

83/8/A/2010

WYROK

z dnia 28 października 2010 r.

Sygn. akt SK 19/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 28 października 2010 r., skargi konstytucyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej Pilotów 22 w Krakowie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia 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), w zakresie, w jakim wyłączał prawo prowadzenia zarządu nieruchomością wspólną przez powołaną w trybie powyższego przepisu wspólnotę mieszkaniową, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32, w związku z art. 21 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy z 15 grudnia 2000 r., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 19 grudnia 2002 r., w zakresie, w jakim statuował obligatoryjny przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r., z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32, w związku z art. 21 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617 oraz z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia 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), jest zgodny z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 listopada 2010 r. w Dz. U. Nr 205, poz. 1366.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Wspólnota Mieszkaniowa Pilotów 22 (dalej: wspólnota mieszkaniowa lub skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 16 sierpnia 2007 r. wniosła o stwierdzenie, że:

a) art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.; dalej: u.s.m.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia 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 zmieniająca), w zakresie, w jakim wyłączał prawo prowadzenia zarządu nieruchomością wspólną przez powołaną w trybie powyższego przepisu wspólnotę mieszkaniową, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32, w związku z art. 21 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,

b) art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim statuował obligatoryjny przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1 u.s.m., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32, w związku z art. 21 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

18 lutego 2002 r. właściciele wyodrębnionych lokali znajdujących się w budynku położonym w Krakowie przy ul. Pilotów 22, pozostającym dotychczas w zasobach Spółdzielni Mieszkaniowej „Wspólnota – Członkowie Oczekujący”, podjęli uchwałę o utworzeniu wspólnoty mieszkaniowej pod nazwą „Wspólnota Mieszkaniowa Pilotów 22”, ustalając jednocześnie, że zarząd nieruchomością wspólną, wykonywany dotychczas przez wspomnianą spółdzielnię, 1 marca 2002 r. zostanie powierzony firmie „SET ESTATES” sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie. Na tej podstawie pomiędzy skarżącą a powyższą firmą została zawarta umowa o prowadzenie zarządu i administracji nieruchomości wspólnej. 21 marca 2002 r. wspólnota mieszkaniowa podjęła uchwały określające wysokość kosztów zarządzania nieruchomością wspólną i wysokość składki na fundusz remontowy. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Wspólnota – Członkowie Oczekujący”, będąca nadal właścicielem czterech niewyodrębnionych lokali (dwóch lokali mieszkalnych i dwóch lokali użytkowych), odmówiła partycypowania w kosztach ponoszonych przez nowego zarządcę, kwestionując powołanie wspólnoty mieszkaniowej oraz powierzenie zarządu innemu podmiotowi. W związku z powyższym skarżąca wystąpiła na drogę sądową z powództwem o zasądzenie zaległych kwot.

Wyrokiem z 14 lipca 2004 r. (sygn. akt I C 500/04) Sąd Okręgowy w Krakowie uwzględnił powództwo w całości, uznając, że skarżąca była uprawniona do pozbawienia spółdzielni mieszkaniowej zarządu nieruchomością wspólną. Apelacja w tej sprawie została 13 grudnia 2005 r. oddalona przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (sygn. akt I ACa 1061/05). W wyniku wniesionej przez spółdzielnię mieszkaniową skargi kasacyjnej wyrokiem z 21 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CSK 218/06) Sąd Najwyższy uchylił to

rozstrzygnięcie, uznając, że samo powstanie wspólnoty mieszkaniowej na podstawie art. 25 ust. 1 u.s.m. nie uprawniało jej do powierzenia zarządu nieruchomością wspólną innemu podmiotowi i pozbawienia tym samym zarządu tą nieruchomością pozwanej spółdzielni. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 13 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I ACa 261/07) oddalił powództwo skarżącej, obciążając ją kosztami postępowania. W uzasadnieniu tego wyroku sąd wskazał, że wspólnota mieszkaniowa została skutecznie powołana, co jednak nie spowodowało wyłączenia zarządu przymusowego sprawowanego przez spółdzielnię. Skoro zaś skarżąca nie była uprawniona do sprawowania zarządu, roszczenie o zapłatę kosztów związanych z tym zarządem nie mogło zostać uwzględnione.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała, że art. 25 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., wprowadzając przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej w odniesieniu do nieruchomości wspólnej stanowiącej jej własność, wyłącza dopuszczalność powierzenia przez wspólnotę mieszkaniową wykonywania tego zarządu innemu podmiotowi. Tym samym przepisy te w sposób niedopuszczalny ingerują w prawo własności, pozbawiając właścicieli lokali wyodrębnionych uprawnienia do współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną. Właściciele tych lokali muszą bowiem znosić sytuację, w której jeden ze współwłaścicieli, tj. spółdzielnia, niezależnie od wielkości udziału we współwłasności, wyłącznie realizuje immanentne uprawnienie właścicielskie do zarządzania rzeczą wspólną. Pozostali właściciele nie mają, zdaniem skarżącej, możliwości pozbawienia spółdzielni tego zarządu nawet wówczas, gdy nienależycie wykonuje ona zarząd, godząc w interesy całej wspólnoty mieszkaniowej. Takie uprzywilejowanie spółdzielni mieszkaniowej kosztem pozostałych współwłaścicieli nieruchomości jest nieuzasadnione, gdyż obecnie własność spółdzielcza nie jest odrębną kategorią prawną i nie podlega szczególnej ochronie. To oznacza, że interes spółdzielni mieszkaniowej powinien być chroniony na ogólnych, a nie na preferencyjnych warunkach. Skarżąca podkreśliła, że wadliwość tej regulacji prawnej została dostrzeżona przez ustawodawcę, który w treści dodanego 22 lipca 2005 r. art. 24¹ u.s.m. wyraźnie dopuścił możliwość podjęcia przez większość współwłaścicieli uchwały, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Równocześnie art. 27 u.s.m. przesądził, że w wypadku podjęcia powyższej uchwały stosuje się m.in. przepisy o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu współwłaścicieli, spółdzielnia zaś może zostać pozbawiona zarządu nieruchomością wspólną.

