



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 września 2018 r.

Pozycja 49

WYROK

z dnia 19 czerwca 2018 r.

Sygn. akt SK 34/14*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 czerwca 2018 r., skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej „Bródno” z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 11 ust. 2⁴ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.), dodanego ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873), z art. 64 ust. 2, art. 58 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 11 ust. 2¹ ustawy z 15 grudnia 2000 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 14 czerwca 2007 r. powołaną w punkcie 1, z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 11 ust. 2¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873), jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 11 ust. 2⁴ ustawy z 15 grudnia 2000 r. powołanej w punkcie 1, dodany ustawą z 14 czerwca 2007 r. powołaną w punkcie 1:

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2018 r. w Dz. U. poz. 1230.

a) jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 58 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie ustawy z 14 czerwca 2007 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 października 2013 r. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Bródno” z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności: art. 11 ust. 2⁴ 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 lub u.s.m.), dodanego ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa nowelizacyjna z 2007 r.), z art. 64 ust. 2, art. 58 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz art. 11 ust. 2¹ u.s.m., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną z 2007 r., z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Okoliczności i argumentację podane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca uzupełniła w piśmie z 3 lutego 2014 r. w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia braków formalnych skargi (zarządzenie z 23 stycznia 2014 r.).

1.2. Skarżąca wniosła także pismo z 1 września 2017 r., w którym przedstawia swoje stanowisko w kwestii wpływu na skargę konstytucyjną kolejnej zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonanej z mocą od 9 września 2017 r. ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596), oraz ustosunkowała się do stanowiska Prokuratora Generalnego.

1.3. Skarga konstytucyjna dotyczy zasad rozliczenia pomiędzy skarżącą, a spadkobiercami członka Spółdzielni, z tytułu wygaśnięcia przysługującego H.L. spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego (dalej: prawo do lokalu). Członek spółdzielni zmarł 20 stycznia 2007 r. i z tym dniem wygasło jego prawo do lokalu. Spadek po tym członku objęli w częściach równych: jego trzy córki i syn. Spór, którego rozstrzygnięcie stanowi przyczynę skargi konstytucyjnej, toczył się pomiędzy córkami członka spółdzielni (dalej: osoby uprawnione), oraz skarżącą. Spór ten dotyczył wysokości należnej osobom uprawnionym spłaty.

1.3.1. Opróżnienie lokalu przez osoby uprawnione nastąpiło 20 stycznia 2010 r., a więc po upływie trzech lat od daty wygaśnięcia prawa do lokalu. Po opróżnieniu lokalu skarżąca sprzedała go osobie trzeciej, natomiast z osobami uprawnionymi rozliczyła się wypłacając im kwoty odpowiadające ich udziałom w zwaloryzowanym wkładzie mieszkaniowym, stanowiącym 71% wartości rynkowej lokalu ustalonej przy przyjęciu wyceny rynkowej na dzień wygaśnięcia prawa do lokalu, pomniejszonej o kwotę umorzonego kredytu oraz koszt operatu szacunkowego.

1.3.2. Istota prawna sporu sprowadza się do tego, że skarżąca obliczyła należność osób uprawnionych według art. 11 u.s.m. w wersji obowiązującej w dniu wygaśnięcia prawa do lokalu (20 stycznia 2007 r.), natomiast osoby uprawnione powoływały się na wersję tych przepisów obowiązującą w dacie opróżnienia lokalu (20 stycznia 2010 r.), a więc wersję zmienioną ustawą nowelizacyjną z 2007 r. z mocą od 31 lipca 2007 r. Osoby uprawnione, stojąc na stanowisku, że podstawą rozliczenia, zgodnie z nowym brzmieniem ustawy, powinna być pełna kwota ceny uzyskanej przez skarżącą ze sprzedaży lokalu, wystąpiły z pozwem do Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie, I Wydziału Cywilnego (dalej: sąd rejonowy).

1.3.3. Sąd rejonowy wyrokiem z 14 października 2011 r. zasądził od skarżącej na rzecz osób uprawnionych dochodzone przez nie dopłaty. Rozstrzygnięcie to sąd rejonowy oparł na wykładni ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CSK 295/09, której zasadnicza teza brzmi, że skoro warunkiem wypłaty na rzecz osób uprawnionych, zgodnie z wersją ustawy obowiązującą przed nowelizacją z 2007 r., było opróżnienie lokalu, to stosunek prawny pomiędzy skarżącą a osobami uprawnionymi mógł powstać dopiero po spełnieniu tego warunku, a więc podlega on przepisom art. 11 u.s.m. w wersji, która weszła w życie 31 lipca 2007 r.

1.3.4. Złożona przez skarżącą apelacja od wyroku Sądu Rejonowego została oddalona przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie IV Wydział Cywilny-Odwoławczy (dalej: sąd okręgowy) wyrokiem z 28 maja 2013 r. Sąd okręgowy podzielił w całości ustalenia faktyczne sądu rejonowego (stan faktyczny był bezsporny między stronami) oraz dokonaną przez ten sąd ich prawną ocenę – i przyjął je za własne.

1.3.5. Z uwagi na niedopuszczalność, zgodnie z art. 398² k.p.c., skargi kasacyjnej ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia (poniżej 50 000 zł w stosunku do każdej z osób uprawnionych), skarżącej nie przysługiwała skarga kasacyjna od wyroku sądu okręgowego. Wyczerpała ona zatem drogę prawną w rozumieniu art. 77 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

1.4. W skardze konstytucyjnej wskazane zostały jako przedmiot kontroli dwa przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych: art. 11 ust. 2¹, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną z 2007 r., oraz art. 11 ust. 2⁴, dodany ustawą nowelizacyjną z 2007 r. Skarżąca kieruje swoje zarzuty zarówno do treści jednego i drugiego przepisu, do ich łącznego skutku w zakresie stosunku związanego z obowiązkiem zaspokojenia roszczeń osób uprawnionych z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu, jak i w szczególności do skutku zastosowania tych przepisów w sytuacji, gdy prawo do lokalu wygasło pod rządem wersji ustawy obowiązującej przed nowelizacją z 2007 r., natomiast lokal został opróżniony już pod rządem przepisów znowelizowanych.

Skarga konstytucyjna koncentruje się przede wszystkim na art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., a następnie na art. 11 ust. 2¹ tej ustawy. Przed przejściem do szczegółowego uzasadnienia skargi skarżąca przedstawia jako jej przyczynę interpretację zaskarżonych przepisów, która została ugruntowana wyrokiem SN z 29 czerwca 2010 r. o sygn. akt III CSK 295/09 i podzielona przez sądy niższych instancji orzekające w analogicznych sprawach, a zgodnie z którą określone w art. 11 ust. 2¹ u.s.m. prawo osoby uprawnionej do wypłaty z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu powstaje, w świetle art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., dopiero z chwilą opróżnienia lokalu.

