionych osób z obowiązku ponoszenia opłat w zmienionej wysokości”. W myśl art. 17² ust. 2 u.s.m. „skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zależy od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni”. Zgodnie z art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasa z upływem 6 miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka, chyba że członek przed upływem tego terminu dokona zbycia prawa, a jeden z nabywców złoży deklarację członkowską. W tym wypadku prawo wygasa, gdy odmowa przyjęcia tej osoby na członka spółdzielni stanie się ostateczna, a od dnia ustania członkostwa upłynęło 6 miesięcy. Nabywca może, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia mu zawiadomienia o ostatecznej odmowie spółdzielni, wystąpić do sądu o nakazanie przyjęcia go w poczet członków spółdzielni”. W myśl art. 39 ust. 1 u.s.m. „na pisemne żądanie członka będącego najemcą lokalu użytkowego, w tym garażu, a także najemcy pracowni wykorzystywanej przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, który poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tą osobą umowę o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez nią: 1) spłaty przypadającego na jego lokal uzupełnienia wkładu z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6¹ ust. 5; 2) spłaty

przypadających na jego lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal; 3) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu”.

C. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

3. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 19 listopada 2003 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów, opierając wniosek na następujących argumentach:

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym, zbywalnym, przechodzącym na spadkobierców i podlegającym egzekucji (art. 17² ust. 1 u.s.m.). Jednakże w art. 17² ust. 2 u.s.m. zawarto istotne ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, uzależniając skuteczność zbycia od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni. W przypadku odmowy przez spółdzielnię przyjęcia nabywcy w poczet członków służy mu droga odwoławcza w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego (art. 32 ustawy – Prawo spółdzielcze), a po jej wyczerpaniu możliwość wystąpienia na drogę sądową. Zgodnie z art. 17¹ ust. 6 u.s.m. spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy prawa, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Nabywcy, któremu spółdzielnia odmówiła przyjęcia w poczet członków, służą zatem środki ochrony prawnej, korzystanie z nich wymaga jednak inicjatywy, jest długotrwałe i wiąże się z określonymi kosztami. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy istnieje stan niepewności, wyrażający się w tym, iż w istocie nie wiadomo, komu (zbywcy czy nabywcy) służy zbywane prawo.

Ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowi konsekwencję przyjęcia zasady związania prawa z członkostwem w spółdzielni. Rozwiązanie to nie jest jednak konieczne dla realizacji podstawowego celu działania spółdzielni, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych swoich członków. Wspomniana zasada nie ma bowiem charakteru bezwzględnie i w samej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano wyjątki, w których nie ma ona zastosowania. Działanie jej zostało całkowicie wyłączone w przypadku, gdy nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu następuje w drodze dziedziczenia (art. 17⁹ ust. 1 u.s.m.). Spadkobiercy nie mają obowiązku podjęcia starań o przyjęcie w poczet członków, a odziedziczone prawo istnieje nawet wówczas, gdy żaden ze spadkobierców nie zostanie członkiem spółdzielni. Powołany przepis stosuje się także odpowiednio w razie śmierci jednego z małżonków, którym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługiwało wspólnie (art. 17⁹ ust. 2 u.s.m.). Ponadto, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może istnieć czasowo, mimo braku członkostwa w spółdzielni w przypadkach określonych w art. 17⁸ ust. 1 i 2 u.s.m. Zasada związania prawa z członkostwem w spółdzielni nie obowiązuje w stosunku do właścicieli lokali w spółdzielniach mieszkaniowych. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów uznać należy, że związek członkostwa i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie jest nierozzerwalny.

Zaskarżony przepis art. 17² ust. 2 u.s.m. ingerując w sferę ochrony ukształtowanych już praw majątkowych, a także uniemożliwiając nabycie tych praw w sytuacji, gdy nabywca nie zostanie przyjęty w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej – narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji prawo do innych niż własność praw majątkowych (w tym prawo do nabywania tych praw) przysługuje niezależnie od przynależności do określonej korporacji. Ograniczenie skuteczności nabycia spółdzielczego prawa do lokalu wyłącznie do nabywców będących członkami spółdzielni mieszkaniowej nie jest konieczne i nie pozostaje w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie sposób doszukać się związku między wprowadzonym ograniczeniem a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, w tym praw spółdzielni mieszkaniowej. W aktualnej sytuacji ustrojowej brak uzasadnienia dla dalszego funkcjonowania ograniczenia prawa nabycia spółdzielczego prawa do lokalu. W warunkach gospodarki rynkowej cel działania spółdzielni

powinien wiązać się z racjonalnym gospodarowaniem zasobami mieszkaniowymi w sposób, który umożliwi jak najlepszy wynik ekonomiczny. Gdyby uznać, że za ograniczeniem skuteczności nabycia omawianego prawa przemawia względ na ochronę interesu spółdzielni mieszkaniowej, to wówczas brak byłoby uzasadnień dla istnienia jakichkolwiek wyjątków w tym zakresie.

Także uregulowanie zawarte w art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. jest konsekwencją obowiązywania w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zasady związania tego prawa z członkostwem w spółdzielni. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasa bowiem z upływem 6 miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka, chyba że członek przed upływem tego terminu dokona zbycia prawa, a jeden z nabywców złoży deklarację członkowską. W tym wypadku prawo wygasa, gdy odmowa przyjęcia tej osoby na członka spółdzielni stanie się ostateczna, a od dnia ustania członkostwa upłynęło 6 miesięcy. Przepis ten znajduje w pełni zastosowanie w wypadkach wypowiedzenia członkostwa, wykluczenia lub wykreślenia z rejestru członków spółdzielni. Konsekwencje śmierci członka spółdzielni oraz ustania bytu prawnego spółdzielni dla spółdzielczego prawa do lokalu regulują odrębne przepisy (zob. art. 17⁹ i art. 17¹⁸ u.s.m.), nieprzewidujące wygaśnięcia własnościowego prawa do lokalu z mocy prawa.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawa majątkowe należące do tej samej kategorii winny podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jako ograniczone prawo rzeczowe, jest niewątpliwie prawem podlegającym ochronie na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. wprowadza swoistą sankcję za utratę członkostwa w postaci wygaśnięcia z mocy prawa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Możliwość pozbawienia prawa majątkowego nie jest uzasadniona żadną z wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sankcja ta ma wyłącznie na celu realizację zasady związania własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Kwestionowany przepis prowadzi zatem do naruszenia równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, nie chroniąc spółdzielczego własnościowego prawa przed wygaśnięciem w sytuacji utraty członkostwa w wyniku wypowiedzenia, wykreślenia bądź wykluczenia.

Należy mieć także na uwadze, że w praktyce instytucja wykluczenia (wykreślenia) z członkostwa w spółdzielni bywa często nadużywana w celu pozbycia się tych członków, którzy krytykując działalność jej organów, optują na rzecz zmian personalnych. W takich przypadkach pozbawienie członkostwa jest swoistą sankcją za wyjątkowo aktywną postawę i zaangażowanie w życie spółdzielcze.

Z kolei przepis art. 4 ust. 8 u.s.m. wprowadza dla członków spółdzielni, kwestionujących zasadność podwyższenia opłat związanych z zajmowanym lokalem, wymóg uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego. Sytuacja prawna członków spółdzielni w zakresie możliwości kwestionowania zmian wysokości opłat uległa zatem istotnemu pogorszeniu w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym. Do dnia wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członek spółdzielni mógł skutecznie dochodzić ochrony swych praw przed sądem bez konieczności uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego. Członkowie spółdzielni są w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z niebędącymi członkami spółdzielni właścicielami lokali w spółdzielni mieszkaniowej, którzy mogą kwestionować podwyżkę opłat bezpośrednio na drodze postępowania sądowego. Ustawodawca zróżnicował zatem pozycję prawną osób, którym służą prawa majątkowe do lokali w spółdzielni mieszkaniowej w oparciu o kryterium członkostwa. Niebędący członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą bezpośrednio kierować swoje roszczenia o charakterze majątkowym na drogę postępowania sądowego, natomiast członkowie spółdzielni muszą najpierw wyczerpać skomplikowany i długotrwały tryb postępowania wewnątrzspółdzielczego, od czego uzależniono skuteczność skierowania przez nich sprawy do