Zdaniem skarżącej, art. 25 ust. 1 i art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. są również sprzeczne z zasadą równej dla wszystkich ochrony prawa własności. Ustawodawca w sposób nieuzasadniony różnicował bowiem prawa współwłaścicieli nieruchomości, uprzywilejowując właścicieli lokali niewyodrębnionych (tj. spółdzielnie mieszkaniowe) względem właścicieli lokali wyodrębnionych. Tym samym naruszył istotę stosunku cywilnoprawnego łączącego współwłaścicieli, charakteryzującego się równorzędnością wszystkich stron. Tymczasem nawet ochrona praw spółdzielczych przysługujących członkom spółdzielni mieszkaniowej nie wymaga jej uprzywilejowania przez przyznanie absolutnego prawa zarządu nieruchomością wspólną. Skarżąca zauważa, że spółdzielnia mieszkaniowa z mocy prawa jest zobowiązana dbać o dobro wyłącznie swoich członków, a nie wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. Ustawodawca, zakładając możliwość powstania konfliktu interesów w tym zakresie, nie przewiduje jakichkolwiek reguł kolizyjnych pozwalających na jego rozsądne rozstrzygnięcie.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 14 sierpnia 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie

u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość podjęcia przez właścicieli lokali uchwały, że w zakresie zarządu nieruchomością wspólną będą ich obowiązywać przepisy ustawy o własności lokali, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Rzecznik wskazał, że zgodnie z przyjętą przez SN w sprawie skarżącej wykładnią art. 25 ust. 1 i art. 27 ust. 2 u.s.m. wspólnota mieszkaniowa nie jest uprawniona do pozbawienia spółdzielni mieszkaniowej zarządu nieruchomością wspólną przez podjęcie uchwały o powierzeniu tego zarządu innemu podmiotowi. Art. 25 ust. 1 u.s.m. odsyła bowiem jedynie do tych przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali), które odnoszą się do „praw i obowiązków właścicieli lokali”, nie odsyłając jednocześnie do przepisów o „zarządzie nieruchomością wspólną”. Z tego też względu zarząd nieruchomością wspólną po powstaniu wspólnoty mieszkaniowej jest wykonywany przez spółdzielnię jako zarząd powierzony, choćby współwłaściciele nie byli członkami spółdzielni. Zarząd spółdzielni mieszkaniowej, zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.m., trwa aż do czasu ustania członkostwa ostatniego członka spółdzielni, czego rezultatem jest powstanie wspólnoty mieszkaniowej *ex lege*. Zdaniem Rzecznika, można obecnie mówić o ugruntowanej praktyce orzeczniczej, w świetle której na podstawie art. 25 ust. 1 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do 15 stycznia 2003 r., wspólnota mieszkaniowa nie mogła powierzyć zarządu nieruchomością wspólną innemu podmiotowi niż spółdzielnia mieszkaniowa.

Rzecznik zauważył, że choć zaskarżone przepisy zostały uchylone, to jednak nadal są stosowane w sprawach, w których przedmiotem rozpoznania jest ocena ważności utworzenia wspólnoty mieszkaniowej na podstawie art. 25 ust. 1 u.s.m. oraz skuteczności podjętych przez taką wspólnotę działań w zakresie praw i obowiązków właścicieli lokali. To oznacza, że zaskarżone przepisy nie utraciły mocy obowiązującej w rozumieniu 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) i mogą być przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał, tym bardziej, że bezpośrednio ingerują w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności, tj. prawo własności oraz zasadę równej ochrony praw majątkowych.

Zdaniem Rzecznika, zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim wykluczają możliwość wyboru przez właścicieli lokali (a zarazem współwłaścicieli nieruchomości wspólnej) sposobu zarządu, a także podmiotu, który sprawować będzie zarząd nieruchomością wspólną i narzucają im jako zarządcę spółdzielnię mieszkaniową, która dotychczas administrowała nieruchomością, pozostają w kolizji z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych i godzą w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 27 ustawy o własności lokali każdy właściciel ma prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną. Ustawa przewiduje trzy formy takiego zarządu. W wypadku mniejszych wspólnot mieszkaniowych, obejmujących nie więcej niż siedmiu właścicieli lokali wyodrębnionych, stosuje się przepisy kodeksu cywilnego o współwłasności. W wypadku większych wspólnot właściciele mogą wybrać zarząd na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali albo określić sposób zarządu w umowie, a zwłaszcza powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Ten model zarządzania nieruchomością wspólną został jednak mocą zaskarżonych przepisów wyłączony w stosunku do właścicieli takich lokali, które znajdują się w budynkach wielolokalowych „spółdzielczych”, to znaczy takich, w których choćby jeden lokal nadal pozostawał własnością spółdzielni mieszkaniowej. Właściciele lokali w budynkach „spółdzielczych” zostali pozbawieni wpływu na sposób zarządzania nieruchomością wspólną. Tym samym doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli lokali w

budynkach wielolokalowych na podstawie kryterium, jakim jest udział spółdzielni mieszkaniowej w nieruchomości wspólnej. Zaskarżone przepisy naruszają zasadę równej ochrony praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tożsame prawo, jakim jest odrębna własność lokalu i związany z nią udział w nieruchomości wspólnej, zostały potraktowane odmiennie w zakresie możliwości podjęcia przez właścicieli decyzji o podmiocie zarządzającym nieruchomością wspólną.

Zdaniem Rzecznika, zaskarżone przepisy stanowią przejaw istotnej ingerencji ustawodawcy w prawo własności, pozbawiając właścicieli lokali wyodrębnionego wpływu na zarząd nieruchomością wspólną. Możliwość współdecydowania o sposobie sprawowania zarządu oraz o wyborze zarządcy nieruchomości stanowi bez wątpienia jeden z podstawowych elementów składających się na treść prawa własności.

W niniejszej sprawie spełniona została formalna przesłanka ograniczania konstytucyjnych praw i wolności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż zróżnicowanie poziomu ochrony prawnej odrębnej własności lokalu i ograniczenie prawa właścicieli lokali do wyboru podmiotu sprawującego zarząd nieruchomością wspólną reguluje ustawa. Nie zostały natomiast spełnione przesłanki materialne wymienione w tym przepisie. Wprowadzone ograniczenie praw właścicieli lokali nie jest konieczne i nie pozostaje w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik zauważył, że stworzenie prawnej możliwości pozbawienia spółdzielni zarządu nieruchomością przez wspólnotę mieszkaniową jest w interesie wszystkich mieszkańców, gdyż jest to narzędzie swoistego nacisku na organy spółdzielni, jeśli źle funkcjonują i źle zarządzają nieruchomością wspólną. Pozbawienie mocą zaskarżonych przepisów właścicieli lokali możliwości decydowania o zarządzie nieruchomością wspólną ma demoralizujący wpływ na organy spółdzielni, gdyż nie motywuje ich do aktywności i wysiłku dla zapewnienia konkurencyjności świadczonych usług administracyjnych.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 14 września 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim ograniczają możliwość zniesienia zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową, są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał, że skarżąca w istocie kwestionuje konstytucyjność określonego sposobu interpretacji art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. przyjętego w wyroku SN z 21 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CSK 218/06, OSNC nr 11/2007, poz. 173), zgodnie z którym „Wspólnota mieszkaniowa ustanowiona z zasobów spółdzielni mieszkaniowej na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy (...) nie mogła pozbawić tej spółdzielni zarządu nieruchomością wspólną”. Marszałek zauważył, że skarżąca co prawda jako przedmiot kontroli wskazuje cały art. 25 ust. 1 u.s.m., jednak nie przytacza żadnych zarzutów odnoszących się do zdania drugiego tego przepisu, którego treść nie pozostaje w żadnym związku z istotą problemu rozpatrywanego w tej sprawie. W rezultacie relewantnym przedmiotem kontroli, zdaniem Marszałka Sejmu, jest jedynie art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze (rozpatrywany w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie) u.s.m., w pozostałym zaś zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu. Zdaniem Marszałka Sejmu, na przeszkodzie kontroli tych przepisów nie stoi fakt, że zostały one uchylone, nadal bowiem są stosowane, o czym świadczą m.in. wyroki wydane w sprawie skarżącej, a zatem

