

176/10/A/2008

WYROK

z dnia 11 grudnia 2008 r.

Sygn. akt K 12/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 grudnia 2008 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

art. 227 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058), z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 227 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, z 2005 r. Nr 122, poz. 1024, z 2006 r. Nr 94, poz. 651, z 2007 r. Nr 125, poz. 873 oraz z 2008 r. Nr 163, poz. 1014), w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 stycznia 2003 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wnioskiem z 15 maja 2008 r. wystąpił o stwierdzenie, że art. 227 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058; dalej: ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zaskarżony przepis został uchylony 15 stycznia 2003 r., ale nie utracił on mocy obowiązującej, ponieważ na jego podstawie

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2008 r. w Dz. U. Nr 225, poz. 1503.

nadal orzekana jest eksmisja z lokalu. Nawet jednak gdyby przyjąć, że przepis ten utracił moc obowiązującą, to wydanie orzeczenia przez Trybunał jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Na przeszkodzie wydania wyroku nie stoi postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., sygn. P 2/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 10), wydane w wyniku wniesienia pytania prawnego dotyczącego art. 227 § 1 prawa spółdzielczego na tle stanu faktycznego sprzed wejścia w życie Konstytucji ani wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 253), w którym Trybunał badał konstytucyjność art. 227 § 2 prawa spółdzielczego.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego kolejne ważne argumenty na rzecz uznania zaskarżonego przepisu za niezgodny z Konstytucją wynikają z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22), w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis art. 17⁸ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) o niemal identycznej treści. Argumentacja zawarta w tym orzeczeniu ma istotne znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją art. 227 § 1 prawa spółdzielczego.

Według Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zasada związania własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni nie miała charakteru bezwzględno i nie była realizowana w sposób konsekwentny. Zasada ta nie jest konieczna do realizacji głównego celu działania spółdzielni mieszkaniowych, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ich członków.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przypominał zasadnicze argumenty przedstawione w wyroku K 32/03. Po pierwsze, w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, dotychczasowy uprawniony uzyskiwał kwotę, która mogła być niższa od tej, którą uzyskałby samodzielnie dysponując swoim prawem. Po drugie, uzależnienie bytu prawa rzeczowego od członkostwa w spółdzielni oznaczało nierówność traktowania uprawnionych z uwagi na istnienie licznych wyjątków od reguły związania. Po trzecie, ustawodawca dyskryminował członków spółdzielni w zestawieniu z zakresem ochrony przewidzianym przez ustawę 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.).

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, własnościowe prawo do lokalu powinno, jako prawo majątkowe, podlegać równej dla wszystkich ochronie, tymczasem w świetle art. 227 § 1 prawa spółdzielczego ochrona ta była niejednakowa w różnych sytuacjach wygaśnięcia członkostwa.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności muszą mieć określone uzasadnienie. W wypadku art. 227 § 1 prawa spółdzielczego ograniczenie własnościowego prawa do lokalu, polegające na jego wygaśnięciu wskutek ustania członkostwa w spółdzielni, nie było konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

2. Pismem z 25 lipca 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że art. 227 § 1 prawa spółdzielczego, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska podzielono pogląd wnioskodawcy, że nie ma merytorycznych przeszkód do rozpoznania sprawy. Mimo uchylecia zaskarżonego przepisu może on bowiem znajdować zastosowanie do oceny stanów prawnych powstałych w

przeszłości. W omawianej sprawie nie zachodzi również tożsamość podmiotowa ze sprawą o sygn. K 32/03. Wyrok Trybunału w tej sprawie wyeliminował z porządku prawnego art. 17⁸ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, co nie wywołało żadnego bezpośredniego skutku w stosunku do merytorycznie analogicznego art. 227 § 1 prawa spółdzielczego, będącego obecnie przedmiotem kontroli. Nie budzi również wątpliwości pogląd wnioskodawcy, że wcześniej wydane postanowienie Trybunału w sprawie o sygn. P 2/05 również nie wyłącza możliwości wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie. Wprawdzie przedmiotem pytania prawnego w tej ostatniej sprawie był również art. 227 § 1 prawa spółdzielczego, to jednak postępowanie zostało umorzone z powodu braku zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy, w której zostało ono przedstawione. Analizując możliwość rozpoznania sprawy co do jej istoty, Prokurator Generalny zauważył ponadto, że skoro z prawa spółdzielczego przeniesiono do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych całą instytucję własnościowego prawa do lokalu (art. 17⁸ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), to można uznać, że art. 227 § 1 tej pierwszej ustawy funkcjonował w analogicznym kontekście normatywnym, jak niekonstytucyjny już art. 17⁸ ust. 1.