sądu. Regulacja ta stawia członków spółdzielni w mniej korzystnej sytuacji także wobec samej spółdzielni, która bez żadnych ograniczeń dochodzić może na drodze sądowej zaległych opłat od swych członków. Wprowadzone ograniczenie nie jest konieczne dla ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej. Niezależnie bowiem od trybu kwestionowania zasadności podwyżki opłat członek spółdzielni ma obowiązek uiszczać opłaty w nowej wysokości do czasu rozstrzygnięcia sporu. Ograniczenie praw członków spółdzielni mieszkaniowej do kwestionowania zasadności zamiany wysokości opłat nie było zatem konieczne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, co uzasadnia zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058) najemcy lokali użytkowych w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy w całości ponieśli nakłady na budowę najmowanego lokalu, a nie są członkami spółdzielni, pozbawieni zostali możliwości nabycia wybudowanych własnym nakładem lokali użytkowych (w tym garaży), w drodze umowy przeniesienia własności takich lokali przez spółdzielnię mieszkaniową na dotychczasowych, korzystnych zasadach.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 39 ust. 3 u.s.m. do najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, a także do najemców garaży i lokali o innym przeznaczeniu, którzy ponieśli w pełnym zakresie nakłady na budowę takiego lokalu, garażu lub pracowni miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 39 ust. 1 i 2 ustawy, choćby najemca nie był członkiem spółdzielni lub nakłady ponieśli jego poprzednicy prawni. Wymieniona grupa najemców mogła żądać zawarcia z nimi przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez nich spłaty wszelkich długów związanych z lokalem, spłaty przypadających na ich lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami. Koszty zawarcia umowy przenoszącej własność lokalu i koszty założenia księgi wieczystej obciążały najemcę, z tym że koszty te zostały ustalone w wysokości 1/3 najniższego wynagrodzenia ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw pracy. Przy czym roszczenie najemców lokali użytkowych lub garaży w spółdzielniach mieszkaniowych o przeniesienie na nich odrębnej własności tych lokali miało charakter ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 39 ust. 1 u.s.m. zawarcia przez spółdzielnię umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowy przeniesienia własności lokalu mogą żądać tylko ci najemcy lokali użytkowych, w tym garaży, którzy są członkami spółdzielni, a ponadto najemcy pracowni wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jeżeli wymienione osoby poniosły w pełnym zakresie koszty budowy.

Nabyte przez najemców na podstawie art. 39 ust. 3 u.s.m., w brzmieniu sprzed nowelizacji, roszczenie o przeniesienie na nich odrębnej własności lokalu użytkowego uznać należy za prawo słusznie nabyte, uzasadnione potrzebą ochrony interesów majątkowych tej grupy obywateli. Członkostwo najemcy w spółdzielni mieszkaniowej nie miało wpływu na zakres finansowania przez omawianą grupę kosztów budowy najmowanych lokali, nie może być zatem kryterium, w oparciu o które różnicowane są uprawnienia do żądania przeniesienia przez spółdzielnię odrębnej własności lokalu. Dlatego też art. 39 ust. 1 u.s.m., pozbawiający najemców lokali użytkowych omawianego roszczenia, uznać należy za sprzeczny z zasadą ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

4. Prokurator Generalny w piśmie z 1 marca 2004 r. przedstawił stanowisko, że przepisy art. 4 ust. 8, art. 17² ust. 2 i art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, natomiast art. 39 ust. 1 w zakwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 2

w zw. z art. 64 Konstytucji. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione w oparciu o następujące argumenty:

Kwestionowany art. 17² ust. 2 u.s.m. wprowadza ograniczenie skuteczności zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Jest ono jednak związane z charakterem spółdzielczości mieszkaniowej, jej celami i zasadami funkcjonowania. Celem spółdzielni mieszkaniowych jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, a cel ten spółdzielnia realizuje poprzez dostarczanie członkom samodzielni lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu (art. 1 u.s.m.). Prawa majątkowe spółdzielni to *de facto* prawa majątkowe jej członków (art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze), a ochrona praw majątkowych spółdzielni oznacza w istocie ochronę praw majątkowych jej członków. Zapewnienie spółdzielni wpływu na to, komu ma służyć ograniczone prawo rzeczowe nie może być zatem uznane za naruszające konstytucyjne standardy ochrony praw majątkowych. Tym bardziej, że zgodnie z art. 17¹ ust. 6 u.s.m. spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli nabywca ten odpowiada wymaganiom statutu.

Przewidziane w art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w sytuacji utraty członkostwa związane jest z wypowiedzeniem członkostwa, wykluczeniem ze spółdzielni lub wykreśleniem z rejestru członków. Decyzje statutowych władz spółdzielni podlegają jednak w tym zakresie kontroli sądowej. Spółdzielnia, jako podmiot reprezentujący interesy ogółu członków, musi dysponować skutecznymi instrumentami egzekucji obowiązków wobec spółdzielni. Brak takich możliwości może prowadzić do przerzucenia związanych z tym ciężarów, kosztów i innych dolegliwości na pozostałych członków spółdzielni. Sytuacje uzasadniające wykluczenie członka ze spółdzielni lub wykreślenie go z rejestru członków mogą być na tyle złożone, że pewien zakres swobody decyzyjnej musi w tym zakresie istnieć. Ewentualne nadużycia w procesie stosowania prawa nie mogą przesądzać o niekonstytucyjności samego prawa.

Z kolei art. 4 ust. 8 u.s.m. wprowadza zróżnicowanie w zakresie kwestionowania zasadności zmiany opłat z tytułu zajmowanego lokalu. Zróżnicowanie to dotyczy jednak odrębnych kategorii podmiotów – członków spółdzielni i właścicieli lokali, którym przysługują odmienne prawa majątkowe. Obowiązek wyczerpania przez członków spółdzielni postępowania wewnątrzspółdzielczego nie oznacza jednak pozbawienia tych osób prawnych instrumentów ochrony praw majątkowych w postaci skierowania sprawy na drogę sądową. Jest on natomiast uzasadniony stosunkiem członkostwa, łączącym te osoby ze spółdzielnią.

W związku z powyższym zarzuty dotyczące niekonstytucyjności art. 4 ust. 8, art. 17² ust. 2 i art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. uznać należy za niezasadne.

Natomiast zarzut dotyczący naruszenia przez art. 39 ust. 1 u.s.m. art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest zasadny. Kwestionowana regulacja pozbawiła bowiem najemców lokali użytkowych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, którzy ponieśli w pełnym zakresie koszty budowy takich lokali, roszczenia o przeniesienie na nich odrębnej własności lokali. Zróżnicowanie sytuacji prawnej najemców wprowadzone w art. 39 ust. 1 u.s.m. nie tylko nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji, ale ewidentnie narusza zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, odbierając pewnej kategorii podmiotów słusznie nabyte prawo do żądania od spółdzielni mieszkaniowej przeniesienia własności lokalu.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 12 marca 2004 r. wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, uzasadniając stanowisko następującymi argumentami:

Rozwiązanie zawarte w art. 17² ust. 2 u.s.m. jest konsekwencją przyjęcia zasady, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest związane z członkostwem w spółdzielni. Powiązanie skuteczności zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z

członkostwem wynika z samej zasady działania spółdzielni mieszkaniowych i jest merytorycznie uzasadnione. Podstawowym celem spółdzielni mieszkaniowej jest bowiem zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. Zapewnienie spółdzielni wpływu na to, komu ma służyć ograniczone prawo rzeczowe do mienia stanowiącego własność spółdzielni nie może być więc uznane za naruszające konstytucyjne zasady. Tym bardziej, że spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy tego prawa.

Również art. 17⁸ ust. 1 u.s.m., przewidujący wygaśnięcie z mocy prawa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na skutek utraty członkostwa w wypadku wypowiedzenia członkostwa, wykluczenia ze spółdzielni lub wykreślenia z rejestru członków, nie narusza konstytucyjnych zasad. Obowiązujące prawo przewiduje bowiem sądową kontrolę takich rozstrzygnięć, a ewentualne nadużycia w procesie stosowania prawa nie mogą przesądzać o niekonstytucyjności samego prawa.

Przepis art. 4 ust. 8 u.s.m. istotnie wprowadza zróżnicowanie w zakresie trybu kwestionowania zasadności podwyżki opłat, nakładając na członków spółdzielni obowiązek uprzedniego wyczerpania postępowania wewnątrzspółdzielczego. Zróżnicowanie to dotyczy jednak odmiennej kategorii osób – właścicieli niebędących członkami spółdzielni i członków spółdzielni, a cechą istotną uzasadniającą odmienne traktowanie jest posiadanie lub nie członkostwa.