zaskarżone przepisy nie utraciły mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Odnosząc się do podanych przez skarżącą wzorców kontroli, Marszałek Sejmu wskazał, że adekwatnymi przepisami w tym zakresie są art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do pozostałych wzorców należałoby zastosować zasadę *falsa demonstratio non nocet*, ewentualnie sformułować wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Zdaniem Marszałka Sejmu, rozwiązania zawarte w kwestionowanym art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. należy postrzegać w perspektywie systemowych zmian, jakim podlegała regulacja prawna spółdzielczości mieszkaniowej w ciągu ostatnich kilkunastu lat: najpierw za sprawą wejścia w życie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, a następnie zmian tej ustawy z lat 2002, 2005 i 2007, realizujących często sprzeczne wizje roli i zasad funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej.

Marszałek Sejmu przypominał, że współwłasność jest prawem majątkowym, które podlega ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 21 i art. 64 Konstytucji, natomiast uprawnienie do współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną lub do współdecydowania o sposobie wykonywania zarządu i osobie zarządcy stanowi istotny element jego treści. Rozwiązania przyjęte w art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. stanowią ograniczenie istotnego elementu treści prawa współwłasności, jakim jest uprawnienie do współdziałania i wpływania na sposób wykonywania zarządu nieruchomością wspólną. Wykluczenie przez te przepisy możliwości zmiany reżimu zarządu nieruchomością, w której wyodrębniono własność poszczególnych lokali, nie spełnia warunku niezbędności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co prawda właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni – na zasadach analogicznych jak jej członkowie – mogą kwestionować zasadność zmian wysokości opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości bezpośrednio na drodze sądowej oraz zaskarżyć uchwałę walnego zgromadzenia w zakresie, w jakim dotyczy ona ich lokali, jednak instrumenty te nie są wystarczające dla zapewnienia realnej ochrony praw właścicieli odrębnych lokali. Zaskarżone przepisy tworzą system rozwiązań w znacznej mierze pozornych i wzajemnie sprzecznych. Z jednej strony ustawodawca deklaruje niezależność praw odrębnej własności lokalu od członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, z drugiej zaś dla zapewnienia wpływu właściciela na losy i decyzje dotyczące nieruchomości wspólnej za konieczne uznaje w zasadzie przystąpienie do spółdzielni i aktywne wykonywanie wynikających z członkostwa uprawnień korporacyjnych. Zdecydowana większość decyzji z zakresu zarządu nieruchomością wspólną jest bowiem podejmowana przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wykluczenie wpływu właścicieli odrębnych lokali na sprawowanie zarządu nieruchomością wspólną, wprowadzone przez zakwestionowany art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., interpretowane w sposób przyjęty w wyroku SN o sygn. akt III CSK 218/06, stanowi ingerencję nie tylko w istotny element prawa własności, jakim jest prawo do zarządzania rzeczą stanowiącą przedmiot własności, lecz narusza także zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Sposób powstania prawa odrębnej własności lokalu, możliwość istnienia równoległe stosunku członkostwa uprawnionego w spółdzielni mieszkaniowej oraz argument o potrzebie ochrony interesów osób, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali, można uznać za racje uzasadniające wprowadzenie pewnych zróżnicowań sytuacji prawnej właścicieli odrębnych lokali w stosunku do reżimu powszechnego, także w sferze decydowania o sposobie zarządu. Wprowadzając

obligatoryjny zarząd nieruchomością wspólną aż do chwili wyodrębnienia wszystkich lokali oraz ustania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez wszystkich właścicieli, ustawodawca naruszył jednak zarówno dyrektywę niezbędności (konieczności), jak i proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 12 sierpnia 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim uniemożliwiało podjęcie przez właścicieli lokali uchwały, że do zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że niniejsza sprawa może zostać merytorycznie rozpoznana, mimo że zaskarżone przepisy zostały uchylone. Przepisy te stanowiły podstawę prawną wydania ostatecznego wyroku w sprawie skarżącej i stąd pozostają w związku z ochroną jej konstytucyjnych praw i wolności. Przepisy te nie utraciły zatem mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Odnosząc się do zakresu zaskarżenia, Prokurator Generalny zauważył, że skarżąca zaskarżyła oba przepisy odrębnie, jednak z uzasadnienia skargi wynika, iż niekonstytucyjności upatruje ona w ich wzajemnym związku. W takim też związku powinny zostać poddane kontroli w zakresie, w jakim uniemożliwiają one podjęcie przez właścicieli lokali uchwały, że do zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Prokurator Generalny podnosi ponadto, że argumentacja użyta w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie odnosi się do naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. W zakresie tych wzorców kontroli postępowanie powinno zatem zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżona regulacja prowadzi do ograniczenia konstytucyjnego prawa własności. Powierza ona spółdzielni mieszkaniowej zarząd nieruchomościami spółdzielczymi, i to choćby część lokali w budynkach spółdzielczych stanowiła przedmiot odrębnej własności innych osób i choćby żaden z właścicieli lokali nie był członkiem spółdzielni. Oznacza to, że właściciele lokali wyodrębnionych z zasobów spółdzielczych zostali w zasadzie pozbawieni wpływu na sposób zarządzania wspólną nieruchomością. W świetle zaskarżonych przepisów zarząd spółdzielni mieszkaniowej jest bowiem przymusowy. Prowadzi to do odstępstwa od zasady wykonywania prawa współwłasności przez właścicieli poszczególnych lokali, ustanowionej przez ustawę o własności lokali.