Odnosząc się do oceny konstytucyjności badanego przepisu Prokurator Generalny stwierdził, że w sprawie zachowuje aktualność argumentacja przedstawiona przez Trybunał w sprawie o sygn. K 32/03, w części dotyczącej niekonstytucyjności art. 17⁸ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Odnosząc tę argumentację do rozpoznawanej sprawy Prokurator Generalny zauważył, że zaskarżony przepis pozostawał w ścisłym związku z przepisem, który odnosił się do obowiązku uiszczenia przez spółdzielnię wartości mieszkania, a więc do art. 229 § 1b prawa spółdzielczego. Przewidywał on, że równowartość własnościowego prawa do lokalu nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od następcy obejmującego dany lokal w trybie przetargu. Zatem również pod rządami prawa spółdzielczego osoba dotychczas uprawniona do lokalu znajdowała się w gorszej sytuacji, niż gdyby samodzielnie rozporządzała swoim prawem.

W tym stanie sprawy Prokurator Generalny przyjął, że zaskarżony przepis różnicuje sytuację majątkową osób, które utraciły członkostwo w spółdzielni, stanowiąc, że własnościowe prawo do lokalu wygasa, gdy przyczyną utraty członkostwa w spółdzielni jest inne zdarzenie niż śmierć jej członka. Zróznicowanie to jest sprzeczne z zasadą równej ochrony praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji, albowiem nie znajduje ono uzasadnienia dla realizacji wartości konstytucyjnych, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Pismem z 30 października 2008 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu RP zajął jego Marszałek, który wniósł o stwierdzenie, że art. 227 § 1 prawa spółdzielczego, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Marszałek, podobnie jak Prokurator Generalny, przyjął, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania w sprawie. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału, Marszałek podkreślił, że sprawa nie może być umorzona na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.: dalej: ustawa o TK). Podzielił w tym zakresie argumentację wnioskodawcy, jak i Prokuratora Generalnego.

Odnosząc się do istoty sprawy Marszałek zauważył, że art. 227 § 1 prawa spółdzielczego przewiduje szczególny, niewystępujący w wypadku pozostałych ograniczonych praw rzeczowych, przypadek wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego z mocy samego prawa. Ten skutek prawny stanowi swoistą sankcję za utratę członkostwa w

spółdzielni mieszkaniowej. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten, prowadzący do pozbawienia konstytucyjnie chronionego prawa majątkowego, musi zostać poddany ocenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Marszałka spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest bez wątpienia prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji i tym samym podlega ochronie. Tymczasem w omawianym zakresie przepis art. 227 § 1 prawa spółdzielczego wprowadził sankcję za utratę członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w postaci wygaśnięcia tego prawa majątkowego. Sankcja ta nie była wprowadzona w celu zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych, lecz wyłącznie dla realizacji ogólnej zasady związania własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Przewidziana w art. 227 § 1 prawa spółdzielczego możliwość pozbawienia prawa majątkowego nie jest uzasadniona żadnym z celów, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że art. 227 § 1 prawa spółdzielczego był konsekwencją obowiązywania w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zasady związania tego prawa z członkostwem w spółdzielni. Do utraty członkostwa dochodziło najczęściej na skutek podjęcia przez spółdzielnię uchwały o wykluczeniu członka ze spółdzielni, albo o wykreśleniu go z rejestru członków i był to środek umożliwiający usunięcie ze spółdzielni osoby, której pozostawanie w spółdzielni było dla spółdzielni niekorzystne. W praktyce instytucja wykluczenia (wykreślenia) z członkostwa w spółdzielni bywała często nadużywana w celu pozbycia się tych członków, którzy krytykowali działalność jej organów, optowali na rzecz zmian personalnych w tych organach spółdzielni.

Reasumując Marszałek zauważył, że uznany za niezgodny z Konstytucją art. 17⁸ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wzorowany był na art. 227 prawa spółdzielczego. Oba te przepisy przewidywały wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z upływem 6 miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka. Zasadniczy sprzeciw w obu tych przepisach budziła sankcja w postaci wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Skoro Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 17⁸ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to brak orzeczenia Trybunału dotyczącego art. 227 § 1 prawa spółdzielczego powoduje nierówne traktowanie obywateli.

II

Na rozprawie umocowany przedstawiciel wnioskodawcy i uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie. Jednocześnie w wyniku pytań członków składu orzekającego Trybunału sprecyzowali swoje stanowiska.

Przedstawicielka Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: SN) uściśliła zawarty w pisemnym stanowisku pogląd, zgodnie z którym zaskarżony przepis nie utracił mocy obowiązującej. Pierwszy Prezes SN stanął na stanowisku, że zaskarżony przepis został wprawdzie formalnie uchylony, to jednak nadal jest możliwe wszczynanie postępowań, w których może on być stosowany jako przepis uzasadniający brak prawa podmiotowego (własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu). To zaś skutkuje orzekaniem eksmisji. Ustosunkowując się do pytania o podstawę prawną ewentualnych rozstrzygnięć sądowych w obu rodzajach postępowań, przedstawicielka Pierwszego Prezesa SN zauważyła, że choć w postępowaniu eksmisyjnym zaskarżony art. 227 prawa spółdzielczego nie może być bezpośrednią podstawą orzekania, to jednak służy on sądom do tego, by ustalić, czy istnienie prawa podmiotowego może być rozważane.