Obecne brzmienie art. 39 u.s.m. jest konsekwencją nowych zasad, dopuszczających przekształcenie prawa najmu również w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które jest bezpośrednio związane z członkostwem w spółdzielni.

II

Na rozprawie 17 marca 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali argumentację i stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich sprecyzował w stosunku do art. 4 ust. 8 u.s.m. zarzut niekonstytucyjności, określając, że przepis ten w zakresie, w jakim wprowadza obligatoryjność postępowania wewnątrzspółdzielczego dla członków spółdzielni, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne

Rozpatrywana sprawa dotyczy znanej prawu polskiemu od dawna i funkcjonującej masowo w praktyce obrotu instytucji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Nie była ona znana prawu spółdzielczemu uchwalonemu w 1920 r., zaś członkowie powstających i funkcjonujących w okresie międzywojennym spółdzielni mieszkaniowych nabywali prawo korzystania z lokalu albo w postaci obligacyjnej (najmu) albo jako odrębną własność lokalu (por. np. A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, KPP 2002, z. 1, s. 85). Stan prawny uległ istotnej zmianie po raz pierwszy na gruncie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61). Ustawa ta przewidywała możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni budownictwa mieszkaniowego w trojakiej postaci: w spółdzielniach mieszkaniowych w postaci niezbywalnego spółdzielczego prawa do lokalu o charakterze obligacyjnym (art. 144 ustawy), w spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych – w postaci spółdzielczego prawa do lokalu będącego ograniczonym prawem rzeczowym na nieruchomości spółdzielni (art. 147) oraz w spółdzielczych zrzeszeniach budowy domów jednorodzinnych – własności domów jednorodzinnych wraz z działkami, na których

zostały wzniesione (art. 157 ustawy z 1961 r.). Praw mających charakter ograniczonych praw rzeczowych ustawa nie określała jako „własnościowe”, określenie to było jednak powszechnie używane w praktyce. Dotychczasowe prawa własności lokali w ramach nieruchomości spółdzielczych były przekształcane w takie prawa „własnościowe”. Własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu zostało ostatecznie pod tą właśnie nazwą wprowadzone w prawie spółdzielczym z 1982 r. Wprowadzone w okresie PRL instytucje spółdzielczych praw do lokali służyć miały realizacji założenia, wedle którego własność nieruchomości należeć miała do państwa. W związku z tym tak zwane prawa własnościowe miały zastępować tradycyjną instytucję prawa własności.

Po 1990 r. powstawały różne koncepcje dotyczące losów instytucji spółdzielczych praw do lokali. Ostatecznie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadziła rozwiązanie, zgodnie z którym od czasu jej wejścia w życie niemożliwe było ustanawianie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Prawo to nie zostało jednak wyeliminowane z katalogu ograniczonych praw rzeczowych. Ustawodawca nie zdecydował się na przekształcenie z mocy ustawy istniejących praw tego typu w prawo odrębnej własności lokali. Taka decyzja ustawodawcy poprzedzona była próbami eliminacji własnościowego prawa do lokali w drodze uwłaszczenia osób uprawnionych, jednak ostatecznie zwyciężyło rozwiązanie kompromisowe. Rozwiązanie to zostało zmienione ustawą nowelizującą u.s.m. z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058; dalej: ustawa z 19 grudnia 2002 r.), która w niemal identycznym kształcie przywróciła instytucję spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Z jurydycznego punktu widzenia mamy do czynienia z nowym ograniczonym prawem rzeczowym o odmiennej nazwie, jednak z uwagi na konieczność stosowania przepisów ustawy w tym zakresie do istniejących praw spółdzielczych i zasadniczo identyczną treść prawa podmiotowego, należy uznać, że w istocie chodzi o takie samo prawo podmiotowe, jak istniejące poprzednio własnościowe spółdzielcze prawo do lokali. Motywy projektu ustawy przywracającej to ograniczone prawo rzeczowe nie wskazują jasnym przyczyn i kryteriów, dla których postanowiono umożliwić ustanawianie praw własnościowych *pro futuro*. W uzasadnieniu projektu poselskiego wskazano jedynie, iż członkowi spółdzielni powinno stworzyć się możliwość wyboru między różnymi tytułami prawnymi, „w zależności od swoich potrzeb i możliwości finansowych” (druk Sejmu IV kadencji nr 315, z 29 stycznia 2002 r., zawierający projekt ustawy opisany jako zgłoszony 12 marca 2002 r., s. 18).

2. Ocena zgodności z art. 17² ust. 2 u.s.m. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Pierwszym z kwestionowany we wniosku przepisów jest art. 17² ust. 2 u.s.m., uzależniający skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni. Przepis ten jest konsekwencją założenia, zgodnie z którym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem związanym z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Charakter związania sprowadza się do konieczności współistnienia prawa podmiotowego i członkostwa w spółdzielni podmiotu, któremu prawo to przysługuje. Związanie prawa własnościowego z członkostwem w spółdzielni tworzy niebędący immanentnym elementem innych ograniczonych praw rzeczowych, stosunek względny między członkiem spółdzielni i samą spółdzielnią jako odrębnymi podmiotami (A. Jedliński, *Własnościowe prawo do lokalu jako ograniczone prawo rzeczowe*, PiP 1998, z. 4, s. 48; wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124 oraz 20 listopada 2001 r., SK 19/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 253).

W pierwszym rzędzie należy rozważyć celowość wprowadzenia powyższej zasady. Jej istnienie powoduje bowiem nałożenie na uprawnionych (członków spółdzielni) licznych ograniczeń dotyczących przede wszystkim realizacji przysługującego im prawa własnościowego,

w tym co do możliwości rozporządzania. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że zasada związania ograniczonego prawa rzeczowego z członkostwem nie stanowi rozwiązania koniecznego „dla realizacji głównego celu działania spółdzielni, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich członków”.

2.1. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści praw majątkowych

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że ustawodawca może w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego w znacznej mierze swobodnie kształtować na poziomie ustawodawstwa zwykłego treść praw podmiotowych czy określać ich naturę. Ustawodawca co do zasady nie jest skrupowany w możliwości uzależnienia skutku w postaci nabycia prawa podmiotowego, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, od przyjęcia potencjalnego nabywcy w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej. Konstrukcja praw związanych znana jest wielu systemom prawnym i sięga korzeniami prawa rzymskiego. Nie jest ona obca również prawu polskiemu – prawem związanym jest np. służebność gruntowa (jako prawo związane z własnością nieruchomości) czy prawo własności budynku na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste.

Swoboda ustawodawcy nie jest jednak bezwzględna i nieograniczona. Istotne ograniczenia mają miejsce szczególnie wówczas, gdy wprowadzenie do systemu prawnego określonych konstrukcji prawnych wiąże się z koniecznością ingerencji w istniejące stosunki prawne. W orzecznictwie TK przede wszystkim podkreślano, iż ustawodawca powinien nie tylko ustanawiać takie regulacje normatywne, które wprowadzają określony zakres ochrony praw majątkowych, ale również ma on tzw. negatywny obowiązek polegający na nieprzyjmowaniu takich rozwiązań, które prowadziłyby do pozbawienia praw już istniejących stosownej ochrony albo do jej istotnego ograniczenia (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, s. 240, zob. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Przy kształtowaniu katalogu praw rzeczowych konieczne jest istnienie cechy relewantnej różnicującej określone interesy, których ochrona realizowana jest za pomocą tego rodzaju konstrukcji. Ustawodawca nie może bowiem arbitralnie kształtować treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy (K. 34/98). Prawo podmiotowe skuteczne *erga omnes*, choćby właśnie z uwagi na jego szczególną konstrukcję i wspomniane zasady, które powinny być respektowane przez wszystkie podmioty obrotu cywilnoprawnego, wymaga spójnej i czytelnej z punktu widzenia celowościowego konstrukcji normatywnej. Szczególne znaczenie w tym kontekście mają wielokrotnie przywoływane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału zasady wskazane w art. 2 Konstytucji, a mianowicie zasada przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Analiza charakteru prawnego ograniczenia co do swobody dysponowania spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego na gruncie znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie może pomijać celu wprowadzenia samej instytucji oraz jej umiejscowienia w ramach katalogu podmiotowych praw rzeczowych.