Prokurator Generalny zauważa, że do odrębnej własności lokali w nieruchomościach spółdzielczych nie stosuje się także przepisów ustawy o własności lokali w części dotyczącej wspólnoty mieszkaniowej oraz zebrania właścicieli. Właściciele lokali nie są również uprawnieni do podjęcia uchwały w sprawie zwiększenia udziału właścicieli lokali użytkowych w pokrywaniu kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, gdyż uchwałę w tej sprawie podejmuje za nich rada nadzorcza spółdzielni, w której powołaniu żaden z właścicieli mógł nie uczestniczyć. Powołując się na poglądy doktryny, Prokurator Generalny stawia w związku z tym tezę, że w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nastąpiło swoiste ubezwłasnowolnienie właścicieli lokali, których pozbawiono wpływu na zarząd nieruchomością wspólną.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżona regulacja prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli lokali, które zostały

wyodrębnione z zasobów spółdzielni, w porównaniu z sytuacją prawną spółdzielni będącej nadal właścicielem choćby jednego lokalu niewyodrębnionego w danej nieruchomości. Uprzywilejowanie pozycji spółdzielni mieszkaniowej polega na tym, że jest ona z mocy prawa zarządcą nieruchomości wspólnej. Tymczasem spółdzielnia, jako właściciel niewyodrębnionych lokali, powinna być traktowana w taki sam sposób jak właściciele lokali wyodrębnionych, a zatem powinno jej służyć jedynie prawo udziału w podejmowaniu uchwały dotyczącej sprawowania zarządu, a po jej podjęciu powinna mieć obowiązek podporządkowania się woli większości właścicieli lokali. Uprzywilejowanie spółdzielni mieszkaniowej polegające na przyznaniu jej wyłącznego prawa do wykonywania zarządu pozostaje w konflikcie z zasadą proporcjonalności, gdyż waga interesów, które zostały naruszone przez pozbawienie prawa większości właścicieli wyodrębnionych lokali do decydowania o sposobie sprawowania zarządu nieruchomością wspólną, nie pozostaje w proporcji do ochrony interesów spółdzielni mieszkaniowej.

II

Na rozprawę 28 października 2010 r. stawili się przedstawiciele skarżącej, Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Odpowiadając na pytania członków składu orzekającego, przedstawiciel skarżącej wyjaśnił, że nie posiada bliższych informacji na temat ewentualnego prowadzenia negocjacji między skarżącą a spółdzielnią mieszkaniową zmierzających do umownego określenia zasad zarządu nieruchomością wspólną. Przedstawiciel Sejmu zauważył, że spór pomiędzy skarżącą a spółdzielnią mieszkaniową miał co prawda podłoże ekonomiczne i dotyczył ich wzajemnych rozliczeń finansowych, jednak sam problem rozstrzygany przez Trybunał, tj. uniemożliwienie większości współwłaścicieli sprawowania swobodnego zarządu nieruchomością wspólną, ma charakter fundamentalny z konstytucyjnego punktu widzenia. Przedstawiciel Sejmu zgodził się z poglądem, że stosowanie zasady „podejmowanie decyzji większością głosów” może stanowić ograniczenie prawa zarządzania nieruchomością dla właścicieli mniejszościowych, którzy nie podzielają stanowiska większości. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego powtórzył, wyrażony wcześniej w pisemnym stanowisku, pogląd, zgodnie z którym zarząd spółdzielni mieszkaniowej ma charakter przymusowy i nie ma możliwości jego umownego zniesienia. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich zauważył, że niekonstytucyjna norma wywodzona z zaskarżonych przepisów ukształtowała się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w sposób niezgodny z Konstytucją zaczął przepisy te interpretować. Niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów jest zatem pochodną utrwalonej wykładni sądowej. Ustosunkowując się do tego ostatniego problemu, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów będzie miało znaczenie dla spraw prawomocnie zakończonych, w których były one podstawą prawną rozstrzygnięcia. W sprawie skarżącej oznacza to brak podstaw do pełnienia zarządu przez spółdzielnię mieszkaniową oraz otwarcie możliwości wyboru zarządu przez większość współwłaścicieli. Stanowisko to podzielił przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Skarżąca Wspólnota Mieszkaniowa Pilotów 22 w Krakowie (dalej: wspólnota mieszkaniowa lub skarżąca) kwestionuje konstytucyjność dwóch przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 116, ze zm.; dalej: u.s.m.), tj. art. 25 ust. 1 oraz art. 27 ust. 2 zdanie drugie. Przepisom tym zarzuca, że wprowadzają one obligatoryjny przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej względem nieruchomości wspólnej, której spółdzielnia jest współwłaścicielem, pozbawiając tym samym pozostałych właścicieli lokali wyodrębnionych możliwości wyboru innej formy zarządu tą nieruchomością. Zdaniem skarżącej, taka regulacja narusza prawo własności, pozbawiając właścicieli podstawowego uprawnienia właścicielskiego w postaci zarządu nieruchomością wspólną oraz zasadę równej ochrony prawnej własności, uprzywilejowując spółdzielnię mieszkaniową względem pozostałych współwłaścicieli.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Pierwszym przepisem kwestionowanym przez skarżącą jest art. 25 ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia 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 zmieniająca z 19 grudnia 2002 r.). Skarżąca żąda stwierdzenia jego niekonstytucyjności „w zakresie, w jakim wyłączał prawo prowadzenia zarządu nieruchomością wspólną przez powołaną w trybie powyższego przepisu wspólnotę mieszkaniową”. Już na wstępie należy zaznaczyć, że przepis ten został uchylony przez ustawę zmieniającą z 19 grudnia 2002 r., która weszła w życie 15 stycznia 2003 r.

Art. 25 ust. 1 u.s.m. w zaskarżonym brzmieniu posiadał następującą treść: „Większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według liczby lokali, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Do podjęcia uchwały stosuje się odpowiednio przepisy art. 31 i 32 ustawy o własności lokali”. Skarżąca wskazuje, że z pierwszego zdania tego przepisu wynika, iż uchwała podjęta przez współwłaścicieli otwiera możliwość stosowania przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: ustawy o własności lokali) do praw i obowiązków współwłaścicieli, ale nie do zarządu nieruchomością wspólną. Stąd, zdaniem skarżącej, przepis ten uniemożliwia wspólnocie mieszkaniowej prowadzenie zarządu nieruchomością w trybie ustawy o własności lokali.

Art. 25 ust. 1 u.s.m. w zaskarżonym brzmieniu był już badany przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 87), Trybunał orzekł, że przepis ten jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, podkreślając jednocześnie, że w dniu wyrokowania, z uwagi na krótki okres obowiązywania u.s.m., nie wykształciła się jeszcze praktyka jego stosowania, a tym bardziej jego sądowa wykładnia. Orzeczenie o zgodności art. 25 ust. 1 u.s.m. z Konstytucją miało zatem niejako charakter warunkowy, zbliżony w swej istocie do orzeczenia o zgodności przepisu z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że skoro możliwa do uzasadnienia była taka wykładnia tego przepisu, która nie prowadziła do niezgodności z Konstytucją, to brak jest podstaw do stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Już w tym miejscu należy zauważyć, że zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie jest inny niż w sprawie o sygn. K 5/01, a zatem brak jest ujemnej przesłanki procesowej, która stanowiłaby przeszkodę dla wydania orzeczenia merytorycznego. W tym zakresie Trybunał podziela pogląd wyrażony w piśmie Prokuratora Generalnego.