Przedstawicielka Pierwszego Prezesa SN wyjaśniła ponadto, że w razie hipotetycznie stwierdzonej niezgodności art. 227 prawa spółdzielczego ze wskazanymi

wzorcami konstytucyjnymi, zainteresowane osoby mogłyby na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji wnosić o wznowienie postępowania sądowego, w którym ostatecznie uprawomocniła się decyzja spółdzielni podjęta na podstawie art. 227 prawa spółdzielczego. Wznowieniu nie podlegałoby natomiast postępowanie eksmisyjne. Podtrzymano również pogląd, że art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) znajduje zastosowanie nie tylko w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, ale również wnioskiem podmiotu legitymowanego ogólnie. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN ustawodawca nie dokonał w tym przepisie wyraźnego wyłączenia i ograniczenia tylko do postępowań wszczynanych skargą.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego odnosząc się do problemu możliwości zastosowania w toczących się postępowaniach sądowych art. 227 prawa spółdzielczego zauważyła, że mimo długiego upływu czasu od uchylecia tego przepisu w sądach teoretycznie mogą się toczyć z jego zastosowaniem postępowania o uchylenie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub postępowania eksmisyjne. Zdaniem Prokuratora Generalnego należy wykluczyć możliwość kontrolowania ważności tego rodzaju uchwał w postępowaniu o eksmisję. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy w zakresie stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozpoznając wniosek przedstawiony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, należy w pierwszej kolejności rozważyć poszczególne kwestie formalne, rozważane przez autora wniosku. Zagadnienia te przesądzą bowiem odpowiedź na pytanie o dopuszczalność wydania orzeczenia merytorycznego w rozpoznawanej sprawie.

1.1. Zaskarżony przepis został uchylony z dniem 15 stycznia 2003 r. przez art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058). W ocenie wnioskodawcy przepis ten zachował moc obowiązującą, ponieważ wywiera określone skutki prawne i stanowi podstawę orzeczeń sądowych. Jak wynika z uzasadnienia wniosku oraz wypowiedzi na rozprawie wnioskodawca ma na myśli przede wszystkim orzeczenia w sprawach eksmisyjnych, będących następstwem wygaśnięcia prawa do lokalu w wyniku zastosowania art. 227 prawa spółdzielczego. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Art. 227 nie jest podstawą orzekania w sprawach o eksmisję zatem orzekanie w tych sprawach nie prowadzi do stosowania zaskarżonego przepisu do sytuacji z przeszłości. Należy natomiast zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis zawiera regulacje prawne trojakiemu rodzajowi.

Po pierwsze, ustala on konsekwencje prawne określonych zdarzeń, które miały miejsce przed jego uchYLENIEM, wyznaczając jednocześnie określoną perspektywę czasową dla wystąpienia ich skutków. Własnościowe prawo do lokalu wygasło z upływem sześciu miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka w sytuacji, w której członek przed upływem tego terminu nie wskazał osoby, której zbył prawo, albo wskazana osoba nie złożyła w wyznaczonym terminie deklaracji członkowskiej. Wymienione konsekwencje wystąpiły najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od dnia uchYLECIA zaskarżonego przepisu i nie mogą się więcej powtórzyć. W tym zakresie przepis ten nie normuje obecnie zachowań adresatów prawa. i z tego względu utracił moc obowiązującą.

Po drugie, zaskarżony przepis ustala konsekwencje prawne określonych zdarzeń, które miały miejsce przed jego uchyceniem, nie wyznaczając bliżej perspektywy czasowej dla wystąpienia tych skutków. W sytuacji, w której były członek przed upływem ustawowego terminu wskazał osobę, której zbył prawo, a wskazana osoba złożyła w wyznaczonym terminie deklarację członkowską, wygaśnięcie prawa uzależnione jest od ostatecznej uchwały spółdzielni o odmowie przyjęcia na członka nabywcy prawa. Ustawodawca nie określił bliżej granic czasowych dla postępowania w sprawie przyjęcia członka, można jednak przypuszczać, że postępowania takie zostały zakończone ostatecznymi decyzjami. W tym zakresie zaskarżony przepis utracił również moc obowiązującą.

Po trzecie, zaskarżony przepis stanowił podstawę do wystąpienia z roszczeniem o przyjęcie w poczet członków spółdzielni i przewidywał dochodzenie tego roszczenia na drodze sądowej. W zakresie, w jakim powstałe spory nie zostały prawomocnie rozstrzygnięte przez sądy, zaskarżony przepis nakazuje obecnie – *pro futuro* – wydanie odpowiedniego rozstrzygnięcia sądom i w tym znaczeniu zachował moc obowiązującą. Dlatego Trybunał uznał za możliwe wydanie w sprawie orzeczenia merytorycznego.