1.4.1. Skarżąca podnosi, że art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. po nowelizacji z 2007 r. nie zapewnia równej ochrony własności i praw majątkowych, dyskryminując skarżącą jako spółdzielnię w stosunku do osób uprawnionych, które nie pokryły pełnych kosztów budowy lokalu. Wynika to w szczególności stąd, że spółdzielnia obowiązana jest do zaspokojenia ich roszczenia według oszacowanej wartości rynkowej lokalu przed uzyskaniem możliwości jego sprzedaży, wobec czego musi angażować inne swoje środki. Ponadto wpływ czasu pomiędzy wygaśnię-

ciem prawa do lokalu a opróżnieniem lokalu może powodować skutki niekorzystne dla spółdzielni. Jeżeli wycena szacunkowa okaże się wyższa od ceny faktycznie uzyskanej ze sprzedaży w drodze przetargu, dochodzi do arbitralnego umniejszenia wartości majątku spółdzielni przez pozbawienie jej własności praw majątkowych. Taki skutek wiąże skarżącą także z koniecznością zadysponowania innymi środkami spółdzielni na pokrycie roszczeń osób uprawnionych. Zdaniem skarżącej, stanowi to naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.4.2. Skarżąca charakteryzuje wynikający z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. system rekompensaty z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu jako nieadekwatny i przypadkowy. Jej zdaniem, utrwalona w orzecznictwie sądowym praktyka związania wyceny wartości rynkowej lokalu z datą jego faktycznego wydania spółdzielni prowadzi do wykreowania przypadkowych beneficjentów. W sprawie skarżącej doszło także z tego powodu do naruszenia statutowych rozwiązań w kwestii rekompensaty, które powinny zostać zastosowane na podstawie art. 8 pkt 3 u.s.m. w wersji obowiązującej przed nowelizacją z 2007 r., z uwagi na wcześniejsze wygaśnięcie prawa do lokalu, co stanowi niedopuszczalne wkroczenie w sferę autonomii spółdzielni. Skarżąca wiąże ten skutek z przyjęciem przez sądy w drodze interpretacji zasady stosowania do rozliczenia z osobami uprawnionymi regulacji wprowadzonej przez ustawę nowelizacyjną z 2007 r., jeśli opróżnienie lokalu nastąpiło później. Zdaniem skarżącej, spółdzielnia miała prawo, w braku przepisu przejściowego w ustawie nowelizacyjnej z 2007 r., przyjąć na podstawie wspomnianego art. 8 pkt 3 poprzedniej wersji ustawy statutowe rozwiązanie także kwestii intertemporalnych. Skarżąca jako spółdzielnia, a więc dobrowolne zrzeszenie samorządne, nie może podlegać nadmiernej ingerencji w jej „sprawy strukturalne”. Zaskarżony przepis zawiera nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w rozliczenie praw do lokali wygasłych przed wejściem w życie zmienionej wersji ustawy, co stanowi, zdaniem skarżącej, naruszenie art. 58 Konstytucji.

1.4.3. Skarżąca podnosi, że art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. narusza zasady przyzwoitej legislacji. Regulacja jest niekonsekwentna, ponieważ z jednej strony wyznacza spółdzielni termin trzymiesięczny od daty opróżnienia lokalu na jego zbycie w trybie przetargu, z drugiej natomiast wymagalność roszczenia osób uprawnionych o rozliczenie na podstawie wartości rynkowej następuje już w dniu opróżnienia lokalu. Dodatkowy problem interpretacyjny wynika z zastrzeżenia w art. 11 ust. 2¹ u.s.m., że wypłacona kwota – wymagalna (zdaniem skarżącej) w dniu opróżnienia – nie może przekroczyć faktycznie uzyskanej kwoty sprzedaży. Poza tym, dzień opróżnienia lokalu przez osobę, której (jak osobom uprawnionym w niniejszej sprawie) przysługuje roszczenie o przyjęcie do spółdzielni na podstawie art. 15 u.s.m., zależy wyłącznie od dobrej woli tej osoby i jest zupełnie niezależny od spółdzielni. Stanowi to naruszenie prawa własności spółdzielni oraz zasady pewności prawa i ma charakter dyskryminacyjny. Wreszcie osoby uprawnione, które nie poniosły pełnych kosztów budowy, niesłusznie otrzymują na podstawie tych przepisów „zasadniczo pełną wartość rynkową” lokalu. W efekcie zaskarżony przepis narusza zdaniem skarżącej art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.4. Art. 11 ust. 2¹ u.s.m. w wersji ustalonej ustawą nowelizacyjną z 2007 r. skarżąca zarzuca, że narusza on obowiązek ustawodawcy zapewnienia równej ochrony własności i praw majątkowych przez arbitralne umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, polegające na braku możliwości dysponowania wartością rynkową lokalu do dnia jego sprzedaży w trybie przetargu. Spółdzielnia bowiem musi znaleźć środki na wypłatę dla osób uprawnionych, zanim kwotę tę (teoretycznie) „odzyska” w wyniku przetargu. Skarżąca powołuje się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ustawowe rozwiązania prowadzące do przejścia własności między podmiotami powinny przewidywać obowiązek świadczenia wzajemnego. Zdaniem skarżącej, taka regulacja narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.4.5. Art. 11 ust. 2¹ u.s.m. skarżąca zarzuca ponadto, że prowadzi on do zróżnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych w zależności od tego, czy wykonały w terminie obowiązek opróżnienia lokalu, czy nie. Jest to przy tym zróżnicowanie mogące w związku ze zmianami sytuacji rynkowej działać na korzyść osób, które nie wykonały swojego obowiązku w terminie; w szczególności zaś działa na korzyść osób, które (jak w niniejszej sprawie) z uwagi na określony własny interes przewlekły opróżnienie lokalu do czasu wejścia w życie wersji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustalonej ustawą nowelizacyjną z 2007 r. Taka regulacja prowadzi zdaniem skarżącej do podważenia zasady ochrony praw majątkowych słusznie nabytych, jest niejasna i wewnętrznie sprzeczna i prowadzi do wstecznego stosowania prawa do stosunków prawnych zamkniętych bez żadnego aksjologicznego uzasadnienia. W rezultacie, zdaniem skarżącej, art. 11 ust. 2¹ u.s.m., uzupełniony wykładnią sprzeczną z Konstytucją, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 29 października 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Według Prokuratora:

– art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., dodany ustawą nowelizacyjną z 2007 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 31 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 58 Konstytucji;

– art. 11 ust. 2¹ u.s.m., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną z 2007 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, roszczenie osoby uprawnionej „o uzyskanie wartości rynkowej lokalu” powstaje nie w dniu wygaśnięcia prawa do lokalu, ale w dniu opróżnienia lokalu. Opróżnienie lokalu także pod rządem art. 11 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. w wersji obowiązującej do 30 lipca 2007 r. było zdaniem Prokuratora Generalnego warunkiem koniecznym uzyskania przez osobę uprawnioną prawa do wypłaty wkładu mieszkaniowego, wobec czego roszczenie o wypłatę nie przysługiwało przed opróżnieniem lokalu. Prokurator Generalny wskazał, że w myśl wyroku SN z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CSK 295/09, opróżnienie lokalu stanowiło warunek konieczny powstania roszczenia osoby uprawnionej o wypłatę, a wobec tego przed opróżnieniem lokalu (w rozważanej sprawie zatem przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r.) nie doszło do powstania rozważanego stosunku prawnego.