Art. 25 ust. 1 u.s.m. został uchylony przez art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., która weszła w życie 15 stycznia 2003 r. Ta ostatnia ustawa nie

przewidywała możliwości stosowania art. 25 ust. 1 u.s.m. po dniu jego uchylecia. W wyroku z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38), Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., który dokonał tego uchylecia, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Nawiązując do poprzedniego wyroku w sprawie o sygn. K 5/01, Trybunał stwierdził, że „Uznanie zgodności danego przepisu z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że przepis ten nie może już być zmieniony lub uchylony. Uchylecie takiego przepisu nie może być zatem automatycznie kwalifikowane jako niezgodne z Konstytucją”. Trybunał zauważył, że wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 25 ust. 1 u.s.m., sygnalizowane w wyroku o sygn. K 5/01, nie zostały usunięte w kilkuletniej praktyce jego stosowania, stąd ustawodawca mógł uznać za celowe jego wyeliminowanie z porządku prawnego. Skoro wnioskodawcy nie wskazali żadnych dodatkowych okoliczności przemawiających za niekonstytucyjnością przepisu uchylającego art. 25 ust. 1 u.s.m., Trybunał uznał, że brak podstaw do zakwestionowania tego uchylecia.

Uchylony art. 25 ust. 1 u.s.m. przywrócono w zmodyfikowanej postaci w formie art. 24¹ zdanie pierwsze u.s.m., który 22 lipca 2005 r. został dodany przez art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024; dalej: ustawa zmieniająca z 3 czerwca 2005 r.). W uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 2522, IV kadencja Sejmu) wskazano, że „Wnioskodawcy proponują przywrócenie przepisu art. 25, który należało rozumieć jako w istocie umożliwiający większości właścicieli utworzenie wspólnoty mieszkaniowej i zniesienie zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię (...). Uchylecie art. 25 należy ocenić jako niezgodne z Konstytucją, w tym zwłaszcza z zasadą ochrony własności”. Zgodnie z nowym art. 24¹ zdanie pierwsze u.s.m. (obowiązującym w dniu wydania niniejszego wyroku), większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Przepis ten, w przeciwieństwie do uprzednio uchylonego art. 25 ust. 1 u.s.m., wyraźnie zatem przewiduje, że w stosownej uchwale większość właścicieli lokali może ustalić stosowanie reżimu ustawy o własności lokali nie tylko w odniesieniu do ich praw i obowiązków, lecz także kwestii zarządu nieruchomością wspólną. Obecnie zatem nie budzi żadnych wątpliwości, że mocą takiej uchwały współwłaściciele mogą pozbawić spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną, powierzając go innemu podmiotowi.

2.2. Drugi z zaskarżonych przepisów, tj. art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. stanowi: „Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z wyjątkiem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i ust. 1a, które stosuje się odpowiednio”. Skarżąca kwestionuje ten przepis w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. oraz „w zakresie, w jakim statuował obligatoryjny przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1” u.s.m.

Ustalenie kwestionowanej normy prawnej wywodzonej z treści tego przepisu wymaga, po pierwsze, uwzględnienia treści art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m. (poprzedzającego kwestionowane zdanie drugie tego przepisu), po drugie zaś – treści art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a ustawy o własności lokali, do których kwestionowany przepis odsyła. Porównując zdania pierwsze i drugie art. 27 ust. 2 u.s.m., należy dojść do wniosku, że wyłączenie stosowania przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie

nieruchomością wspólną, o którym mowa w zdaniu drugim, dotyczy sytuacji opisanej w zdaniu pierwszym, gdy nieruchomość wspólna stanowi współwłasność spółdzielni, poszczególni zaś właściciele lokali niekoniecznie są jej członkami. W takiej sytuacji spółdzielnia sprawuje zarząd jako zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Ten ostatni przepis, do którego art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. wprost odsyła, stanowi, że „Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej”. Drugim przepisem ustawy o własności lokali, który na mocy kwestionowanego art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. ma zastosowanie do zarządu sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową, jest art. 29 ust. 1 i 1a, zobowiązujący tę spółdzielnię do prowadzenia ewidencji pozaksięgowej kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej.

Zaskarżony art. 27 ust. 2 u.s.m. otrzymał nowe brzmienie z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 3 czerwca 2005 r. Obecnie jego treść jest następująca: „Zarząd nieruchomościąmi wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio”.

2.3. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przedmiotem kontroli zostały uczynione przez skarżącą art. 25 ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. oraz art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2002 r. Zdaniem skarżącej, przepisy te statuuja przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1 u.s.m., który pozbawia wspólnotę mieszkaniową prawa samodzielnego prowadzenia zarządu oraz prawa powierzenia prowadzenia tego zarządu innemu podmiotowi. Oba przepisy stanowiły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącej wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 13 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I ACa 261/07). Przyczyną oddalenia powództwa skarżącej było ustalenie, że na mocy art. 25 ust. 1 u.s.m. wspólnota mieszkaniowa nie mogła pozbawić spółdzielni mieszkaniowej zarządu nieruchomością wspólną w drodze uchwały, gdyż zgodnie z art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. zarząd ten ma charakter obligatoryjny i może zostać wyłączony jedynie w wypadkach wskazanych w tym przepisie. Skarżąca kwestionuje zatem przepisy, na podstawie których faktycznie zostało wydane ostatecznie orzeczenie w jej sprawie.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Jako wzorce kontroli w ramach niniejszego postępowania skarżąca wskazuje art. 64 ust. 2 w związku z art. 32, w związku z art. 21 Konstytucji (dla uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości w zakresie ochrony prawnej własności) oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 2 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji (dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjnego ograniczenia prawa własności). W związku z tym należy rozważyć, czy przepisy te mogą być punktem odniesienia dla kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji wzorcem kontroli w ramach tego postępowania może być tylko

taki przepis konstytucyjny, który statuuje określone prawo lub wolność, przy czym skarżący dodatkowo musi wykazać, że kwestionowana przez niego regulacja owo prawo lub wolność naruszyła.

3.2. Trybunał od momentu wejścia w życie obowiązującej Konstytucji wielokrotnie podkreślał, że szeroki katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Art. 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (zob. wyroki TK z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, a także postanowienie TK z 18 września 2001 r., sygn. Ts 71/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 239).

Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248, z 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203, z 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, z 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

W rozpatrywanej sprawie skarżąca nie wskazała żadnych praw lub wolności, których istnienie wywodziłaby z treści art. 2 Konstytucji. Przepis ten nie może zatem stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Nie sposób również uznać, że art. 2 Konstytucji mógłby stanowić pomocniczy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Skarżąca nie odwołuje się bowiem do zasad wynikających z tego przepisu dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia konkretnego prawa lub wolności. Innymi słowy, niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji skarżąca upatruje tylko i wyłącznie w naruszeniu zawartych w tym ostatnim przepisie zasad konstytucyjnych, a tak sformułowany zarzut nie może być podnoszony w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną.