W myśl przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał Konstytucyjny bada – co do zasady – akty normatywne obowiązujące. Jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, organ ten umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Zasady tej nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

Ustalając wykładnię tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie stanowi, iż orzeczenie wydaje Trybunał jedynie wówczas, gdy stwierdza niezgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją w zakresie praw i wolności konstytucyjnych. Uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia. Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, za trafną należy uznać swoistą dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wyrażoną w wyroku TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297, s. 1439), zgodnie z którą «w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej» (wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85, s. 510).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w rozpoznawanej sprawie zachodzą wszystkie trzy wymienione wyżej przesłanki. Po pierwsze, nie podlega dyskusji, że zaskarżony przepis zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw majątkowych podlegających ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Spółdzielcze własnościowe

prawo do lokalu podlega ochronie na podstawie tego przepisu konstytucyjnego. Po drugie, *de lege lata* nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą. Osoby, które zostały pozbawione spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na podstawie tego przepisu, nie mają możliwości odzyskania tego. Po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego umożliwi przywrócenie ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej. Osoby, które utraciły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu na podstawie badanego przepisu, mogłyby żądać wznowienia odpowiednich postępowań, prowadzonych z zastosowaniem przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Z tych względów nie ma podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

1.2. Art. 227 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, ze zm.; t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) stanowił przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w dwóch sprawach. Wyrokiem z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 253) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 227 § 2 prawa spółdzielczego jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Rozpoznając tę sprawę, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „zagadnienie wpływu ustania członkostwa w spółdzielni na byt własnościowego prawa do lokalu nie stanowi przedmiotu zaskarżenia. Kwestia ta uregulowana w art. 227 § 1 prawa spółdzielczego, nie została objęta zakresem skargi konstytucyjnej. Przedmiotem skargi uczyniono natomiast art. 227 § 2 prawa spółdzielczego, którego treść określa wyłącznie początkowy bieg terminu, z upływem którego własnościowe prawo do lokalu wygasa w wypadku wykluczenia lub wykreślenia z listy członków spółdzielni”. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał kwestii zgodności art. 227 § 1 prawa spółdzielczego z Konstytucją, a wyrok dotyczący § 2 tego artykułu nie stoi na przeszkodzie kontroli konstytucyjności jego § 1.

Kwestia zgodności art. 227 § 1 prawa spółdzielczego, w brzmieniu obowiązującym do 15 stycznia 2003 r., z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowiła przedmiot pytania prawnego w sprawie o sygn. P 2/05. Postanowieniem z 18 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 10, s. 121). Trybunał Konstytucyjny zwrócił wówczas uwagę, że „Zarzut sądu przedstawiającego pytanie prawne kieruje się przeciwko normie wyrażonej w pierwszej części pierwszego zdania przepisu wskazanego w pytaniu prawnym, w myśl której ustanie stosunku członkostwa spółdzielni mieszkaniowej wywołuje skutek w postaci wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Wygaśnięcie to *ex lege* łączy się z ustaniem stosunku członkostwa w danej spółdzielni mieszkaniowej, w szczególności z wykluczeniem ze spółdzielni lub wykreśleniem z rejestru członków spółdzielni. Spółdzielnia nie może podjąć uchwały o wykluczeniu lub wykreśleniu członka i utrzymaniu istnienia związanego ze stosunkiem członkostwa prawa do lokalu, ani uchwały o wygaśnięciu prawa do lokalu mimo trwania stosunku członkostwa. Wyrażony w pytaniu prawnym zarzut niezgodności z Konstytucją nie odnosi się natomiast do regulacji przewidzianej w drugiej części pierwszego zdania oraz w zdaniu drugim i trzecim art. 227 § 1 prawa spółdzielczego. Regulacja ta jest jednak nierozzerwalnie związana z całością zaskarżonego przepisu” (jw., s. 124). W rozpoznawanej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis „nie należy do przepisów podlegających zastosowaniu w sprawie rozpatrywanej przez sąd przedstawiający pytanie prawne i nie może być traktowany jako przepis zachowujący moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (jw., s. 125). Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że wszystkie elementy stanu faktycznego, na tle którego

zostało wniesione pytanie prawne, zostały zrealizowane przed wejściem w życie Konstytucji, a „Konstytucja nie zawiera przepisu, który dawałby podstawę do stosowania przewidzianych w niej unormowań do zdarzeń, które nastąpiły przed jej wejściem w życie” (jw., 125). Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela pogląd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że w wymienionej sprawie przesłanki umorzenia postępowania związane były ściśle z okolicznościami sprawy, na tle której zostało wniesione pytanie prawne. Przesłanki te nie zachodzą w procedurze abstrakcyjnej kontroli norm uruchomionej wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Cytowane postanowienie o sygn. P 2/05 z 18 stycznia 2006 r. nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu niniejszej sprawy.

1.3. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma fakt, że Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność norm prawnych o treści niemal identycznej jak normy prawne wyrażone w zaskarżonym przepisie. Przedmiot kontroli stanowił art. 17⁸ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych). Przepis ten stanowił: „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”.