Prokurator Generalny przywołał także wyrok SA w Szczecinie z 2 sierpnia 2013 r., sygn. akt I ACa 250/13 (Lex nr 138558), w którym sąd ten wskazał co do warunku opróżnienia mieszkania przez osoby uprawnione, że: „[j]ako że warunek ten był niezbędny dla powstania ich prawa domagania się wypłaty, zatem fakt jego powstania i istnienia należało oceniać już na gruncie znowelizowanych przepisów”. Reasumując, Prokurator Generalny uznał, że skarżąca spółdzielnia nie nabyła w poprzednim stanie prawnym, w dniu wygaśnięcia prawa do lokalu, prawa do ochrony swoich praw majątkowych w zakresie przekraczającym obowiązek rozliczenia na podstawie wartości zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego.

2.2. Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowane przepisy nie pozostają w sprzeczności z zasadą niedziałania prawa wstecz. Prokurator powołał się tu na definicję wstecznego działania ustawy ustaloną w wyroku TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Zdaniem Prokuratora, nie stanowi działania prawa wstecz nakaz zastosowania nowego prawa do roszczeń, które powstaną od dnia wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r., nawet jeśli wygaśnięcie prawa do lokalu miało miejsce przed tym dniem. Mamy tu do czynienia ze skutkiem retrospektywnym, a nie retroaktywnym

nowej ustawy, ponieważ nowy przepis nie wywołuje skutków dla stosunków i sytuacji prawnych w zakresie, w jakim istniały one przed jego wejściem w życie. Zakaz skutku retrospektywnego oznaczałby nadmierne ograniczenie swobody ustawodawcy (zob. wyrok TK z 4 czerwca 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40).

2.3. Prokurator Generalny uznał za nietrafny zarzut niezgodności art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. z art. 58 Konstytucji. Przepis ten nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności tego przepisu, ponieważ zasada samorządności spółdzielni nie może stanowić podstawy dla statutowego uregulowania materii dotyczącej rozliczenia wkładu mieszkaniowego w wypadku wygaśnięcia prawa do lokalu, w tym terminu wypłaty (zob. wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 36/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 64). Natomiast wskazanie tego terminu przez ustawodawcę w art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. stanowi realizację zasad wynikających z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3, i nie jest niezgodny z art. 58 Konstytucji. Natomiast art. 11 ust. 2¹ u.s.m. jest zgodny zarówno z art. 64 ust. 2, jak z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Konstytucyjna ochrona własności i praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego; ustawa może wprowadzać ich ograniczenia, pod warunkiem że nie naruszają one istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji) i nie pozostają w sprzeczności z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wyklucza zróżnicowania ochrony prawnej własności w oparciu o kryteria mające charakter jednoznacznie przedmiotowy (zob. wyrok TK z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). Art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza także zróżnicowania sytuacji podmiotów mających tę samą cechę relewantną, jeżeli kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu chronionego przez takie zróżnicowanie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez zróżnicowanie, a kryterium zróżnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73). Wynikająca z zaskarżonych przepisów ingerencja w prawo własności skarżącej jest uzasadniona i nie jest nieproporcjonalna.

3. 10 maja 2018 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo zawierające stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W imieniu Sejmu Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 11 ust. 2¹ u.s.m., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną z 2007 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., dodany ustawą nowelizacyjną z 2007 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Sejm w swoim piśmie wskazuje, że istota skargi sprowadza się do zakwestionowania konstytucyjności dwóch norm: a) normy materialnoprawnej, wynikającej zasadniczo z art. 11 ust. 2¹ u.s.m., nakazującej wypłacenie osobie uprawnionej wartości rynkowej lokalu, oraz b) normy intertemporalnej, zgodnie z którą, jeśli prawo do lokalu wygasło wprawdzie przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r., ale przesłanka opróżnienia lokalu została spełniona dopiero później, do rozliczenia należy stosować powyższą (znowelizowaną) normę merytoryczną.

3.2. Stanowisko Sejmu w kwestii zgodności normy merytorycznej wynikającej z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji opiera się na ustaleniu, że dzień opróżnienia lokalu stanowi o powstaniu, a nie o wymagalności roszczenia osoby uprawnionej (zob. s. 28 stanowiska), oraz stwierdzeniu, że znowelizowana regulacja tego roszczenia nie narusza istoty prawa własności osoby uprawnionej ani zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

3.3. Stanowisko Sejmu w kwestii zgodności normy międzyczasowej wynikającej z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. (w związku – według tego stanowiska – z art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.) opiera się również na ustaleniu, że dzień opróżnienia lokalu stanowi o powstaniu, a nie o wymagalności, roszczenia osoby uprawnionej, przy czym na tej podstawie skonkludowano, iż zaskarżona regulacja stanowi jedynie o retrospektywnym, a nie retroaktywnym, stosowaniu znowelizowanych zasad rozliczenia spółdzielni z osobą uprawnioną.

II

Na rozprawie strony podtrzymały swoje stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia i kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były art. 11 ust. 2⁴ oraz art. 11 ust. 2¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych lub u.s.m.), pierwszy z nich dodany, a drugi zmieniony ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa nowelizacyjna z 2007 r.) ze skutkiem od 31 lipca 2007 r. Przepisy te (przytoczone w kolejności wynikającej z ustawy) brzmią następująco:

– art. 11 ust. 2¹ „W wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu”;

– art. 11 ust. 2⁴ „Warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2¹, jest opróżnienie lokalu”.

1.2. Z uwagi na treść skargi istotne jest, że zaskarżone przepisy zajęły miejsce następującej regulacji zawartej w art. 11 ust. 2 i 2¹ u.s.m. w wersji obowiązującej przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r.:

– art. 11 ust. 2 „W wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia zwraca zgodnie z postanowieniami statutu osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu. W rozliczeniu tym nie uwzględnia się długu obciążającego członka z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 10 ust. 3. Warun-

kiem wypłaty wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części jest opróżnienie lokalu, o którym mowa w art. 7 ust. 1”;

– art. 11 ust. 2¹ „Przysługujący osobie uprawnionej wkład mieszkaniowy, ustalony w sposób przewidziany w ust. 2, nie może być wyższy od kwoty, jaką spółdzielnia jest w stanie uzyskać od członka obejmującego dany lokal w trybie przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię”.

1.3. Jak wynika z treści skargi, przedmiotem zaskarżenia są art. 11 ust. 2¹ i art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. Analiza uzasadnienia wskazuje jednak, że przedmiotem zaskarżenia jest także norma ukształtowana w orzecznictwie, stanowiąca łączny efekt treści art. 11 ust. 2¹ u.s.m. oraz określonej interpretacji art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. (przy czym przed nowelizacją z 2007 r. przepis tej samej treści znajdował się w art. 11 ust. 2 zdanie trzecie), zgodnie z którą to normą zobowiązanie spółdzielni i odpowiadające mu prawo osoby uprawnionej do spłaty z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu powstaje w chwili jego opróżnienia i dlatego jego treść kształtują przepisy obowiązujące w tej właśnie chwili.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała: w stosunku do art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. – art. 64 ust. 2, art. 58 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w stosunku do art. 11 ust. 2¹ u.s.m. – art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Trybunał uznał art. 58 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli w stosunku do art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.

2.3. Trybunał uznał art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji za adekwatne wzorce kontroli w stosunku do art. 11 ust. 2¹ u.s.m.