3.3. Wzorcem kontroli w ramach niniejszego postępowania nie może być również art. 21 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1), wywłaszczenie zaś jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Przepis ten w ust. 1 ustanawia zasadę ustrojową, która zasadniczo – o czym wyżej była mowa – nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Z kolei ust. 2 tego przepisu statuuje warunki legalności wywłaszczenia stanowiącego formę odjęcia prawa

własności. Skarżąca w swojej skardze konstytucyjnej nie wiąże braku wpływu na zarząd nieruchomości wspólną z wywłaszczeniem z tej nieruchomości, stąd orzekanie o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji jest niedopuszczalne.

3.4. Kolejny wzorzec kontroli, tj. równą dla wszystkich ochronę prawną własności, skarżąca formułuje w oparciu o treść art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że ten pierwszy przepis samodzielnie statuuje zasadę równości w zakresie ochrony prawnej własności, stąd zbędne jest przywoływanie w związku z nim art. 32 Konstytucji.

3.5. Wzorcem kontroli w ramach niniejszego postępowania nie może być również art. 31 ust. 2 Konstytucji, który skarżąca przywołuje w związku z zarzutem bezprawnego ograniczenia prawa własności. Zgodnie z tym przepisem „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Przepis ten wyraża zasadę wolności jednostki, do której skarżąca w treści swojej skargi w żaden sposób nie nawiązuje.

3.6. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wzorcami kontroli w niniejszej sprawie mogą być art. 64 ust. 2 (dla uzasadnienia zarzutu naruszenia równej dla wszystkich ochrony prawnej własności) oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjnego ograniczenia prawa własności). W pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

4. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego jako przesłanka umorzenia postępowania.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis (akt normatywny) stanowi przyczynę umorzenia postępowania. O utracie mocy obowiązującej można mówić wówczas, gdy przepis został uchylony i nie może już być na mocy regulacji intertemporalnych stosowany. Trybunał przyjmuje bowiem w swoim orzecznictwie, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Odnosząc powyższe rozważania do faktu uchylenia art. 25 ust. 1 u.s.m. stanowiącego przedmiot kontroli w ramach niniejszego postępowania, należy stwierdzić, że w chwili obecnej przepis ten nie może już być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej. Przepisy intertemporalne zamieszczone w ustawie zmieniającej z 19 grudnia 2002 r., która zaskarżony przepis uchyliła, nie przewidywały możliwości dalszego jego stosowania. Wygaśnięcie działania tego przepisu potwierdził również Trybunał Konstytucyjny, który we wspomnianym wyżej wyroku z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, stwierdził, że ustawodawca mógł uznać za celowe jego wyeliminowanie z porządku prawnego, skoro praktyka stosowania tego przepisu nie usunęła rysujących się już wcześniej wątpliwości interpretacyjnych.

W niniejszej sprawie nie znajduje również zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym postępowanie nie ulega umorzeniu, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który wcześniej utracił moc obowiązującą, jest konieczne dla ochrony

konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że tego rodzaju konieczny związek między zakwestionowaną regulacją i ochroną konstytucyjnych wolności i praw skarżącego zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: po pierwsze – przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery chronionych konstytucyjnie wolności i praw; po drugie – nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie – pozbawienie danego przepisu mocy obowiązującej stanowić może skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych zastosowaniem kwestionowanej regulacji prawnej (zob. wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; a także wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Art. 25 ust. 1 u.s.m. umożliwiał właścicielom lokali usytuowanych w obrębie nieruchomości, której współwłaścicielem jest spółdzielnia mieszkaniowa, podjęcie uchwały, że w zakresie ich praw i obowiązków będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Niewątpliwie zatem przepis ten zawierał treści normatywne odnoszące się do sfery chronionych konstytucyjnie wolności i praw. Mimo to wydanie orzeczenia o jego niekonstytucyjności nie jest konieczne dla ochrony tychże wolności i praw. Spór, który toczył się pomiędzy skarżącą i pozwaną spółdzielnią mieszkaniową, dotyczył wyłącznie rozliczeń wynikających z kosztów sprawowania zarządu nieruchomością wspólną za okres, w którym obowiązywał art. 25 ust. 1 u.s.m. Przepis ten nie przewidywał możliwości podjęcia przez większość współwłaścicieli uchwały wprowadzającej zarząd nieruchomością wspólną na zasadach określonych w ustawie o własności lokali. Świadczy o tym zarówno treść tego przepisu, który wyraźnie statuował możliwość rozszerzenia stosowania tej ostatniej ustawy tylko w zakresie praw i obowiązków współwłaścicieli, a nie w zakresie zarządu nieruchomością wspólną, jak i późniejsza zmiana normatywna dokonana przez ustawodawcę, w postaci wyraźnego uwzględnienia w treści art. 24¹ u.s.m. możliwości rozszerzenia stosowania przepisów ustawy o własności lokali zarówno w zakresie praw i obowiązków współwłaścicieli, jak i w zakresie zarządu nieruchomością wspólną. Skoro zatem art. 25 ust. 1 u.s.m. nie zawierał regulacji umożliwiających obciążenie spółdzielni mieszkaniowej kosztami zarządu ustanowionego przez wspólnotę, to stwierdzenie jego niekonstytucyjności nie otworzy skarżącej drogi do uzyskania orzeczenia sądowego uwzględniającego jej roszczenie.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie badania konstytucyjności art. 25 ust. 1 u.s.m. z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez ten przepis i brak konieczności stwierdzenia jego niekonstytucyjności dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

5. Zgodność z Konstytucją art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m.

Drugi z zaskarżonych przepisów, tj. art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., wyłącza stosowanie przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną w wypadkach, gdy nieruchomość ta stanowi współwłasność spółdzielni mieszkaniowej oraz właścicieli lokali wyodrębnionych, którzy niekoniecznie są członkami tej spółdzielni. Wyjątkiem w tym zakresie jest odpowiednie stosowanie art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, umożliwiającego współwłaścicielom umowne określenie sposobu zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności powierzenie zarządu osobie fizycznej albo prawnej, oraz art. 29 ust. 1 i 1a ustawy o własności lokali, zobowiązującego spółdzielnię mieszkaniową jako zarządcę nieruchomości wspólnej do prowadzenia ewidencji pozaksięgowej kosztów zarządu i zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej. Skarżąca kwestionuje

konstytucyjność art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. „w zakresie, w jakim statuował obligatoryjny przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1” u.s.m.