2.2. Odrębne prawo własności a spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu

Spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie można utożsamiać z prawem własności. To pierwsze niewątpliwie jest ograniczonym prawem rzeczowym. Jego umiejscowienie w tym zakresie wyraźnie przesądza sama ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 17² ust. 1 zdanie 2 u.s.m. Spółdzielcze prawo do lokalu z ekonomicznego punktu widzenia jest jednak zbliżone do własności. Konstatacja ta pozostaje aktualna również na gruncie nowej regulacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Szczególny charakter tego

prawa potwierdza możliwość założenia dla niego odrębnej księgi wieczystej oraz obciążenia go innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi, w szczególności hipoteką.

W dotychczasowym orzecznictwie TK nie podważa się celowości nadania spółdzielczemu prawu do lokalu typu własnościowego „możliwie szerokiej treści, podobnie jak to czyni ustawodawca co do uprawnień właściciela” (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

Istotne znaczenie dla niniejszych rozważań ma fakt, iż na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu ustaloną ustawą z 19 grudnia 2002 r., obowiązki majątkowe nałożone na członków spółdzielni mieszkaniowej niezależnie od przysługującego im tytułu do lokalu mieszkalnego są niemal identyczne. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.m., „członkowie spółdzielni, którzy oczekują na ustanowienie na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub prawa odrębnej własności lokalu, są obowiązani uczestniczyć w kosztach budowy lokali przez wnoszenie wkładów mieszkaniowych lub budowlanych i w innych zobowiązaniach spółdzielni związanych z budową zgodnie z postanowieniami statutu. Od chwili pozostawienia im lokali do dyspozycji uiszczają oni opłaty określone w ust. 1 albo 2”. W przypadku członka spółdzielni ubiegającego się o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jest on obowiązany zgodnie z art. 17³ ust. 2 u.s.m. do wniesienia wkładu budowlanego „według zasad określonych w statucie i w umowie w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal”. Ponosi on również obciążenia wynikające z zaciągnięcia przez spółdzielnię kredytu w celu sfinansowania kosztów budowy jego lokalu w odpowiedniej części wraz z odsetkami. Nie wdając się w szczegółową analizę pozostałych przepisów ustawy traktujących o zakresie obciążeń członka spółdzielni można skonstatować, iż w każdym przypadku to on ponosi pełną odpowiedzialność majątkową z tego tytułu. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku zawarcia z członkiem spółdzielni umowy o budowę lokalu, gdy ubiega się on o ustanowienie odrębnej własności lokalu (zob. przede wszystkim art. 18 ust. 2 u.s.m.).

Rozwiązanie to potwierdza brak ekonomicznego uzasadnienia dla wprowadzenia odrębnych rozwiązań dotyczących z jednej strony własnościowego prawa do lokalu, z drugiej – odrębnej własności lokalu. W obu przypadkach członek spółdzielni obciążony jest takimi samymi kosztami związanymi z budową lokalu, a następnie jego eksploatacją. Dotyczy to również ponoszenia kosztów zarządu nieruchomością oraz wpłat na fundusz remontowy (zob. art. 4 ust. 3 u.s.m. *in fine*). Motywy ekonomiczne dotyczące celu wprowadzenia obok odrębnej własności lokali drugiej szczególnej instytucji, jaką jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, są z punktu widzenia członków spółdzielni nie tylko niejasne, ale wręcz mogą wprowadzać w błąd nabywców praw do lokali. Samo pojęcie „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu” od dawna prowadzi do nieporozumień w praktyce obrotu, osoby zainteresowane posługują się bowiem określeniami „lokal własnościowy” czy „mieszkanie własnościowe”, przy czym zazwyczaj nie wskazuje się, czy chodzi o prawo spółdzielcze, czy też o odrębną własność lokalu.

Nie uzasadnia przyjętej konstrukcji dobro i interes spółdzielni mieszkaniowej, skoro jako szczególnego rodzaju osoba prawna jest ona powołana dla zaspokajania różnych interesów jej członków, a nie osoby prawnej jako odrębnego organizmu prawnego. Wynika to wprost z brzmienia art. 1 ust. 1 u.s.m., zgodnie z którym „celem spółdzielni mieszkaniowej, (...) jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu”.

Szczególny cel istnienia spółdzielni nie jest typowy jedynie dla ustawodawstwa polskiego. Warto przywołać w tym miejscu tytułem przykładu przepis art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. o statucie Spółdzielni Europejskiej (SCE) (Dziennik Urzędowy WE z 18 sierpnia 2003 r., L 207, s. 1 i n.). Zgodnie z tym przepisem „podstawowym

celem (przedmiotem) działalności spółdzielni europejskiej jest zaspokajanie potrzeb swoich członków lub rozwój ich działalności ekonomicznych i społecznych, w szczególności przez zawieranie umów z nimi o dostawę dóbr lub usług lub wykonywania pracy tego rodzaju, jaką spółdzielnia wykonuje albo zamawia”.

Można zatem poprzestać na stwierdzeniu, że ekonomicznym, a w konsekwencji również prawnym uzasadnieniem istnienia spółdzielni jest realizacja pewnych wymiernych interesów majątkowych albo osobistych jej członków. Teoretycznie zatem w przypadku spółdzielni mamy do czynienia ze swobodą i dobrowolnością zrzeszania się, jako cechą wyróżniającą (oraz tzw. zasadą otwartych drzwi, oznaczającą niedopuszczalność ograniczania liczby członków, choć uznaje się, iż możliwe są np. ograniczenia statutowe co do członkostwa, por. np. K. Stefaniuk, *Treść i charakter prawny spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego*, Warszawa 1978, s. 145).

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich co do sprzeczności analizowanego przepisu z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie w „dostępności” konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych nie może być pozostawione pełnej swobodzie ustawodawcy, lecz powinno być uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi.

Niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prowadzących do sytuacji, w której trudno wskazać jakiegokolwiek istotne różnice w treści prawa podmiotowego między własnością i innymi prawami majątkowymi przy jednoczesnym zróżnicowaniu ich ochrony. Oznacza to bowiem różnicowanie zakresu prawnej ochrony praw o niemal identycznej treści ekonomicznej i realizujących ten sam typ interesu gospodarczego podmiotu uprawnionego. Formalna odmienność konstrukcyjna wprowadzona przez ustawodawcę prowadzi natomiast do istotnych różnic w zakresie swobody dysponowania prawem majątkowym, a to w praktyce niewątpliwie przesądza o jego wartości majątkowej i atrakcyjności rynkowej (co ma niebagatelne znaczenie dla obrotu tymi prawami podmiotowymi). Sprzeczność z art. 64 Konstytucji ocenianych regulacji przejawia się więc w nierównym traktowaniu praw podmiotowych. W świetle Konstytucji o istocie prawa podmiotowego nie może przesądzać jedynie jego umiejscowienie w ramach ustawowego katalogu pewnej ogólniejszej kategorii praw, ale przede wszystkim jego treść i zakres przysługujących uprawnień oraz możliwość ich realizacji.

Mimo daleko idących podobieństw między własnością a spółdzielczym prawem do lokalu, w przypadku tego ostatniego ustawodawca wprowadza pewne rozwiązania, które stawiają uprawnionych w ekonomicznie nierównej, niekorzystnej pozycji w porównaniu z uprawnionymi z tytułu prawa własności. Taka niekorzystna sytuacja uprawnionych związana jest ściśle z ich przynależnością do spółdzielni mieszkaniowej. Odmienne niż prawo własności lokalu na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wiąże się ze zobowiązaniami uprawnionego związanymi z działalnością spółdzielni mieszkaniowej oraz obciążeniami ustanawianymi przez spółdzielnię na jej majątku. W związku z tym uprawniony z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu ponosi ryzyko ekonomiczne związane z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowej, w gruncie rzeczy obejmujące wszelkie działania spółdzielni, również te, które nie muszą w sposób bezpośredni wiązać się z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Ryzyko ekonomiczne nie jest w pełni zrównoważone poprzez możliwość przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu albo własność domu jednorodzinnego w sytuacji, gdy budynek zostanie nabyty w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo egzekucyjnego z nieruchomości przez inny podmiot, niż spółdzielnia mieszkaniowa (art. 17¹⁸ ust. 1 u.s.m.). Ryzyko ekonomiczne uprawnionych ujawnia się szczególnie wyraźnie w przypadku niewypłacalności spółdzielni mieszkaniowej. Zgodnie z art. 90 § 2 prawa spółdzielczego, jeżeli fundusze własne spółdzielni nie wystarczają na pokrycie strat bilansowych, walne zgromadzenie może, w drodze uchwały, zobowiązać członków spółdzielni do wcześniejszej wpłaty udziałów. W piśmiennictwie