2.4. Trybunał uznał art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji za adekwatne wzorce kontroli w stosunku do art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.

3. Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w obrocie cywilnoprawnym.

3.1. Tłem sprawy, w związku z którą skarżąca podniosła niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest regulacja dotycząca prawa do lokalu (spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego). Prawo do lokalu ustanawiane jest przez spółdzielnię mieszkaniową na lokalu stanowiącym własność spółdzielni. Prawo do lokalu, zgodnie z poglądem panującym w doktrynie i uzasadnionym treścią regulacji ustawowej, nie ma charakteru prawa rzeczowego; zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.m., przez umowę o ustanowienie prawa do lokalu spółdzielnia zobowiązuje się – a zobowiązać się może tylko wobec członka spółdzielni lub wspólnie członka i jego małżonka – do oddania lokalu do używania (skarżąca błędnie kwalifikuje na s. 13 skargi prawo do lokalu jako prawo rzeczowe, co jednak nie ma w niniejszej sprawie znaczenia, ponieważ jako prawo majątkowe podlega ono zasadniczo takiej samej ochronie konstytucyjnej).

Konstrukcja art. 9 ust. 1 u.s.m. wskazuje wyraźnie, że umowa o ustanowienie prawa do lokalu ma charakter umowy wzajemnej: druga strona (członek spółdzielni) zobowiązuje się wnieść wkład mieszkaniowy oraz uiszczać opłaty określone w ustawie i w statucie spółdzielni. Prawo do lokalu jest zatem prawem obligacyjnym wynikającym z umowy wzajemnej, nierozzerwalnie związanym ze stosunkiem członkostwa w spółdzielni („dodatковым” w sto-

sunku do niego) i niezbywalnym. Utrata członkostwa powoduje wygaśnięcie prawa do lokalu; prawo to wygasa w szczególności z chwilą śmierci uprawnionego (art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.s.m.).

3.2. Przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ograniczają swobodę spółdzielni dysponowania lokalem stanowiącym jej własność w wypadku wygaśnięcia prawa do lokalu. Według przepisów obowiązujących do 30 lipca 2007 r., spółdzielnia mogła jedynie ustanowić na takim lokalu nowe prawo do lokalu na rzecz członka spółdzielni; po nowelizacji z 2007 r. to rozwiązanie wchodzi w grę tylko w stosunku do osób wskazanych w art. 15 i art. 16¹, na ich żądanie; poza tym zaś spółdzielnia może jedynie sprzedać taki lokal w przetargu.

4. Regulacja rozliczenia z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu.

4.1. W związku z wygaśnięciem prawa do lokalu w chwili śmierci członka spółdzielni (art. 15 ust. 2 i 6 u.s.m.) spółdzielnia obowiązana jest rozliczyć się finansowo z osobami uprawnionymi (tzn. bliskimi członka). Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie są art. 11 ust. 2¹ oraz art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., wprowadzone ustawą nowelizacyjną z 2007 r. i regulujące zasady takiego rozliczenia obowiązujące od 31 lipca 2007 r.

4.2. Zgodnie z art. 11 ust. 2 oraz art. 15 ust. 6 u.s.m., obowiązującymi do 30 lipca 2007 r., spółdzielnia obowiązana była rozliczyć się z osobami uprawnionymi przez wypłacenie im środków pieniężnych w kwocie określonej wyjściowo przez pojęcie zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu. Warunkiem wypłaty wkładu było opróżnienie lokalu.

4.3. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, w wypadku wygaśnięcia prawa do lokalu spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu (art. 11 ust. 2¹ u.s.m.). Warunkiem tej wypłaty jest opróżnienie lokalu (art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.).

Zaznaczyć trzeba, że wartość rynkowa lokalu (podobnie jak w poprzednim stanie prawnym kwota wkładu mieszkaniowego) jest tylko punktem wyjścia rozliczenia, ponieważ zgodnie z ust. 2² art. 11 u.s.m.: „Z wartości rynkowej lokalu potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu”.

Przedstawienie trybu realizacji rozliczenia spółdzielni z osobami uprawnionymi w stanie prawnym obowiązującym od 31 lipca 2007 r. wymaga uwzględnienia także art. 7 ust. 1 oraz art. 11 ust. 2 u.s.m. Zgodnie z tymi przepisami, osoba uprawniona powinna opróżnić lokal w ciągu trzech miesięcy po wygaśnięciu tytułu prawnego, natomiast spółdzielnia w tym samym terminie powinna ogłosić, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na zbycie lokalu. Spółdzielnia powinna, w celu wywiązania się ze swojego zobowiązania, ustalić (na koszt osoby uprawnionej – art. 11 ust. 2² *in fine* u.s.m.) wartość rynkową lokalu. Sposób określenia tej wartości (oszacowanie) określają przepisy działu IV rozdziału 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.). Na tej

podstawie spółdzielnia powinna dokonać wypłaty. Należy sądzić, że – gdyby kwota uzyskana ze sprzedaży okazała się następnie niższa od wartości szacunkowej – spółdzielnia mogłaby żądać zwrotu wypłaconej nadwyżki.

4.4. Zasadniczy zamysł nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonanej w 2007 r. przedstawia się w zakresie opisanej wyżej regulacji dość jasno. Jej celem jest wzmocnienie sytuacji prawnej członka spółdzielni w stosunku do spółdzielni oraz pełniejsza realizacja zasady, że spółdzielnia nie jest przedsiębiorcą działającym w celu osiągnięcia zysku i nie może osiągać korzyści majątkowych kosztem członków. Zarazem stanowi ona krok w kierunku stopniowego ograniczenia roli spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu przez wprowadzenie dodatkowego mechanizmu zastępowania go prawem własności. Dla osiągnięcia tych celów z jednej strony znowelizowana ustawa pozwala spółdzielni na zbycie w przetargu tych lokali, w stosunku do których takie prawo wygasło, a co do których nie ma ona obowiązku ustanowienia nowego prawa do lokalu na rzecz osoby uprawnionej; z drugiej – zobowiązuje spółdzielnię do rozliczenia się z osobą uprawnioną na podstawie wartości rynkowej.

O ile wskazane wyżej cele ustawy nowelizacyjnej z 2007 r. są stosunkowo jasne i zasadniczo nie budzą konstytucyjnych wątpliwości, to realizacja tych celów została przeprowadzona w sposób, który wywołuje cały szereg wątpliwości co do jakości techniki legislacyjnej i zachowania konstytucyjnych standardów ochrony praw zarówno spółdzielców jak i spółdzielni. Niektóre z tych wątpliwości były już przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym stwierdzających sprzeczność przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z Konstytucją (w szczególności zob. wyroki z: 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110; 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84; 27 lipca 2012 r., sygn. P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85; 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14; 27 czerwca 2013 r., sygn. K 36/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 64; 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 11).

W niniejszej sprawie przedstawione przez skarżącą wątpliwości dotyczą zarówno skutków nowelizacji dotychczasowej regulacji art. 11 ust. 2¹ u.s.m., jak i roli, jaką w strukturze regulacji odgrywa – zarówno w kontekście merytorycznym jak międzyczasowym – ust. 2⁴ tego artykułu, którego treść w poprzedniej wersji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowiła ostatnie zdanie art. 11 ust. 2.