Rozpatrując tak sformułowany zarzut, należy stwierdzić, że argumentacja skarżącej opiera się na błędnym założeniu, jakoby mechanizm spółdzielczego zarządu nieruchomością wspólną, przewidziany w art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., miał charakter bezwzględny i nieprzewidujący wyjątków. Tymczasem zarówno z treści samego przepisu, jak i poglądów doktryny komentującej jego znaczenie normatywne wynika jednoznacznie, że ustawowy reżim zarządu nieruchomością wspólną może ustać nie tylko *ex lege* po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu w danym budynku (art. 26 ust. 1 *in fine* u.s.m.), lecz także na podstawie umowy właścicieli lokali (art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali). W stanie prawnym, którego dotyczy skarga konstytucyjna, skarżąca nie mogła pozbawić spółdzielni mieszkaniowej zarządu nieruchomością wspólną mocą uchwały podjętej przez większość współwłaścicieli, co nie oznacza jednak, że zarząd spółdzielni mieszkaniowej – jak twierdzi skarżąca – miał charakter obligatoryjny i przymusowy. Istniała bowiem alternatywna metoda jego zmiany w postaci umownego uregulowania sposobu jego sprawowania.

Zarzut skarżącej opiera się zatem na błędnym założeniu, zgodnie z którym art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. statuował przymusowy zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową, który nie mógł zostać zniesiony przez współwłaścicieli tej nieruchomości. Błądność tego założenia polega na tym, że zarówno wówczas, jak i obecnie zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową nie miał charakteru przymusowego i obligatoryjnego. Zarząd ten mógł ustać albo *ex lege* po wyodrębnieniu ostatniego lokalu w danym budynku, albo w drodze umowy zawartej przez współwłaścicieli w trybie art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Zarzut formułowany przez skarżącą o braku możliwości pozbawienia spółdzielni mieszkaniowej zarządu nieruchomością wspólną nie odpowiada zatem stanowi prawnemu obowiązującemu w kwestionowanym okresie. Jako nieprawdziwy nie może zatem spowodować obalenia konstytucyjności art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. Należy dodać, że podobnie zarzut niekonstytucyjności sformułował w swoim stanowisku Prokurator Generalny, wskazując, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych dopuszczała możliwość „przejścia” do zarządu nieruchomością wspólną sprawowanego na podstawie ustawy o własności lokali jedynie w wypadku, gdy spółdzielnia mieszkaniowa utraci własność wszystkich lokali, czyli w istocie własność całej nieruchomości. Prokurator Generalny, podobnie jak skarżąca, zarząd sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową traktuje jako „trwały i niezmienny” (s. 13 pisma Prokuratora Generalnego), nie biorąc pod uwagę prawnej możliwości jego zniesienia w drodze umowy zawartej przez współwłaścicieli.

Należy dodatkowo zauważyć, że w orzecznictwie sądowym pozytywnie była oceniana zasada wykonywania zarządu przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie ustawy, po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym dotychczas w całości do spółdzielni mieszkaniowej. Zasada ta była wyrazem kompromisu, jaki musiał przyjąć ustawodawca, regulując kwestie zarządu nieruchomością wspólną w sytuacji skomplikowanego układu stosunków własnościowych spółdzielni i właścicieli wyodrębnionych lokali. W uchwale z 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 100/08, OSNC nr 10/2009, poz. 140, Sąd Najwyższy stwierdził, że wyłączenie stosowania przepisów ustawy o własności lokali do zarządu nieruchomością wspólną sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową do czasu podjęcia odmiennej decyzji przez właścicieli lokali wyodrębnionych w tej nieruchomości jest „zrozumiałe, gdyż w innym przypadku dochodziłoby do stosowania dwóch procedur dotyczących zarządzania tą samą

nieruchomością – procedur właściwych dla spółdzielni i właściwych dla wspólnoty mieszkaniowej.” To z kolei prowadziło do chaosu i mogłoby w ogóle sparaliżować zarządzanie nieruchomością. SN zauważył również, że zarząd sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową jest zasadą ustawową, na tle której wyjątkowy charakter mają przypadki, gdy spółdzielnia pozostaje współwłaścicielką nieruchomości wspólnej, lecz nie sprawuje czynności zarządu. Z tego względu we wspomnianej wyżej uchwale SN stwierdził, że w razie ustania stosunku prawnego nawiązanego umową o powierzeniu zarządu osobie fizycznej lub prawnej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali zastosowanie znajduje art. 27 ust. 2 u.s.m., kreujący podstawę prawną wykonywania przez spółdzielnię *ex lege* zarządu nieruchomością wspólną. Zdaniem SN, w art. 27 ust. 2 ustawy należy doszukiwać się systemu spójnego, bez luk w ciągłości sprawowania zarządu nieruchomością wspólną i bez narażania spółdzielni na wykonywanie zarządu mimo niezapewnienia uzyskania wynagrodzenia. Taką funkcjonalną całość w organizacji zarządzania nieruchomością wspólną zapewnia zaaprobowanie poglądu, stosownie do którego w każdym przypadku, w którym ustaje umowna podstawa do wykonywania zarządu przez osobę fizyczną lub prawną (art. 18 ust. 1 *in fine* ustawy o własności lokali), zarząd ten wykonuje spółdzielnia, następuje bowiem niejako „powrót” do zasady statuowanej w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. w zaskarżonym brzmieniu, utrzymujący zarząd spółdzielni mieszkaniowej po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym wcześniej w całości do tej spółdzielni, należy postrzegać nie tyle jako przepis uprzywilejowujący spółdzielnię mieszkaniową, ile przepis chroniący interesy ich członków. W sytuacji, gdy większość lokali w budynku należącym wcześniej do spółdzielni mieszkaniowej stanie się przedmiotem odrębnej własności, większościowi właściciele zawiążą zaś – tak jak to miało miejsce w sprawie skarżącej – wspólnotę mieszkaniową, pozostali posiadacze lokali mieszkalnych w tej nieruchomości będący członkami spółdzielni mieszkaniowej będą mieli wpływ na zarząd tą nieruchomością jedynie przez spółdzielnię mieszkaniową. Powierzenie tej ostatniej zarządu nieruchomością wspólną ma na celu utrzymanie istniejącego *status quo* oraz ochronę interesów członków spółdzielni mieszkaniowej, którzy nie są właścicielami posiadanych lokali mieszkalnych. Ustawodawca stworzył możliwość zniesienia tego stanu przejściowego w wyniku zgodnego porozumienia właścicieli wyodrębnionych lokali i spółdzielni mieszkaniowej jako właściciela lokali niewyodrębnionych reprezentującej członków spółdzielni nieposiadających prawa własności zajmowanych lokali. Skarżąca natomiast kwestię tę próbowała rozwiązać jednostronnie. Co więcej, Sąd Apelacyjny w Krakowie, oddalając powództwo skarżącej w uzasadnieniu wyroku z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I ACa 261/07, zauważył, że ustalone przez nią stawki eksploatacyjne dla lokali mieszkalnych i użytkowych były znacznie zawyżone, a ponadto dyskusyjne jest ustalenie przez nią wyższych stawek na fundusz remontowy od lokali użytkowych niż od lokali mieszkalnych. Z treści uzasadnienia tego wyroku można wnioskować, że skarżąca próbowała narzucić spółdzielni mieszkaniowej warunki finansowe dla niej niekorzystne i niemożliwe do przyjęcia. Powyższy stan faktyczny nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie jest on bez znaczenia dla oceny kwestionowanych przepisów. Oceny tych przepisów Trybunał dokonuje bowiem przez pryzmat praktyki ich stosowania.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega różnicę pomiędzy poprzednim i obecnym stanem prawnym, polegającą na tym, że poprzednio (tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 3 czerwca 2005 r.) zarząd nieruchomością wspólną mógł zostać odebrany spółdzielni mieszkaniowej przed ustaniem członkostwa ostatniego członka tej spółdzielni jedynie wskutek umowy zawartej przez wszystkich właścicieli, obecnie zaś jest to możliwe