wskazuje się również, iż w tym przypadku możliwe jest także zwiększenie funduszu udziałowego przez podwyższenie liczby udziałów, jakie każdy członek obowiązany jest zadeklarować, przy czym te dodatkowe udziały powinny zapewniać pokrycie zobowiązań (S. Gurgul, *Upadłość spółdzielni mieszkaniowej*, Monitor Prawniczy 2004, nr 5, s. 207). Podobnym ryzykiem ekonomicznym nie są obciążeni nie tylko właściciele lokali, niebędący członkami spółdzielni, ale również nienależący do spółdzielni uprawnieni z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Kreowanie nowego prawa rzeczowego wymaga uzasadnienia w postaci szczególnej funkcji lub celu, zapewniających ochronę tym interesom, które nie mogą być w ten sam sposób lub w tym samym zakresie z równą skutecznością realizowane za pomocą konstrukcji normatywnych już istniejących. Nie oznacza to, że w systemie prawnym w ogóle nie mogą funkcjonować instytucje o podobnych celach czy służących realizacji tych samych interesów. Tytułem przykładu z zakresu prawa rzeczowego można podać możliwość ustanawiania hipoteki czy zastawu. Nie można więc uznać, iż niedopuszczalne jest kreowanie praw rzeczowych o konstrukcji zbliżonej, należących do pewnej szerszej grupy praw podobnych pod względem treści. Tym, co je powinno odróżniać, jest jednak przede wszystkim albo ich przedmiot, albo pewien szczególny cel gospodarczy i ich odmienna funkcja, leżące u podstaw wykreowania przez ustawodawcę szczególnych postaci takich praw podmiotowych. Takimi szczególnymi motywami mogą być istotne w porównaniu z możliwymi na gruncie *legis latae* udogodnienia dla beneficjentów praw, wyrażające się np. ułatwieniem możliwości gospodarczej eksploatacji rzeczy, stworzeniem atrakcyjnych możliwości kredytowania celów mieszkaniowych lub gospodarczych, wprowadzaniem mechanizmów ulg w zakresie uzyskiwania kredytów bądź łatwiejszym zaspokajaniu celów mieszkaniowych poprzez budowę domów mieszkaniowych. Ten ostatni cel miał przyświecać rozwojowi spółdzielczości mieszkaniowej, na co wskazują doświadczenia okresu międzywojennego (por. np. uwagi historyczne w pracy A. Mączyńskiego, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, KPP 2002, z. 1, s. 84-85).

Nie jest poprawny argument wskazujący na alternatywność spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego wobec odrębnej własności lokalu, w sytuacji, gdy budynek, w którym się znajduje został wzniesiony na gruncie niebędącym przedmiotem własności spółdzielni. Praktyka sytuowania budynków spółdzielczych na gruntach nienależących do spółdzielni istniała przed 5 grudnia 1990 r., a stan ten utrzymywał się również przed wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W ustawodawstwie lat dziewięćdziesiątych, jak i we wspomnianej ustawie wprowadzono unormowania, mające na celu uporządkowanie takiego niepożądanego stanu prawnego (zob. art. 35-36 u.s.m.). Na gruncie *legis latae* nie może jednak budzić wątpliwości niedopuszczalność ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na nieruchomości niebędącej własnością spółdzielni. Poza wyjątkami w ustawie przewidzianymi każde ograniczone prawo rzeczowe, w tym również spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, może być ustanawiane jedynie przez osobę uprawnioną do rozporządzania rzeczą, tj. zwykle przez jej właściciela. Nie jest też możliwe ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na części składowej nieruchomości – budynku albo nie stanowiącego odrębnej nieruchomości – lokalu. Jako ograniczone prawo rzeczowe spółdzielcze prawo do lokalu obciąża całą rzecz, co wyklucza możliwość odrębnego kształtowania stanu prawnego gruntu w stosunku do części składowych nieruchomości i obejmujących je obciążeń.

2.3. Problem związania prawa spółdzielczego z członkostwem a wolność zrzeszania się

Dla oceny konstytucyjności regulacji wskazujących na związanie członkostwa w spółdzielni z prawem majątkowym ma znaczenie sposób ukształtowania wymagań statutowych, od których zależy uzyskanie członkostwa. Należy założyć, że regulacje, które są niejasne, zbyt ogólne i pozostawiają nadmierną swobodę postanowieniom statutowym spółdzielni, stanowią

czynnik, który może dodatkowo pogłębiać nierówność podmiotów dysponujących zbliżonymi prawami majątkowymi.

Ogólną swobodę co do kształtowania zakresu podmiotów mogących stać się bądź pozostawać członkami spółdzielni wprowadza Prawo spółdzielcze w art. 15 i art. 24. Kluczowe znaczenie w analizowanym kontekście członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej ma § 2 przepisu art. 15, zgodnie z którym „członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Na tle tego przepisu wskazuje się, iż ograniczenia członkostwa mogą wiązać się z istnieniem po stronie zainteresowanego pewnych cech „istotnych z punktu widzenia zadań i celów statutowych spółdzielni” (M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 18, 48-49; zob. też: K. Stefaniuk, *Treść i charakter prawny spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego*, s. 146; autor ten wskazuje m.in., iż w przypadku spółdzielni mieszkaniowych jest „rzeczą naturalną, że spółdzielnia nie powinna przyjmować nowych członków, jeśli ze względu na rozmiar swojej działalności budowlanej ich potrzeb mieszkaniowych nie będzie mogła zaspokoić”). Z kolei zgodnie z art. 24: „§ 1. Wykluczenie członka ze spółdzielni może nastąpić w wypadku, gdy z jego winy dalsze pozostawanie w spółdzielni nie da się pogodzić z postanowieniami statutu spółdzielni lub zasadami współżycia społecznego. Statut powinien określać bliżej przyczyny wykluczenia. § 2. Członek niewykonujący obowiązków statutowych z przyczyn przez niego niezawinionych może być pozbawiony członkostwa przez wykreślenie z rejestru członków spółdzielni. Statut powinien określać bliżej przyczyny wykreślenia”.

Istotna rola postanowień statutu ujawnia się w treści art. 17¹ ust. 6 u.s.m., zgodnie z którym „spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy prawa, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Dotyczy to również spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta”. Ustawa nie przesądza *expressis verbis* o rodzaju dopuszczalnych ograniczeń w odniesieniu do wymagań, które muszą spełniać osoby ubiegające się o uzyskanie członkostwa. Nie wskazuje też, w jakim zakresie zagadnienie to może zostać uregulowane w statucie spółdzielni mieszkaniowej.

Nadmierna ogólność treści i zakresu normy stwarzającej możliwość daleko idącej swobody w zakresie kształtowania praw i obowiązków członków spółdzielni budzić musi istotne zastrzeżenia. Jak wskazuje się w orzecznictwie TK, „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów” (wyrok z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83). Podobne stanowisko zajął Trybunał w wyroku z 30 października 2001 r., K. 33/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 217), w którym bezpośrednio odniósł się do zagadnienia zakresu swobody co do ingerencji w chronione konstytucyjne prawa i wolności: „Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”.

Ustawy spółdzielcze, pozostawiając regulacjom statutowym daleko idącą swobodę w kształtowaniu relacji między spółdzielnią mieszkaniową i innymi podmiotami (jej członkami oraz osobami trzecimi), nie mogą być traktowane jako umożliwiające wprowadzenie reguł pozostających w sprzeczności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, czy też imperatywnymi regułami prawa cywilnego. Ani umowa, ani statut czy uchwała nie mogą m.in. prowadzić do nieznanego szczególnego uzasadnienia w obowiązującym systemie prawnym i wartościach porządku konstytucyjnego różnicowania podmiotów w podobnej sytuacji, które w szczególności prowadzi do nierównego (gorszego) traktowania jednego z nich (zakaz dyskryminacji). Oznacza to, że akceptowana w dotychczasowym orzecznictwie swoboda co do

wprowadzania do statutów spółdzielni szczególnych reguł dotyczących wymogów stawianych kandydatom na członków spółdzielni również podlega wskazanym powyżej ograniczeniom.