5. Charakter prawny stosunku pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną.

5.1. Na wstępie należy odtworzyć na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasadniczą strukturę stosunku zobowiązaniowego łączącego spółdzielnię i osobę uprawnioną. Przede wszystkim trzeba wskazać, że stosunek ten jest pochodną istniejącego wcześniej korporacyjnego stosunku członkostwa w spółdzielni. Ponieważ celem tego ostatniego stosunku jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członka, ściśle związany ze stosunkiem korporacyjnym jest stosunek zobowiązaniowy wynikający z ustanowienia na rzecz członka prawa do lokalu. Stosunek ten powstaje na podstawie umowy wzajemnej, w ramach której członek wnosi środki określane jako wkład mieszkaniowy, które w istocie stanowią jego wkład we wspólną inwestycję – budowę domu, w którym lokal jest (ma być) położony, albo zastępują wkład wycofany przez innego (poprzedniego) członka. Ponieważ w wypadku śmierci członka ani członkostwo w spółdzielni, ani związane z nim prawomajtkowe w postaci prawa do lokalu nie podlega dziedziczeniu, ustawodawca zobowiązuje spółdzielnię do rozliczenia się z osobami uprawnionymi (bliskimi członka) z wartości tej inwesty-

cji – bądź w ramach konstrukcji zwrotu wkładu (przed nowelizacją z 2007 r.), bądź przez „wypłatę” wartości rynkowej lokalu (po tej nowelizacji).

Ustawodawca używa terminu „wypłata”, który jest neutralny w tym sensie, że może oznaczać spełnienie jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego. W obu wypadkach, także przy tzw. zwrocie wkładu, chodzi jednak w istocie o spłatę kwoty, którą spółdzielnia jest dłużna z tytułu uczestnictwa członka we wspólnej inwestycji. Konstrukcja prawna jest tu taka, jak w wypadku śmierci wspólnika spółki z o.o., gdy umowa spółki nie dopuszcza wstąpienia spadkobierców w jego miejsce (art. 183 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.; dalej: k.s.h.), wobec czego w miejsce wygasających praw udziałowych spadkobiercom wspólnika należy się spłata.

5.2. W chwili śmierci członka spółdzielni ustaje jego członkostwo i wygasa prawo do lokalu. Ustawa stwierdza wyraźnie, że w wypadku wygaśnięcia tego prawa spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową lokalu. Z punktu widzenia stosunku korporacyjnego spółdzielni osoba uprawniona jest osobą trzecią, ale jej prawo do spłaty nie jest „wykreowane” dyskrejonalnie przez ustawodawcę, natomiast stanowi surogat prawa majątkowego, które przysługiwało członkowi. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 36/12, z chwilą wygaśnięcia prawa do lokalu prawo do wkładu mieszkaniowego przekształca się w zwykłą wierzytelność, którą uprawniony może swobodnie rozporządzać. Tej wierzytelności ustawodawca nie mógłby nie przyznać osobie uprawnionej nie naruszając konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych i dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Uprawnienie to nie powstaje zatem z żadnej innej przyczyny prawnej niż zawarta wcześniej przez spółdzielnię z jej członkiem umowa wzajemna o ustanowieniu prawa do lokalu, a świadczenie spółdzielni należy traktować jako należne z tytułu umowy zawartej z poprzednikiem prawnym osoby uprawnionej, która wstępuje w jego miejsce na zasadzie swoistej sukcesji.

5.3. Nie może ulegać wątpliwości, że w chwili śmierci członka spółdzielni powstaje nowy stosunek prawny: pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną, aczkolwiek przyczyna prawna obowiązku świadczenia spółdzielni leży w obszarze jej stosunku ze zmarłym członkiem, obejmującego jego prawo do lokalu. Na elementy tego nowego stosunku składają się: prawo spółdzielni do żądania opróżnienia lokalu przez osobę uprawnioną w ciągu trzech miesięcy i jej obowiązek przeprowadzenia oszacowania wartości rynkowej lokalu (spółdzielnia powinna także ogłosić, w terminie również trzech miesięcy, przetarg na zbycie lokalu, ten obowiązek jest jednak raczej zlokalizowany w stosunku korporacyjnym, chociaż jego wykonanie ma także pewne znaczenie dla osoby uprawnionej) oraz prawo osoby uprawnionej do korzystania z lokalu do upływu trzymiesięcznego terminu jego opróżnienia i do żądania, po jego opróżnieniu, wypłaty kwoty należnej od spółdzielni.

6. Normy wynikające z art. 11 ust. 2⁴ i 2¹ u.s.m. jako przedmiot oceny zgodności z Konstytucją.

6.1. Po wejściu w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r. w orzecznictwie i doktrynie przeanalizowano struktury stosunku pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną tylko fragmentarycznie. Najistotniejsza wypowiedź w tej kwestii, która wywarła decydujący wpływ na interpretację art. 11 ust. 2¹ i 2⁴ u.s.m. w orzecznictwie sądów, zawarta jest w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CSK 295/09 (Lex nr 610281). Podobnie jak sądy w sprawie skarżącej, SN miał do czynienia z sytuacją, w której prawo do lokalu wygasło przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r. (w 2005 r.), natomiast opróżnienie mieszkania – w drodze eksmisji – po jej wejściu w życie (w 2010 r.).

W powołanym wyroku SN przyjął, że: „Powstaje w związku z tym zagadnienie z zakresu prawa międzyczasowego prywatnego, które sprowadza się do tego, czy w niniejszej sprawie stosuje się przepisy art. 11 u.s.m. w pierwotnym brzmieniu, czy też w brzmieniu uwzględniającym ich nowelizację dokonaną w 2007 r. Powołany w skardze kasacyjnej art. XXVI p.w.k.c. stanowi, że do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego stosuje się prawo dotychczasowe, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej. Przepis ten wyraża ogólną zasadę stosowania ustawy dawnej do stosunków prawnych, które powstały w okresie jej obowiązywania. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny jest stosunek prawny o charakterze zobowiązaniowym, w którym spółdzielnia jest dłużnikiem, a powódka wierzycielem, świadczenie zaś polega na zapłacie kwoty stanowiącej zwaloryzowany wkład mieszkaniowy (według dawnego przepisu) bądź kwoty stanowiącej wartość rynkową lokalu (według nowego przepisu). Obie kwoty znacznie różnią się między sobą, co jest przyczyną sporu w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.m. w pierwotnym brzmieniu, warunkiem wypłaty wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części było opróżnienie lokalu. Był to warunek prawny zawieszający (*conditio iuris*), którego spełnienie powodowało powstanie roszczenia o wypłatę wkładu mieszkaniowego (jego części). W okolicznościach niniejszej sprawy jest bezsporne, że spełnienie warunku nastąpiło już po nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonanej w 2007 r. Przed tą nowelizacją nie doszło zatem do powstania rozważanego stosunku prawnego. Powstał on dopiero później, ponieważ, według art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. w obecnie obowiązującym brzmieniu, warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2¹, jest również, tak jak poprzednio, opróżnienie lokalu”.