również wskutek uchwały podjętej przez większość współwłaścicieli. Poprzednio zatem spółdzielnia mieszkaniowa, będąc właścicielem choćby jednego lokalu w nieruchomości, nie mogła zostać pozbawiona zarządu tą nieruchomością bez swej zgody, obecnie zaś możliwość taka istnieje, o ile tylko spółdzielnia mieszkaniowa jest właścicielem mniejszościowym. Przyznanie, mocą ustawy zmieniającej z 3 czerwca 2005 r., większości współwłaścicielom możliwości podjęcia uchwały pozbawiającej spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną należy jednak postrzegać na tle bardziej kompleksowych zmian, które w ostatnim czasie miały miejsce w sferze prawa spółdzielczego. Zmiany te polegały na wzmacnianiu praw właścicieli lokali wyodrębnionych i osłabianiu uprzywilejowanej pozycji spółdzielni mieszkaniowych. W ten sposób przez rozłożoną w czasie ewolucję przepisów prawa spółdzielczego ustawodawca szukał równowagi między pozostającymi często w sprzeczności interesami spółdzielni mieszkaniowej z jednej strony oraz interesami członków tej spółdzielni, a następnie, po wyodrębnieniu lokali mieszkalnych, interesami właścicieli tychże lokali. Tym poszukiwaniem przez ustawodawcę kompromisu między sprzecznymi interesami obu stron należy tłumaczyć również częste zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W czasie 10 lat jej obowiązywania ustawa ta była zmieniana kilkanaście razy, przy czym niektóre z tych nowelizacji miały kompleksowy charakter, obejmując wiele jej przepisów. Pewnymi wskazówkami w tych działaniach ustawodawcy były również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie miał możliwość wypowiedzania się w kwestii konstytucyjności przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (zob. wyroki: z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01; z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22; z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02; z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181; z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). Na powyższą ewolucję przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych zwracał uwagę również Marszałek Sejmu w swoim stanowisku. Słusznie zauważył on, że kolejne nowelizacje realizowały często sprzeczne wizje roli i zasad funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej.

Trybunał nie podziela jednak poglądu Marszałka Sejmu, który twierdzi, że ograniczenie przez art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. możliwości zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową nie spełnia warunku niezbędności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie narusza istoty prawa własności, gdyż daje właścicielom możliwość porozumienia się w kwestii zarządu nieruchomością. To, że porozumienie musi uwzględniać wolę wszystkich współwłaścicieli, a więc również spółdzielni mieszkaniowej, której nie można było pozbawić zarządu bez jej zgody, nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności, wykraczającego poza poziom niezbędności. Ustawodawca uznał bowiem, że tylko w ten sposób w ówczesnym stanie prawnym można było zapewnić ochronę interesów członków spółdzielni mieszkaniowej, którym nie przysługuje prawo własności w odniesieniu do zajmowanych lokali. Zagwarantowanie spółdzielni mieszkaniowej możliwości decydowania o sposobie sprawowania zarządu, w tym o przekazaniu zarządu innemu podmiotowi, było konieczne dla zapewnienia członkom tej spółdzielni wpływu na sposób zarządzania nieruchomością wspólną. To, że spółdzielnia mieszkaniowa jako właściciel lokali jest traktowana tak samo jak właściciele innych lokali w tej samej nieruchomości wspólnej, zmiana zaś sposobu zarządu nieruchomością wspólną wymaga zgody ich wszystkich, nie tylko nie narusza zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności, lecz jest gwarancją jej realizacji.

Trybunał pragnie również zauważyć, że skarżąca w swojej skardze konstytucyjnej nie upatruje niekonstytucyjności art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. w braku możliwości

podjęcia na gruncie tego przepisu przez większość współwłaścicieli lokali wyodrębnionych uchwały pozbawiającej spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną. Żąda ona jedynie stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu „w zakresie, w jakim statuował obligatoryjny przymusowy zarząd spółdzielni mieszkaniowej obejmujący nieruchomość wspólną powstałą w trybie art. 25 ust. 1 u.s.m.”. Zarzut ten, o czym wyżej była mowa, opierał się zaś na błędnym założeniu jakoby zarząd spółdzielni miał charakter obligatoryjny i przymusowy. Tak sformułowanym zarzutem, wyznaczającym granice skargi konstytucyjnej, Trybunał jest jednak związany na mocy art. 66 ustawy o TK. Konsekwencją zasady związania granicami skargi konstytucyjnej jest zarówno niemożność samodzielnego określenia przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia skarżącego w obowiązku sformułowania zarzutu niekonstytucyjności.

Należy zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich w zajęтым stanowisku żądał stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów właśnie w zakresie, w jakim wyłączają możliwość podjęcia przez właścicieli lokali uchwały, iż w zakresie zarządu nieruchomością wspólną będą ich obowiązywać przepisy ustawy o własności lokali. To oznacza, że Rzecznik wykroczył poza zakres skargi konstytucyjnej, domagając się stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu w takim zakresie, w jakim skarżąca go nie kwestionowała. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, organ ten nie może modyfikować zakresu zaskarżenia wynikającego ze skargi konstytucyjnej. Może on jedynie podejmować czynności wspierające skargę konstytucyjną w takim kształcie, w jakim została wniesiona, w szczególności zaś może dostarczać nowych argumentów prawnych (zob. wyroki TK: z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 253; z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Z tego względu Rzecznik nie mógł rozszerzyć zarzutu niekonstytucyjności poza zakres wskazywany przez skarżącą.

Podobnie poza zakres zaskarżenia w swoim stanowisku wyszedł Prokurator Generalny, kwestionując konstytucyjność zaskarżonych przepisów w zakresie, w jakim uniemożliwiają podjęcie przez właścicieli lokali uchwały, że do zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Sposób sformułowania zakresu zaskarżenia przez Prokuratora Generalnego jest niemal identyczny z tym wskazanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W związku z tym należy stwierdzić, że Prokurator Generalny również nie ma kompetencji do modyfikowania przedmiotu kontroli wskazanego w skardze konstytucyjnej. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej, stąd też sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego zarzuty wychodzące poza te granice nie mogły w ramach niniejszego postępowania zostać rozpatrzone.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.