W obecnym stanie prawnym niezgodne z obowiązującymi ustawami postanowienia statutów, o ile nie zostały podważone przez osoby zainteresowane, mogą jednak funkcjonować nawet przez wiele lat i w praktyce kształtować sytuację ekonomiczną członków spółdzielni oraz osób trzecich. Zgodnie z art. 42 prawa spółdzielczego uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni mogą być zaskarżone w drodze powództwa w ciągu sześciu tygodni od dnia odbycia walnego zgromadzenia albo od dnia powzięcia wiadomości przez członka spółdzielni o uchwale (jednak nie później niż przed upływem roku od walnego zgromadzenia), bądź też od dnia zawiadomienia o uchwale.

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 (w niniejszej sprawie spółdzielni mieszkaniowych). 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. Co więcej, istnienie jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie wymaga istnienia uzasadnionych przesłanek (por. wyrok TK w sprawie K 5/01, w którym *inter alia* wskazano, iż „naturalnie warunki faktyczne i prawne, w jakich funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (np. konieczność wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego przed przystąpieniem do spółdzielni), jednak powinny one mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie”). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego takie niewłaściwe rozwiązanie zostało wprowadzone w przypadku analizowanej regulacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Stan związania prawa podmiotowego z członkostwem w spółdzielni w istocie uzasadnia bowiem jedynie możliwość sprawowania kontroli organów spółdzielni mieszkaniowej w zakresie rozporządzania tym prawem. Nie można dostrzec żadnych innych przesłanek, które w świetle istniejących rozwiązań ustawowych, w szczególności w kontekście wskazanej już zbieżności sytuacji ekonomicznej członków będących właścicielami lokali oraz uprawnionych z tytułu spółdzielczych własnościowych praw do lokali, uzasadniałyby racjonalnie tego typu ograniczenie. Brak celowości jego istnienia potwierdzają również liczne wyjątki wskazane we wniosku RPO. W tym zakresie również mamy do czynienia z sytuacją nierównego traktowania podmiotów uprawnionych w świetle art. 64 Konstytucji.

Powyższe wnioski nie oznaczają jednak, iż Trybunał Konstytucyjny wyklucza możliwość regulacji prawa podmiotowego jako związanego z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Nie można więc co do zasady wykluczyć wprowadzenia przez ustawodawcę mechanizmów pozwalających na kontrolę przez spółdzielnię mieszkaniową sposobu wykonywania przez członków spółdzielni przysługujących im spółdzielczych własnościowych praw do lokali, o ile treść i wartość takich praw różniłyby się istotnie od prawa własności. Za niekonstytucyjne uznać należy jednak unormowania w tym zakresie w ich dotychczasowym kształcie.

3. Ocena zgodności art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 17⁸ ust. 1 u.s.m., „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasa z upływem 6 miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka, chyba że członek przed upływem tego terminu dokona zbycia prawa, a jeden z nabywców złoży deklarację członkowską. W tym wypadku prawo wygasa, gdy odmowa przyjęcia tej osoby na członka spółdzielni stanie się ostateczna, a od dnia ustania członkostwa upłynęło 6 miesięcy. Nabywca może, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia mu zawiadomienia o ostatecznej

odmowie spółdzielni, wystąpić do sądu o nakazanie przyjęcia go w poczet członków spółdzielni”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten, wprowadzając rozwiązanie umożliwiające pozbawienie uprawnionego przysługującego mu prawa, pozostaje w sprzeczności z wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi we wniosku RPO. Kwestionowany przepis pozostaje w ścisłym związku z art. 17¹¹ ust. 1 ustawy, zgodnie z którym „w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu spółdzielnia obowiązana jest uścić uprawnionemu wartość rynkową tego prawa. Przysługująca uprawnionemu wartość własnościowego prawa do lokalu, ustalona w sposób przewidziany w ust. 2, nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od następcy obejmującego dany lokal w trybie przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię”. Oznacza to, uwzględniając drugie zdanie tego przepisu, że wartość uzyskana przez dotychczasowego uprawnionego w praktyce nie musi odpowiadać realnej wartości rynkowej prawa podmiotowego. Może być ona nieporównanie niższa od tej, jaką otrzymałby w przypadku swobodnego rozporządzenia przysługującym mu prawem rzeczowym. Nie bez znaczenia jest fakt, że w momencie kiedy dochodzi do przetargu mieszkanie jest jeszcze zajmowane przez dotychczasowego członka. Taka sytuacja ma bezpośredni wpływ na zasadnicze obniżenie wartości rynkowej lokalu.

Sprzeczność wskazanego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji polega również na tym, iż uzależnienie bytu prawa rzeczowego od członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w zakresie wskazanym w art. 17⁸ ust. 1 u.s.m. oznacza nierówność traktowania uprawnionych z uwagi na istnienie licznych wyjątków od reguły związania, w wypadku których przepis ten nie znajdzie zastosowania.

Rozwiązania dotyczące ustania członkostwa nie mogą być ukształtowane w sposób pozwalający – jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich – na nadużycia ze strony spółdzielni mieszkaniowych wobec ich członków. Pozbawienie członkostwa powinno raczej skutkować w sferze uprawnień korporacyjnych uprawnionego z tytułu własnościowego prawa do lokalu, nie zaś prowadzić do pozbawiania go prawa majątkowego. Argument ten jest szczególnie aktualny z uwagi na wskazaną wyżej możliwość istotnego zubożenia dotychczasowego uprawnionego w przypadku zbycia przez spółdzielnię spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu innej osobie w drodze przetargu.

Analiza przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie może być dokonywana w oderwaniu od obowiązującego ustawodawstwa dotyczącego ochrony praw lokatorów. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.; dalej: u.o.p.l.) dotyczy również praw i obowiązków spółdzielni mieszkaniowej z jednej, oraz członków spółdzielni z drugiej strony. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w ujęciu szeregu jej przepisów. Lokatorem na gruncie tej ustawy jest nie tylko najemca, lecz również każda osoba „używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności” (art. 2 ust. 1 pkt 1). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jest zatem „stosunkiem prawnym uprawniającym do używania lokalu” (por. art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l.). Jej przepisów w analizowanym zakresie nie stosuje się jedynie wówczas, gdy w ustawach szczególnych ochrona ta jest regulowana w sposób korzystniejszy dla lokatora (art. 3 u.o.p.l.).

W tym kontekście należy wskazać na fakt, iż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 7 wprowadza rozwiązanie, które nie daje możliwości uzyskania innego lokalu (socjalnego lub zamiennego) w razie wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Zgodnie bowiem z ust. 1 tego przepisu, „po wygaśnięciu tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego członek oraz zamieszkujące w tym lokalu osoby, które prawa swoje od niego wywodzą, są obowiązani do opróżnienia lokalu. Na spółdzielni nie ciąży obowiązek dostarczenia innego lokalu”. Termin do opróżnienia wskazany w statucie spółdzielni nie może być krótszy od trzech miesięcy (ust. 2 art. 7). Abstrahując od innych przesłanek objętych zakresem regulacji obu

analizowanych ustaw, wypada zaznaczyć, iż w analizowanej sytuacji, która nie została objęta zakresem regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów, dotychczasowy członek spółdzielni nie będzie co do zasady podlegał ochronie, jaką ta ostatnia przewiduje. W sytuacji zatem, kiedy po utracie członkostwa nie dochodzi do skutecznego zbycia spółdzielczego prawa własnościowego, dotychczasowy członek nie podlega ochronie na podstawie ustawy o ochronie lokatorów, tj. nie jest uprawniony do otrzymania innego lokalu, w tym zamiennego czy socjalnego.

Porównanie regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wskazuje na brak synchronizacji, a nawet sprzeczność w zakresie analizowanych regulacji. Na marginesie można zauważyć, że w badanym aspekcie regulacje ustawy spółdzielczej prowadzić mogą do swoistej formy dyskryminacji członków spółdzielni w zestawieniu z zakresem ochrony przewidywanym przez ustawę o ochronie praw lokatorów. Zakres ten powinien być traktowany – i takie było założenie legislacyjne – jako tworzący konieczny pułap minimalnych zabezpieczeń prawa do mieszkania.