6.2. W związku z tym, że powyższa interpretacja została podzielona przez sądy niższych instancji nie tylko w sprawie skarżącej, ale generalnie, można mówić o nadaniu przez orzecznictwo takiego właśnie znaczenia normie wyrażonej przez art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.

Odnotować trzeba jednak także, że – jak wskazuje Sąd Najwyższy, a także Prokurator Generalny w swoim stanowisku – już na gruncie art. 11 ust. 2 u.s.m. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 r. przyjęło się w orzecznictwie traktowanie opróżnienia lokalu jako warunku prawnego zawieszającego, którego spełnienie powodowało powstanie roszczenia o wypłatę wkładu mieszkaniowego.

6.3. Orzeczenia cytowane zarówno przez skarżącą, jak i przez Prokuratora Generalnego nie pozostawiają wątpliwości co do kwestii, że w orzecznictwie ukształtował się jednolity sposób rozumienia zaskarżonej regulacji. Zasadniczą rolę w ramach tej wykładni odgrywa ocena art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. jako określającego chwilę powstania stosunku zobowiązaniowego, w którym spółdzielnia jest dłużnikiem, a powódka wierzycielem, świadczenie zaś polega na zapłacie kwoty stanowiącej zwaloryzowany wkład mieszkaniowy (według dawnego przepisu) bądź kwoty stanowiącej wartość rynkową lokalu (według nowego przepisu). Ukształtowana w ten sposób w orzecznictwie norma merytoryczna stanowi zarazem podstawową przesłankę ustalenia w tymże orzecznictwie normy międzyczasowej określającej zakres czasowy zastosowania znowelizowanej regulacji.

6.4. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlegała w zakresie zaskarżenia przede wszystkim zgodność z Konstytucją merytorycznej regulacji zawartej w art. 11 ust. 2¹ i 2⁴ u.s.m. Punktem wyjścia do szczegółowych rozważań była analiza istoty, chwili powstania i treści stosunku między spółdzielnią a osobą uprawnioną.

6.5. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie podlegała ponadto zgodność z Konstytucją ukształtowanej w wyniku wskazanej wyżej interpretacji normy prawa międzyczasowego, zgodnie z którą do rozliczenia między spółdzielnią a osobą uprawnioną

stosuje się przepisy obowiązujące w dniu opróżnienia lokalu (przepisy znowelizowane w 2007 r.), nawet jeśli prawo do lokalu wygasło przed wejściem w życie nowelizacji.

7. Istota, chwila powstania i treść stosunku między spółdzielnią a osobą uprawnioną.

7.1. Jak wskazano wyżej, w orzecznictwie ukształtowała się norma prawna, zgodnie z którą w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu nie powstaje stosunek prawny między spółdzielnią a osobą uprawnioną, którego elementem byłoby zobowiązanie spółdzielni do wypłaty. Cytowany kluczowy wyrok SN z 29 czerwca 2010 r. o sygn. akt III CSK 295/09 najwyraźniej utożsamia chwilę powstania prawa do spłaty i stosunku prawnego, którego element ono stanowi, z chwilą powstania roszczenia o wypłatę. Orzecznictwo niższych instancji wywodzi z tej normy także kwalifikację „warunku” z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. w brzmieniu po nowelizacji z 2007 r. jako terminu wymagalności roszczenia; tak przyjął sąd orzekający w pierwszej instancji w sprawie skarżącej i Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 2 sierpnia 2013 r., sygn. akt I ACa 250/13 (Lex nr 1381558). Także Prokurator Generalny w swoim piśmie (s. 15-16), powołując się przede wszystkim na sformułowanie cytowanego wyżej wyroku Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2010 r., przyjął jednak dalej, iż „(...) warunek ten był niezbędny dla powstania (...) prawa domagania się wypłaty”, co ściśle rzecz biorąc nie jest definicją powstania roszczenia o wypłatę, ale właśnie stanu jego wymagalności. W sumie, z powszechnie stosowanej wykładni art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. wynika, że wymagalność roszczenia o wypłatę następuje z chwilą powstania roszczenia i samego stosunku zobowiązaniowego, tzn. z chwilą opróżnienia lokalu, a wcześniej nie ma w tym zakresie stosunku prawnego pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną.

7.2. Podlegająca analizie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, ukształtowana w orzecznictwie norma jest sprzeczna z bezpośrednią treścią regulacji art. 11 ust. 2¹ i 2⁴ u.s.m. ocenianą na gruncie ogólnych zasad prawa cywilnego i prawa zobowiązań z szeregu wskazanych niżej powodów.

7.2.1. Po pierwsze, norma oparta na uznaniu chwili opróżnienia lokalu za chwilę powstania regulowanego stosunku pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną ignoruje całkowicie pozostałe aspekty tego stosunku.

Po wygaśnięciu prawa do lokalu osoba uprawniona ma obowiązek opróżnić lokal, ale nie niezwłocznie, lecz w terminie trzech miesięcy. W doktrynie i orzecznictwie rozpowszechnione jest określenie, zgodnie z którym osoba uprawniona po wygaśnięciu prawa do lokalu zajmuje lokal „bez tytułu prawnego”. Ściśle rzecz biorąc, można je jednak stosować tylko do osoby uprawnionej, która (z jakichkolwiek względów) nie opróżniła lokalu w terminie. Do upływu tego terminu nie zajmuje ona lokalu bezprawnie, a przyznany przez ustawodawcę okres karencji nie jest dyskrejonalnie udzielonym kosztem spółdzielni „prezenterem”, ale usankcjonowanym przez ustawę *residuum* praw, które wcześniej osoba ta posiadała jako osoba bliska w stosunku do członka (a więc nie jest, jak w prawie lokalowym, wyłącznie narzędziem osłony socjalnej). Przyczyną prawną świadczenia spółdzielni zobowiązanej do znoszenia zajmowania przez tę osobę lokalu jest wcześniejsze istnienie prawa do lokalu (a więc działa ona *causa solvendi*), a zarazem to świadczenie i odpowiadające mu prawo są składnikami stosunku pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną, powstającego z chwilą wygaśnięcia prawa do lokalu. Składnikiem tego stosunku jest także obowiązek osoby uprawnionej opróżnienia lokalu z upływem trzymiesięcznego terminu. Kolejnymi jego składnikami są: obowiązek spółdzielni przeprowadzenia, zasadniczo przed upływem terminu opróżnienia lokalu, wyceny jego wartości rynkowej, oraz obowiązek osoby uprawnionej pokrycia kosztu tej wyceny (art. 11 ust. 2² u.s.m.). Wreszcie, stosunek ten obejmuje również – dla niektórych

kategorii osób uprawnionych – roszczenia o ustanowienie na ich rzecz prawa do lokalu (art. 15 ust. 2 u.s.m.).

7.2.2. Po drugie, treść art. 11 ust. 2¹ u.s.m. nie daje żadnych podstaw do konstrukcji, wedle której z chwilą wygaśnięcia prawa do lokalu z powodu śmierci członka nie powstaje jeszcze stosunek prawny mający za przedmiot spłatę na rzecz osób bliskich. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem przepisu, „[w] wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu”. Przepis ten wyraźnie statuuje uprawnienie do spłaty i wiąże jego powstanie z wygaśnięciem prawa do lokalu, a nie z jakimkolwiek późniejszym wydarzeniem.