Wyrokiem z 30 marca 2004 r., o sygn. K 32/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wymieniony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Badany przepis wyrażał normy prawne o niemal identycznej treści jak przepis poddany kontroli w niniejszej sprawie, ale o różnym zakresie czasowym.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela poglądy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w kwestii skutków wymienionego wyroku. Przedmiotem wyroku wydawanego przez Trybunał Konstytucyjny w procedurze kontroli konstytucyjności jest norma prawna wyrażona w konkretnym przepisie wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem. Wyrok taki odnosi się do tej konkretnej normy i nie wywołuje skutków dla norm prawnych o identycznej lub niemal identycznej treści zawartych w innych przepisach prawnych.

Rozważane orzeczenie miało za przedmiot przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie obejmowało art. 227 § 1 prawa spółdzielczego i nie mogło w konsekwencji wywołać żadnych skutków dotyczących obowiązywania tego ostatniego przepisu. Z drugiej jednak strony wydane wówczas orzeczenie dostarcza argumentów za uznaniem niekonstytucyjności niemal tożsamyh regulacji zawartych w art. 227 § 1 prawa spółdzielczego. Co więcej – jak zauważa wnioskodawca – nieuniknioną konsekwencją wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, jest stan, w którym identyczne sytuacje powstałe w różnych przedziałach czasowych są traktowane różnie przez prawodawcę. Ustanie członkostwa w okresie obowiązywania art. 227 § 1 prawa spółdzielczego może pociągnąć za sobą wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, natomiast ustanie członkostwa w późniejszym okresie nie pociąga za sobą takich skutków prawnych.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymuje w pełni poglądy wyrażone w swoim wyroku z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, i uważa, że argumenty te przemawiają za uznaniem niekonstytucyjności art. 227 § 1 prawa spółdzielczego.

2. Zaskarżony przepis art. 227 § 1 prawa spółdzielczego dotyczy sfery potrzeb mieszkaniowych obywateli. W myśl art. 75 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów ma określić ustawa.

Z powołanego przepisu konstytucyjnego wynikają dla ustawodawcy szerokie obowiązki w zakresie stanowienia regulacji prawnych umożliwiających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ustawodawca ma w szczególności konstytucyjny obowiązek ustanowienia regulacji zapewniających ochronę praw lokatorów, przy czym konstytucyjne pojęcie lokatora powinno być rozumiane szeroko i odnoszone do wszelkich kategorii osób, które zajmują lokal mieszkalny na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Istotnym elementem ochrony lokatorów jest ochrona praw majątkowych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Ustalając zakres konstytucyjnej ochrony praw majątkowych, przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, w wypadku praw majątkowych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych należy wziąć pod uwagę dyrektywy interpretacyjne wynikające z art. 75 Konstytucji. Z tego ostatniego przepisu wynika, że prawa majątkowe służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jednostki powinny podlegać szczególnie intensywnej ochronie nie tylko w relacjach z organami władzy publicznej, ale również w stosunkach z podmiotami prywatnymi.

3. Art. 227 prawa spółdzielczego, zakwestionowany przez wnioskodawcę, stanowi:

„§ 1. Własnościowe prawo do lokalu wygasa z upływem sześciu miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka, chyba że członek przed upływem tego terminu wskaże osobę, której zbył prawo, a osoba ta 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 sześć miesięcy. Nabywca może, w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia mu zawiadomienia o ostatecznej odmowie spółdzielni, wystąpić do sądu o nakazanie przyjęcia go w poczet członków spółdzielni.

§ 2. W razie wykluczenia lub wykreślenia członka termin sześciu miesięcy, o którym mowa w paragrafie poprzedzającym, biegnie od dnia, w którym decyzja o pozbawieniu członkostwa stała się ostateczna”.

Należy zwrócić uwagę na to, że zaskarżony przepis obowiązywał w różnym kontekście normatywnym. Pierwotnie sprawy dotyczące spółdzielni mieszkaniowych normowała ustawa – Prawo spółdzielcze. Z dniem 24 kwietnia 2001 r. weszła w życie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, która uchyliła niektóre przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze.

Zaskarżony przepis dotyczy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał znaczenie tego prawa w swoim orzecznictwie.

Trybunał Konstytucyjny zwracał m.in. uwagę, że instytucja spółdzielczego prawa do lokalu ujętego jako ograniczone prawo rzeczowe została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.), natomiast sama nazwa spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu pojawiała się wraz z ustawą – Prawo spółdzielcze. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że „instytucja ta została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach i wówczas zastąpiła ona prawo odrębnej własności lokalu, które poprzednio mogło być ustanowione w domach

spółdzielczych na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 94, poz. 848, ze zm.). Istniejące wówczas prawa własności lokali zostały przekształcone w prawa rzeczowe ograniczone. Prawo tego rodzaju jest ze swej istoty prawem majątkowym na rzeczy cudzej. Podlega ono regulacjom kodeksu cywilnego, ale przede wszystkim przepisom ustawy prawo spółdzielcze, jako ustawie w tym względzie szczególnej. Treść własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego została przez ustawodawcę określona w art. 213-217 i art. 223-231 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze oraz art. 244 k.c. (...).