4. Ocena zgodności art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze u.s.m. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z kolejnym z kwestionowanych przepisów – art. 4 ust. 8 u.s.m., członkowie spółdzielni nie mogą bezpośrednio na drodze sądowej kwestionować zasadności zmiany wysokości opłat związanych z eksploatacją nieruchomości, zobowiązani są bowiem do uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega racjonalny cel regulacji odnoszących się do tzw. procedur wewnątrzspółdzielczych. Związane są one przynajmniej teoretycznie z ogólnymi celami funkcjonowania spółdzielni jako dobrowolnych zrzeszeń i pozostają ściśle powiązane z zasadą autonomii spółdzielni. Procedury te, niezależnie od tego, iż mogą prowadzić do odciążenia w praktyce sądów powszechnych, mają służyć przede wszystkim załatwianiu sporów między zainteresowanymi w łonie samej spółdzielni, umożliwiając łagodzenie konfliktów i podejmowanie prób kompromisowych rozstrzygnięć, zadowalających wszystkich członków albo ich większość. Trudno jednak zaakceptować utrzymywanie takiego rozwiązania w sytuacji, gdy mamy do czynienia z jednoczesnym istnieniem takich samych rygorów i ciężarów zarówno w przypadku podmiotów niebędących członkami spółdzielni – właścicielami lokali, jak i jej członków.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone zróżnicowanie ma charakter arbitralny, uzależnia bowiem prawa i obowiązki uprawnionych jedynie od istnienia po ich stronie przymiotu członka spółdzielni. Mając na względzie zaprezentowane wcześniej wnioski co do celowości powiązania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej i prawa do lokalu należy uznać, że nie jest to wystarczająca przesłanka dla wprowadzenia unormowania, które niewątpliwie istotnie różnicuje sytuację prawną osób zainteresowanych, dysponujących takimi samymi bądź bardzo zbliżonymi pod względem treści, a tożsamymi pod względem ekonomicznym, prawami majątkowymi.

Opłaty związane z eksploatacją nieruchomości mają na celu ponoszenie przez korzystających stałych wydatków koniecznych dla właściwego utrzymania (zachowania) substancji rzeczy. Bez znaczenia, w takim wypadku, pozostaje przymiot członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, ponieważ jedynym właściwym wyróżnikiem jest fakt korzystania z nieruchomości w celach mieszkalnych.

Istniejące ograniczenie nie jest konieczne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, w konsekwencji przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozwiązanie utrzymujące obligatoryjność procedury postępowania wewnątrzspółdzielczego oznacza istnienie nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, skoro osoby niebędące członkami spółdzielni mogą takie same spory –

jako niezwiązane bezpośrednio z członkostwem w osobie prawnej – rozstrzygać w trybie postępowania przed sądami powszechnymi. W przypadku, gdy postępowanie wewnątrzspółdzielcze nie dotyczy kwestii ściśle związanych z członkostwem w spółdzielni, powinno ono mieć charakter fakultatywny. Nie ma przeszkód, aby tego rodzaju fakultatywnym postępowaniem, z uwagi na wskazane powyżej cele jego istnienia, mogły być objęte również osoby niebędące członkami spółdzielni mieszkaniowej.

Uznanie niekonstytucyjności art. 4 ust. 8 u.s.m. w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na członków spółdzielni mieszkaniowej obowiązek wyczerpania drogi postępowania wewnątrzspółdzielczego przed wystąpieniem na drogę postępowania sądowego, oznacza, iż niekonstytucyjny jest jedynie pewien zakres unormowania. Przepis ten, w wyniku usunięcia stanu niezgodności z Konstytucją, może stanowić podstawę do kwestionowania zasadności zmiany wysokości opłat przez członków spółdzielni mieszkaniowej bezpośrednio na drodze sądowej.

5. Ocena zgodności art. 39 ust. 1 u.s.m. z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji

Art. 39 ust. 1 u.s.m. stanowi, iż „na pisemne żądanie członka, będącego najemcą lokalu użytkowego, w tym garażu, a także najemcy pracowni wykorzystywanej przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, który poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tą osobą umowę o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez nią: 1) spłaty przypadającego na ten lokal uzupełnienia wkładu z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6¹ ust. 5; 2) spłaty przypadających na jego lokal zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal; 3) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu”. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, iż przepis ten w brzmieniu znowelizowanym ustawą z 19 grudnia 2002 r., spowodował, iż najemcy niebędący członkami spółdzielni zostali pozbawieni roszczenia o nabycie własności lokali użytkowych, które zostały wybudowane z ich środków, jak również możliwości ustanowienia na ich rzecz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że wprowadzone w pierwotnym brzmieniu art. 39 u.s.m. roszczenie o charakterze warunkowym, niezależne od statusu członkostwa, należy traktować jako ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. Ustawodawca przesądził zarówno katalog podmiotów uprawnionych i obowiązanych, wskazał treść roszczenia oraz określił jego przedmiot, przy czym możliwość jego realizacji uzależnił od spełnienia przez osobę zainteresowaną świadczeń pieniężnych wobec spółdzielni.

Dotychczasowe orzecznictwo TK nie pozostawia wątpliwości co do istoty tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Wskazuje się w nim, iż chodzi o prawo istniejące wówczas, gdy, spełnione zostaną „wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy” (zob. np. wyroki z: 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256 i 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Do 1990 r. często spotykana była praktyka budowania lokali o charakterze użytkowym w budynkach spółdzielczych na podstawie umowy zawartej ze spółdzielnią mieszkaniową, która w zamian za partycypację określonej osoby w kosztach budowy budynku zobowiązywała się zawrzeć z nią w przyszłości umowę najmu położonego w nim lokalu. Prowadziło to do powstania stosunku z wyraźnym naruszeniem obiektywnej ekwiwalentności świadczeń, skoro „w zamian” za przekazanie spółdzielni środków finansowych o znacznej nieraz wartości, osoba uzyskiwała tylko status najemcy lokalu, a więc prawo ograniczone pod względem czasu trwania oraz o charakterze względnym i wartości niewspółmiernie mniejszej w stosunku do prawa własności, a nawet do ograniczonych praw rzeczowych. Opisana sytuacja uzasadniała

wprowadzenie rozwiązania art. 39 u.s.m w pierwotnym brzmieniu (wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że na gruncie art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest pozbawienie uprawnionych takiej ekspektatywy – w sposób arbitralny i nie znajdujący uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych.

Zasada ochrony praw nabytych, wywiedziona z art. 2 Konstytucji, stanowi zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jeden z „elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa (...)” (wyrok z 26 lutego 2003 r., K 1/01, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 15). W dotychczasowym orzecznictwie TK zaznacza się, zarazem, iż nie można traktować konstytucyjnej ochrony praw nabytych jako absolutnej. Wskazuje się, iż zasada ta „nie zakazuje stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, jeżeli przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw nabytych i innej zasady konstytucyjnej, może zachodzić konieczność przyznania pierwszeństwa tej drugiej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie ingerencji w sferę praw nabytych” (wyrok z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54). W zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych nie można jednak dostrzec motywów, które mogłyby uzasadniać naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Jako jedyne uzasadnienie takiej regulacji może być uznana, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ochrona interesów spółdzielni, która jednak, na co już wskazywano, nie może być traktowana przez ustawodawcę w sposób preferencyjny w zderzeniu z interesami osób uprawnionych. Zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych na gruncie art. 39 u.s.m. prowadzi zarazem do naruszenia zasady równego traktowania, zważywszy na to, że – jak podkreślono w wyroku TK z 29 maja 2001 r., K 5/01 – sytuacja najemców, o których mówi art. 39 u.s.m., wykazuje pewne istotne podobieństwo do sytuacji faktycznej osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego lub garażu. Osoby takie poniosły bowiem zasadniczo w pełnym zakresie koszty budowy zajmowanego przez siebie lokalu, a mimo to nie stały się jego właścicielami lub współwłaścicielami.

Przyjęta formuła sentencji orzeczenia o niekonstytucyjności art. 39 ust. 1 u.s.m. oznacza, że osoby, którym na gruncie tego przepisu sprzed jego nowelizacji przysługiwało roszczenie wobec spółdzielni, po spełnieniu przesłanek dotyczących świadczeń obejmujących spłatę wskazanych w tym przepisie zobowiązań, mogą od daty wejścia w życie wyroku skutecznie dochodzić, również w trybie postępowania sądowego, roszczenia o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowy przeniesienia własności lokalu.

Stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanych w sentencji wyroku przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oznacza również, iż z chwilą wejścia w życie niniejszego orzeczenia tracą moc postanowienia statutów spółdzielni mieszkaniowych, które brzmieniem odpowiadały niekonstytucyjnym unormowaniom tej ustawy albo na nie się powołują.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Teresy Dębowskiej-Romanowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2004 r.
w sprawie K 32/03

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 2 wyroku Trybunału

Konstytucyjnego z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, w którym TK stwierdza niezgodność art. 17² ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – w zakresie, w jakim przepis ten wymaga ubiegania się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni przez nabywcę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – dla skuteczności zbycia tego prawa.