Potwierdził to wyraźnie także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 36/12. Bezpośrednio w sentencji tego wyroku TK określił prawo do żądania od spółdzielni rozliczenia (prawo do spłaty) jako „ekwiwalent spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu”. W uzasadnieniu TK stwierdził, że uchylony tym wyrokiem art. 8 pkt 3 u.s.m. (pozwalający na uregulowanie w statucie zasad rozliczenia z osobami uprawnionymi) nie gwarantuje wystarczającej ochrony prawu majątkowemu, jakim jest prawo do wkładu mieszkaniowego, oraz że prawo to wskutek wygaśnięcia prawa do lokalu „użytkuje samodzielność, stając się zwykłą wierzytelnością, którą uprawniony może swobodnie rozporządzać”. Wynika stąd jasno, że zdaniem TK, prawo do wkładu pomimo wygaśnięcia prawa do lokalu istnieje nieprzerwanie do czasu zaspokojenia osoby uprawnionej, a z chwilą wygaśnięcia prawa do lokalu przybiera formę ekwiwalentu, tj. obowiązku spłaty. W wypadku rozstrzyganym w tym wyroku przez TK chodziło wprawdzie o sytuację, gdy lokal nie podlega sprzedaży w drodze przetargu, wobec czego spłata ma formę zwrotu wkładu mieszkaniowego; nie ma jednak żadnego powodu, aby dla obowiązku rozliczenia się w formie wypłaty wartości rynkowej dopatrywać się zupełnie innej konstrukcji tego stosunku. Wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny nie pozwala na przyjęcie istnienia postulowanej przez kontrolowaną normę, wyprowadzaną z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., jakiejś „przerwy” w stosunku zobowiązaniowym spółdzielni z osobą uprawnioną, trwającej jakoby aż do chwili opróżnienia lokalu.

7.2.3. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, roszczenie jest nieodłącznym elementem stosunku zobowiązaniowego, w ramach którego wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia. Do powstania takiego stosunku (wierzytelności) potrzebna jest zasadniczo identyfikacja stron stosunku i oznaczenie świadczenia; identyfikacja strony zobowiązanej i dokładne oznaczenie świadczenia są jednak niezbędne tylko do wywołania skutku wymagalności roszczenia, natomiast do powstania stosunku i roszczenia wystarczy, że umowa lub ustawa wskazuje sposób takiej identyfikacji i oznaczenia. Interpretacja, zgodnie z którą uprawnienie i roszczenie osoby uprawnionej wprawdzie powstaje „w wypadku wygaśnięcia” prawa do lokalu, ale nie w chwili wygaśnięcia, a jakiejś późniejszej, jest zupełnie nieracjonalna i prowadzi do rozbicia statusu osoby uprawnionej na niepowiązane fragmenty: osobno prawo do zajmowania lokalu i obowiązek jego opróżnienia, osobno i skądinąd prawo do spłaty, osobno obowiązek poniesienia kosztów wyceny wartości rynkowej lokalu. Stanowi to pobudkę dla praktyki i orzecznictwa do traktowania obowiązku spłaty jako szczególnego odrębnego zobowiązania wynikającego z ustawy, z całkowitym oderwaniem od jego umownej genezy, prowadząc do zupełnie fałszywej konstrukcji „wypłaty w zamian za opróżnienie lokalu”. W rzeczywistości spółdzielnia płaci nie „za” opróżnienie lokalu i nie „po to”, aby je uzyskać (aczkolwiek i ten dyscyplinujący osobę uprawnioną motyw przepisu jest oczywisty), ale po to, aby zwolnić się z zobowiązania, które powstało już w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu. Gdyby rzeczywiście „stosunek spłaty” miał powstawać dopiero w chwili opróżnienia lokalu, pierwsze zdanie ust. 2¹ art. 11 u.s.m. trzeba byłoby uznać za niewłaściwie ułożone i źle sformułowane. Logika wewnętrzna tego przepisu przypominałaby bowiem logikę hipotetycznego sformułowania użytego nieogłędnie w umowie sprzedaży: „kupujący zapłaci cenę pod warunkiem dostarczenia towaru”. Nie można byłoby przecież argumentować, że mamy tu do

czynienia z warunkiem w ścisłym sensie i że wobec tego umowa sprzedaży będzie „na razie” jednostronnie zobowiązująca, ponieważ zobowiązanie kupującego do zapłaty ceny powstanie dopiero z chwilą dostawy.

Norma wyrażona przez art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. ma dwa aspekty. Z jednej strony, można ją oceniać jako zakaz dokonania wypłaty przed opróżnieniem lokalu, adresowany do spółdzielni. W tym aspekcie norma ta ma na celu ochronę interesu spółdzielni jako korporacji, a pośrednio – interesu jej pozostałych członków. Z drugiej strony, uzależnia ona od opróżnienia lokalu możliwość żądania wypłaty przez osobę uprawnioną, co odnosi się już bezpośrednio do stosunku pomiędzy tą osobą a spółdzielnią. W żadnym z tych aspektów do właściwego zrealizowania celu normy nie jest potrzebne ani sztuczne przesunięcie w czasie powstania stosunku zobowiązaniowego między spółdzielnią a osobą uprawnioną, ani (tu już wręcz logicznie niedopuszczalne) przejściowe odebranie obligacyjnemu prawu *expressis verbis* statutowanemu w tym przepisie charakteru roszczenia, który – jako prawo żądania określonego (choć podlegającego jeszcze ustaleniu co do wysokości) świadczenia od oznaczonej osoby – ma ono niewątpliwie od chwili powstania.

7.2.4. W kontekście treści stosunku między spółdzielnią a osobą uprawnioną zwrócić należy ponadto uwagę na równoległą regulację wzmiankowanych wyżej roszczeń niektórych osób uprawnionych o ustanowienie na ich rzecz prawa do lokalu. Roszczenia te powstają w myśl art. 15 ust. 2 u.s.m. na podstawie normy posługującej się hipotezą sformułowaną tak samo, jak w wypadku roszczenia o spłatę pieniężną: „w przypadku wygaśnięcia” prawa do lokalu. Jest jednak oczywiste, że powstają one nie tylko „w przypadku”, ale z chwilą tego zdarzenia (i współistnieją z prawem do spłaty jako alternatywa do wyboru uprawnionego). To zestawienie hipotez wskazuje, że dla celów kontrolowanej normy trzeba byłoby przyjąć, iż art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. w istocie zmienia regulację art. 11 ust. 2¹ u.s.m. dotyczącą chwili powstania prawa do spłaty, i to w ten sposób, że całkowicie zastępuje ją inną, co stanowiłoby rażąco wadliwą technikę legislacyjną. Jednak ani z treści, ani z funkcji art. 11 ust. 2¹ u.s.m. nie sposób wywieść takiego zamiaru ustawodawcy.

Warto zauważyć, że – podobnie jak przy spłacie – także w celu realizacji roszczenia o ustanowienie prawa do lokalu osoba uprawniona musi spełnić dodatkową przesłankę, mianowicie zostać członkiem spółdzielni (art. 9 ust. 1 u.s.m.). Nie może to jednak przecież prowadzić do wniosku, że dopiero z chwilą uzyskania członkostwa powstaje roszczenie o ustanowienie prawa do lokalu, aczkolwiek przed spełnieniem tej przesłanki nie można go ustanowić (podobnie jak przed opróżnieniem lokalu nie można wypłacić należności osobie uprawnionej).