Własnościowe prawo do lokalu, określone przez ustawodawcę jako prawo zbywalne i dziedziczne, zostało w tym aspekcie poddane – w porównaniu z prawem własności – daleko idącym ograniczeniom. Przede wszystkim zostało ono związane ze stosunkiem członkostwa, łączącym osobę będącą podmiotem tego prawa i spółdzielnię mieszkaniową będącą właścicielem budynku zawierającego lokal – przedmiot tego prawa” (wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, s. 167-168).

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na podobieństwa i różnice między spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego a prawem własności. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jest ograniczonym prawem rzeczowym, a w konsekwencji – prawem węższym od prawa własności, przy czym – co istotne – jest to prawo na nieruchomości stanowiącej przedmiot własności spółdzielni mieszkaniowej. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że – odmiennie niż prawo własności lokalu – 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 podmiot spółdzielczego prawa do lokalu ponosi ryzyko ekonomiczne związane z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowej obejmujące wszelkie działania spółdzielni, również te, które nie muszą w sposób bezpośredni wiązać się z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych.

Z drugiej strony treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu obejmuje swobodę używania lokalu oraz rozporządzania nim. Analizowane prawo jest prawem zbywalnym, dziedzicznym i podlegającym egzekucji. Istnieje możliwość założenia dla niego odrębnej księgi wieczystej oraz obciążenia go innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi, w szczególności hipoteką. W obu przypadkach bardzo podobny jest zakres praw i obowiązków członków spółdzielni w ich relacjach ze spółdzielnią, w szczególności członek spółdzielni obciążony jest takimi samymi kosztami związanymi z budową lokalu i jego eksploatacją. Oba analizowane prawa pełnią bardzo zbliżone funkcje ekonomiczne. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny opowiadał się za nadaniem spółdzielczemu własnościowemu prawu do lokalu możliwie najszerszej treści, podobnie jak prawu własności oraz za przyjęciem interpretacji zapewniającej możliwie najszerszą ochronę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, zbliżoną do ochrony prawa własności (zob. w szczególności wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, jw., s. 166; wyrok z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, s. 716; oraz wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, jw., s. 320).

4. Ustawodawca związał spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Związanie to znajduje wyraz w samej nazwie prawa i polega na konieczności współlistnienia rozważanego prawa i członkostwa w spółdzielni podmiotu, któremu prawo to przysługuje. Skuteczność zbycia tego prawa była uzależniona od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni. Zasada związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w kilku orzeczeniach. Trybunał przypominał, że

konstrukcja praw związanych znana jest wielu systemom prawnym i sięga korzeniami prawa rzymskiego. Ustawodawca może co do zasady uzależnić skutek w postaci nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od przyjęcia potencjalnego nabywcy w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej (zob. wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, jw., s. 319). 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.

Zasada związania stanowi istotne ograniczenie swobody rozporządzania rozważanym prawem, utrudnia swobodne nim dysponowanie i wpływa ujemnie na wartość rynkową tego prawa. Zasada związania umożliwia w praktyce spółdzielniom mieszkaniowym kontrolę nad obrotem spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu i zapewniała pewien wpływ na to, kto nabywa spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W rezultacie zasada związania umożliwia innym spółdzielcom – poprzez statut spółdzielni i jej organy stosujące statut – wpływ na to, kto nabywa spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (zob. zdanie odrębne sędzi Trybunału Konstytucyjnego Teresy Dębowskiej-Romanowskiej do wyroku TK z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, jw., s. 330).

Zasada związania nie była realizowana w sposób bezwzględny. Zaskarżony przepis miał zastosowanie w razie wypowiedzenia członkostwa, wykluczenia członka lub wykreślenia z rejestru członków spółdzielni. Stanowił on w gruncie rzeczy dodatkową – obok wykluczenia lub skreślenia z rejestru członków – sankcję na wypadek naruszenia prawa lub statutu spółdzielni przez jej członka. Ustanie członkostwa spółdzielni z innych przyczyn nie zawsze prowadziło do wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Prawo to nie wygasało m.in. w razie śmierci członka, a ponadto w razie zakończenia likwidacji spółdzielni lub postępowania upadłościowego wobec spółdzielni. Na mocy zaskarżonego przepisu nie wygasało także natychmiast po ustaniu członkostwa, ale po upływie co najmniej sześciu miesięcy.

Dalsze wyjątki od zasady związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem spółdzielni dotyczyły małżonków. Prawo to przydzielone jednemu z małżonków w czasie trwania małżeństwa dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodziny należało wspólnie do obojga małżonków, choćby jeden z nich nie był członkiem spółdzielni. Ponadto członkami spółdzielni mogli być oboje małżonkowie, choćby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługiwało tylko jednemu z nich.