Nie zgadzam się z zawartym w pkt 2 sentencji wyroku stwierdzeniem, iż art. 17² ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie, w jakim wymaga złożenia deklaracji członkowskiej przez nabywcę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, dla skuteczności nabycia tego prawa. W pozostałym zakresie zgadzam się, że art. 17² ust. 2 ustawy jest niezgodny z Konstytucją.

Stanowisko swoje uzasadniam następująco.

Zaskarżony art. 17² ust. 2 ustawy zawiera – w kontekście pozostałych przepisów ustawy – dwa wymagania dla skutecznego zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Konieczne jest najpierw złożenie deklaracji, a więc wyrażenie woli co do tego, iż nabywca chce być członkiem spółdzielni. Po drugie, konieczne jest wyrażenie przez spółdzielnię zgody na przyjęcie nabywcy prawa w poczet członków. Nie zgadzam się z tym, iżby uznać za niekonstytucyjne wymaganie co do tego, aby nabywca spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu był obowiązany do ubiegania się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni.

Uważam, iż Trybunał orzekając o niezgodności art. 17² ust. 2 ustawy w zakresie wskazanym wyżej, przekroczył granice swej kognicji określone w art. 188 pkt 1 Konstytucji. Kierując się bowiem przesłankami oceny racjonalności i celowości ukształtowania elementów tego prawa, wypowiedział się następnie o racjonalności i celowości jego dalszego istnienia – uznając, iż niecelowość jego istnienia jest zarazem znamieniem jego niekonstytucyjności. Skazał je na marginalizację, skoro normalnym może być taki stan, gdy osoby, którym przysługuje większość lub wszystkie spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w danym budynku mogą już nie być członkami spółdzielni.

Trybunał Konstytucyjny uznał słusznie, iż istnieją granice swobody ustawodawcy w kreowaniu treści praw majątkowych. Granice tej swobody wyznacza m.in. konstytucyjne wymaganie zachowania proporcjonalności i równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami stron stosunku prawnego. Jednak zupełnie inną kwestią jest przesądzanie w ogóle o celowości istnienia danego prawa majątkowego. Tutaj bowiem, ze względów oczywistych, swoboda ustawodawcy jest znacznie szersza. Pamiętać też należy, iż w warunkach gospodarki rynkowej, istnienie wielu różnorodnie ukształtowanych praw do lokalu lub budynku daje potencjalnym nabywcom prawo większego i bardziej świadomego wyboru. Do nadzwyczajnych należą zatem sytuacje, w których istnienie takiego prawa byłoby ze swej istoty niezgodne z Konstytucją.

Zaskarżony przepis ustanawia w zakresie obrotu spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu nierozzerwalny związek pomiędzy nabyciem tego prawa a przyjęciem w poczet członków spółdzielni. Tak sformułowany przepis stanowi zasadę. Jako wyjątek traktować należy możliwość skutecznego nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przez spadkobierców. Inaczej mówiąc, ustawodawca traktuje nabycie przez spadkobierców spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako sytuację przejściową, po której członkiem spółdzielni może zostać tylko jedna spośród kilku osób, do których to prawo należy.

Zasada nierozzerwalnego związku między ograniczonym prawem rzeczowym, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a obowiązkiem bycia członkiem spółdzielni określa istotę i niezbywalne cechy tego prawa jako odrębnego, ograniczonego prawa rzeczowego. Chodzi bowiem o to, iż mamy do czynienia z odrębnym, ograniczonym prawem rzeczowym, które odróżnia się istnieniem szczególnych związków między spółdzielnią jako właścicielem

budynku, a uprawnionym z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako zarazem jej członkiem. Spółdzielnia jako podmiot prawa, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ma nie tylko zaspokajać potrzeby mieszkaniowe, ale i inne potrzeby swych członków oraz ich rodzin. Nie chodzi zatem tylko o dostarczenie mieszkań lub domów jednorodzinnych, ale także zaspokajanie takich potrzeb, jak określenie zasad harmonijnego współwykorzystywania budynku, w którym istnieją odrębne lokale, osiedla domów spółdzielczych ... itp.

Skomplikowana wiązka uprawnień i obowiązków opiera się zatem nie tylko na zachowaniu równowagi pomiędzy prawami właściciela – spółdzielni, a prawami uprawnionego z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego, ale także równowagi pomiędzy prawami jednego z członków, a prawami pozostałych członków spółdzielni. Zgodzić bowiem się trzeba z tezą uzasadnienia wyroku, iż spółdzielnia mieszkaniowa to podmiot, w działalności którego dobro członków spółdzielni dominuje nad jej odrębnym, samoistnym interesem. Członkowie spółdzielni mogą poprzez formy demokratycznego wyłaniania jej organów oddziaływać na sposób wykorzystania całej nieruchomości, a przez to wywierać także wpływ na sposób wykorzystywania innych lokali w tym samym budynku. W szczególności chodzi tu o określanie przez statut zasad przeznaczania lokali, czy budynków (na cele mieszkalne lub użytkowe), kształt estetyczny, czy tzw. obiekty małej architektury, itd.

Z tego punktu widzenia należy zatem także pamiętać, iż utrata przez spółdzielnie jako właściciela wpływu na to, kto uzyska spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w jej budynku oznacza nie tylko ograniczenie jej praw właścicielskich, ale przez to także i praw spółdzielców, którzy określają swoje preferencje w statucie.

Zatem wymaganie członkostwa w spółdzielni oznacza nie tylko to, iż spółdzielnia uzyskuje możliwość oddziaływania na sposób korzystania z lokalu, ale i na odwrót, że spółdzielcy mogą wywierać wpływ na sposób korzystania przez spółdzielnię z przysługującego jej prawa własności, na efektywność prowadzenia przez nią działalności itd.

Należy podkreślić, iż ujemne doświadczenia społeczne wiążące się z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowych, będących pozostałością dawnego ustroju, a więc tworów, które ze względu na swoją wielkość i strukturę nie mogły dawać szans spółdzielcom na demokratyczne działanie – w żadnej mierze nie usprawiedliwia zniesienia tego prawa w ogóle. Jest to bowiem kwestia innego ukształtowania zasad podziału spółdzielni, czy przesłanek oraz skutków ustania członkostwa.

Można zatem stwierdzić, iż spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które w przeciwieństwie do prawa odrębnej własności lokalu nie daje spółdzielcy prawa odrębnej własności lokalu, czy budynku – ma także swoje uzasadnienie społeczne, usprawiedliwiające jego dalsze, odrębne istnienie. Wprawdzie bowiem posiadacz takiego prawa mimo, że zobowiązuje się wnieść wkład budowlany nie uzyskuje prawa o tej samej intensywności ochrony, co prawo własności lokalu, ale za to ma możliwość oddziaływania na sposób wykorzystania i przeznaczania przez spółdzielnię innych lokali w tym samym budynku. Daje to szansę, zwłaszcza w przypadku nowopowstałych, małych spółdzielni tworzenia swego rodzaju płaszczyzny współdziałania wszystkich mieszkańców za pomocą struktur spółdzielczych. Statut spółdzielni może określać bowiem sposób przeznaczania budynku, czy lokali co daje współmieszkańcom większą możliwość oddziaływania na to co dzieje się z mieszkaniami w danym budynku, niż w przypadku posiadaczy odrębnego prawa własności lokalu.

Zupełnie natomiast inną kwestią jest to, czy zgodnie z Konstytucją ukształtowane zostały prawa spółdzielni w stosunku do nabywcy tego prawa niebędącego nabywcą pierwotnym. W tym zakresie w pełni podzielam stanowisko składu orzekającego, iż wymaganie uzyskania zgody ze strony właściwego organu spółdzielni jest wymaganiami nadmiernymi i ukształtowanymi w sposób nieproporcjonalny. Wydaje się, iż ukształtowanie skutecznego nabycia tego prawa

powinno się opierać na zasadzie *sui generis* automatyzmu „wchodzenia” w prawa członka spółdzielni (po złożeniu deklaracji). Spółdzielnia winna mieć jedynie prawo sprzeciwu, dla wyrażenia którego ustawa winna przewidywać rozsądny termin.

Z tych względów uznałam za konieczne złożenie zdania odrębnego do pkt 2 sentencji wyroku, w zakresie wskazanym wyżej.