5. Oceniając konstytucyjność zaskarżonego przepisu, należy zwrócić uwagę na konsekwencje wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W myśl przepisów prawa spółdzielczego, w razie wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu po zamieszkaniu w nim przez członka, spółdzielnia obowiązana jest uścić uprawnionemu równowartość tego prawa po potrąceniu należności z tytułu niewniesionej części wkładu. Równowartość ustala się, przyjmując za podstawę wkład budowlany, z uwzględnieniem:

- 1) wyżki lub niżki kosztów budowy,
- 2) przypadającej na dany lokal wartości zużycia budynku,
- 3) zniszczenia lokalu przekraczającego normalne zużycie,
- 4) innych okoliczności mających wpływ na obniżenie lub podwyższenie wartości użytkowej lokalu.

Z równowartości własnościowego prawa do lokalu ustalonej w opisany sposób potrąca się niewniesioną przez członka część wkładu budowlanego, a w przypadku, gdy nie został spłacony kredyt zaciągnięty przez spółdzielnię na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu – potrąca się kwotę niespłaconego kredytu wraz z odsetkami.

Przysługująca uprawnionemu równowartość własnościowego prawa do lokalu nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od następcy obejmującego dany lokal w trybie przetargu. Kwota uzyskana w drodze przetargu może być niższa od kwoty, jaką uzyskałby podmiot uprawniony sprzedając swoje prawo na wolnym rynku (por. wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, jw., s. 325). W rezultacie kwota uzyskana przez osobę, której prawo wygasło, nie musiała odpowiadać realnej wartości rynkowej danego prawa.

6. Przy ocenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie ma treść regulacji prawnych dotyczących warunków członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych oraz zasad uzyskiwania tego członkostwa. Sprawy te regulowała pierwotnie ustawa – Prawo spółdzielcze, a od 24 kwietnia 2001 r. – ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. W myśl art. 15 ust. 2 prawa spółdzielczego, członkiem spółdzielni mogła być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie, chyba że ustawa stanowiła inaczej. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych stanowiła wyraźnie, że spółdzielnia nie mogła odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy prawa, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że ustawodawca pozostawił spółdzielniom mieszkaniowym szeroką swobodę w zakresie określania warunków członkostwa tych spółdzielni w drodze statutu. Ustawa nie wyklucza wprowadzania w tym zakresie pewnych ograniczeń poprzez wprowadzanie określonych warunków członkostwa. Taka szeroka swoboda mogła budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności regulacji prawnych, Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednak, że zakres swobody statutowej pozostawiony spółdzielniom wyznaczały nie tylko obowiązujące ustawy, ale także zasady i normy konstytucyjne. Uwagi te zachowują aktualność także w odniesieniu do regulacji obowiązujących przed 15 stycznia 2003 r.

7. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają również charakter i funkcje spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnie mieszkaniowe stanowią instrument służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych swoich członków. W myśl art. 204 § 1 prawa spółdzielczego przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej było zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin oraz potrzeb gospodarczych i kulturalnych, wynikających z zamieszkiwania w spółdzielczym osiedlu lub budynku. Z kolei, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, 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. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „podstawowym celem spółdzielni mieszkaniowej w świetle art. 204 ustawy – Prawo spółdzielcze, jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jej członków i ich rodzin. Celowi temu powinny być podporządkowane wszystkie cele częściowe” (wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, jw., s. 175). „(...) 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” (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83, s. 540). Z tego względu, kształtując treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ustawodawca musi wziąć pod uwagę szczególny charakter i funkcje spółdzielni mieszkaniowych. W tym kontekście ewentualne ograniczenia rozważanego prawa mogą być usprawiedliwione wyłącznie

koniecznością umożliwienia efektywnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni.

8. Wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie mieści się w konstytucyjnym pojęciu własności, należy natomiast do kategorii innych praw majątkowych, objętych ochroną na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Na gruncie obowiązującej Konstytucji ustawodawca ma swobodę kształtowania treści praw majątkowych, w tym m.in. ograniczonych praw rzeczowych. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Konstytucyjny wymóg ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności ciążący na ustawodawcy obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony uzasadnionych interesów podmiotu danego prawa. Prawa majątkowe o charakterze prywatnoprawnym skorelowane są z obowiązkami innych podmiotów prywatnych, których interesy mogą w mniejszym lub większym stopniu kolidować z interesami podmiotu danego prawa. W tych warunkach z konstytucyjnego wymogu ochrony praw majątkowych wynika dla ustawodawcy, który reguluje treść praw majątkowych, obowiązek starannego wyważenia interesów podmiotu uprawnionego oraz podmiotu zobowiązanego. W szczególności, kształtując treść ograniczonych praw rzeczowych, ustawodawca musi bardzo starannie wyważyć interesy właściciela rzeczy oraz podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, i zapewnić odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów obu wymienionych podmiotów. Konstytucyjny nakaz ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności obowiązek ustanowienia regulacji ustawowych zapewniających równowagę praw i obowiązków poszczególnych stron stosunków prywatnoprawnych.

Konstytucja nie wyklucza ingerencji prawodawcy w sferę praw majątkowych, ingerencja taka powinna jednak spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W myśl tego przepisu, 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. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jedną z podstawowych zasad wyrażonych w rozważanym przepisie jest proporcjonalność.

Zasada ta wymaga, aby ograniczenia praw konstytucyjnych:

- 1) umożliwiały efektywną realizację założonych celów;
- 2) były konieczne, prawodawca ma obowiązek preferować środki najmniej uciążliwe dla jednostki;
- 3) przynosiły efekty pozostające w proporcji do ciężarów nakładanych przez daną regulację na jednostkę.

Rozważana zasada wyznacza granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. Warunkiem zastosowania zasady proporcjonalności jest zatem uprzednie ustalenie, że ingerencja organów władzy publicznej służy realizacji jednej lub większej liczby wartości określonych w Konstytucji.

Nie podlega dyskusji, że – w świetle powyższych rozważań – zaskarżony przepis stanowi formę daleko idącej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo majątkowe. Zakwestionowana regulacja godzi w usprawiedliwione interesy osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wprowadzając rozwiązania, które mogą

utrudniać zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie przepis zawiera rozwiązania korzystne dla spółdzielni mieszkaniowych, których racją bytu i ustawowym celem działania jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Tymczasem, jak przypominał Trybunał Konstytucyjny, własność spółdzielni jest własnością grupową, której ochrona jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, jw., s. 175). Zaskarżony przepis narusza konstytucyjny nakaz zapewnienia równowagi praw i obowiązków poszczególnych stron stosunków prywatnoprawnych, zakłócając tę równowagę na korzyść spółdzielni mieszkaniowych, kosztem usprawiedliwionych interesów osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Można przypuszczać, że celem ustawodawcy realizowanym za pomocą zaskarżonego przepisu jest ochrona praw spółdzielni. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego założone cele można realizować za pomocą środków mniej restryktywnych, a efekty zaskarżonej regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez daną regulację na jednostkę. W szczególności ingerencja ta nie jest niezbędna dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, a w szczególności nie jest niezbędna, aby zapewnić realizację zasadniczego celu działania spółdzielni, którym jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ich członków. Wykonywanie podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych nie wymaga, aby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasło, gdy osoba, której przysługuje, traci członkostwo spółdzielni. Wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie znajduje też uzasadnienia jako dodatkowa sankcja stanowiąca automatyczną konsekwencję wykluczenia ze spółdzielni lub skreślenia z listy członków w razie łamania prawa lub statutu przez członka spółdzielni. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

9. Istotnym elementem prawa konstytucyjnego zagwarantowanego w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest wymóg równej ochrony praw majątkowych. Zasada równej ochrony praw majątkowych stanowi konkretyzację ogólnej zasady równości. Z tego względu przy ustalaniu treści zasady równej ochrony praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji należy odwołać się do interpretacji ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, w tym również z punktu widzenia zasady równej ochrony praw majątkowych, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia Konstytucji. Ogólna zasada równości oraz bardziej szczegółowa zasada równej ochrony praw majątkowych dopuszczają różnicowanie podmiotów podobnych, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji,
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej

proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania,

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wobec ekonomicznego podobieństwa prawa własności oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – podmioty prawa własności lokalu mieszkalnego oraz osoby, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, mają wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie w zakresie ochrony tych praw. Jednocześnie ustawodawca istotnie zróżnicował ochronę tych praw, wprowadzając zasadę związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni i przewidując wygaśnięcie tego w sytuacjach określonych w zaskarżonym przepisie. Co więcej, ustawa wprowadziła dalsze różnicowanie podmiotów podobnych przez ustanowienie przedstawionych wyżej wyjątków od zasady związania.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone różnicowanie nie spełnia przedstawionych wyżej wymogów dopuszczalnego różnicowania podmiotów podobnych. W szczególności różnicowanie to nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Różnicowanie nie znajduje usprawiedliwienia w dobru spółdzielni. Ustawodawca naruszył tym samym konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych.

Przy ocenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie ma także treść ustawy 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: ustawa o ochronie lokatorów). Ustawa ta weszła w życie z dniem 10 lipca 2001 r. Zapewniała ona ochronę lokatorów, tj. najemców lokali oraz osób używających lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Do uprawnień lokatorów należało m.in. prawo do uzyskania lokalu zamiennego w sytuacjach określonych w tej ustawie. Tymczasem, w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, 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 ciążył obowiązek dostarczenia innego lokalu. W rezultacie, w razie wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, osobie, której prawo wygasło na podstawie zaskarżonego przepisu i która z tego względu miała obowiązek opróżnić lokal, nie przysługiwała ochrona przewidziana w ustawie o ochronie praw lokatorów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dochodziło zatem do różnicowania ochrony lokatorów, przy czym różnicowanie to nie znajdowało podstaw w wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych. Obok przedstawionych wyżej form nieuzasadnionych różnicowań podmiotów podobnych w okresie od 10 lipca 2001 r., zaskarżony przepis wprowadzał dyskryminację członków spółdzielni, którym przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu, w porównaniu z innymi kategoriami lokatorów.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.