7.3. Z powyższej analizy wynika, że norma, według której stosunek prawny pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną w zakresie zobowiązania do spłaty w postaci wypłaty oszacowanej wartości rynkowej lokalu (z odpowiednimi potrąceniami) powstawałby, wraz z roszczeniem o wypłatę, dopiero w chwili opróżnienia przez osobę uprawnioną lokalu, jest nie do pogodzenia z treścią regulacji i kontekstem systemowym, a wykładnia taka nie jest również potrzebna do realizacji celu zaskarżonych przepisów. Odstępstwo od bezpośredniego rozumienia przepisu nie ma więc w ogóle żadnego uzasadnienia.

Rozważyć natomiast należało dalsze argumenty w kwestii, czy samo roszczenie o wypłatę powstaje dla osoby uprawnionej wraz ze stosunkiem zobowiązaniowym już w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu, a z chwilą opróżnienia lokalu tylko staje się wymagalne, czy też – jak wskazywałaby kontrolowana norma – powstaje i jednocześnie jest wymagalne z tą ostatnią chwilą.

7.3.1. Dla rozstrzygnięcia postawionej wyżej kwestii istotne było w szczególności, czy „warunek” w rozumieniu art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. (przepis brzmi: „[w] warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2¹, jest opróżnienie lokalu”) stanowi w istocie *conditio iuris* (i czego właściwie

jest to warunek). W tej kwestii przede wszystkim należało podnieść, że taka teza jest sprzeczna z poglądem doktryny, która przez *conditio iuris* rozumie tylko uzależnienie w ustawie skutku czynności prawnej od określonego warunku (zob. P. Sobolewski, komentarz do art. 89, pkt 15-16, [w:] K. Osajda red., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2017).

Zobowiązanie spółdzielni do spłaty nie powstaje wskutek czynności prawnej, wobec czego rozumowanie, uzależniające wprost na tej podstawie powstanie stosunku prawnego od spełnienia przesłanki opróżnienia lokalu, jest bezpodstawne. W dodatku opróżnienie lokalu stanowiłoby „warunek” typu czysto potestatywnego, a więc taki, którego spełnienie jest całkowicie zależne od woli osoby uprawnionej, co powoduje niedopuszczalność przypisania nawet przez analogię spełnieniu przesłanki skutku typowego dla warunku. Wreszcie, spełnienie tej przesłanki w określonym terminie jest obowiązkiem prawnym osoby uprawnionej. W tym kontekście niedopuszczalność wcześniejszej wypłaty należy rozpatrywać nie jako warunek powstania roszczenia, ale raczej jako swoistą sankcję wstrzymującą ewentualną wymagalność (zgodnie z zasadą *non adimplendi non est adimplendum*, aczkolwiek w tym wypadku nie chodzi o zobowiązania wzajemne, co wyjaśnia potrzebę wyraźnego przepisu ustawy).

7.3.2. Wskazać należy ponadto, że w doktrynie prawa spółdzielczego kwalifikacja „warunku” z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. jako warunku prawnego nie jest jednomyślnie przyjmowana. W szczególności K. Pietrzykowski (*Spółdzielnie mieszkaniowe*, wyd. el. Lex 2016, komentarz do art. 11 u.s.m., pkt 6), ujmuje konstrukcję prawną art. 11 ust. 2¹ u.s.m. enigmatycznie, uznając iż „opróżnienie lokalu jest warunkiem (tj. przesłanką) wypłaty, o której mowa w ust. 2¹. Jest to bardzo praktyczne rozwiązanie mobilizujące osoby uprawnione do żądania zwrotu wkładu do wydania lokalu spółdzielni”. Utożsamiając rzekomy warunek z przesłanką, komentator wskazuje, że jego zdaniem, ustawodawca użył tu terminu „warunek” w znaczeniu potocznym, a nie ścisłym. Taka ocena znaczenia tego terminu zgadza się całkowicie z analizą stosunku pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną, przeprowadzoną wyżej. Przesłanka wykonania ustanowionego w ustawie obowiązku wypłaty to zdecydowanie co innego, niż *conditio iuris* powstania roszczenia o wypłatę, a tym bardziej powstania całego obejmującego to roszczenie stosunku prawnego. Przy tym autor dostarcza tu wiarygodnej i nigdzie w doktrynie ani w orzecznictwie nie podważanej informacji o celu przepisu. Przyjmując zasadę, że ustawodawca powinien realizować politykę prawa adekwatnymi, a nie nadmiernymi, środkami, należy wskazać, że do realizacji tego celu całkowicie wystarczało uzależnienie wymagalności roszczenia o wypłatę od opróżnienia lokalu.

7.3.3. Powyższe ustalenia znajdują oparcie także w bezpośrednim odbiorze językowym przepisu, który mówi, iż opróżnienie lokalu jest „warunkiem wypłaty”. Wypłata to nie stosunek prawny ani roszczenie, ale świadczenie. Świadczenie to jest zaś należne nie z tytułu opróżnienia lokalu, ale z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu (powiązanego w ocenianej sprawie z dziedziczeniem przez osoby uprawnione praw majątkowych zmarłego członka) przy równoczesnym braku przesłanek do rozliczenia się z osobą uprawnioną w inny sposób (przez ustanowienie prawa do lokalu na jej rzecz). Wykładnia, według której obowiązek świadczenia (i związane z nim roszczenie) miałyby powstawać dopiero później, jest w świetle tych ustaleń zupełnie nieuzasadniona i dysfunkcyjna.

7.3.4. Wysokość należnej wypłaty powinna być ustalona przez spółdzielnię w uregulowanym w ustawie trybie (zasadniczo przed upływem terminu opróżnienia lokalu), natomiast koszt tej czynności obciąża osobę uprawnioną. Istnienie tych obowiązków stron jest dodatkową wskazówką, iż nie tylko zobowiązanie do wypłaty nie może powstawać dopiero później, ale po stronie osoby uprawnionej istnieje już roszczenie o wypłatę, pozwalające domagać się wykonania przez spółdzielnię czynności niezbędnych do przygotowania należnego świadczenia; art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. ustanawia tylko przesłankę (ale nie termin) wymagalności tego roszczenia.

7.3.5. Zgodnie z poglądem panującym w doktrynie, roszczenie zasadniczo jest wymagalne od chwili jego powstania, chyba że ustawa lub umowa uzależnia wymagalność (spełnienie świadczenia) od dalszych przesłanek. Ustawodawca mógłby także bezpośrednio określić, od kiedy roszczenie istnieje, jednak raczej tego nie praktykuje. W braku odmiennych przepisów, roszczenie istnieje od chwili, kiedy można zidentyfikować na podstawie ustawy (lub umowy) stronę uprawnioną i zobowiązaną oraz treść roszczenia (zob. w szczególności, M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, nb. 47-50, [w:] M. Safjan red., *System Prawa Prywatnego t. 1, Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2012; Z. Banaszczyk, *Stosunek cywilnoprawny*, nb. 40-55, tamże). Wszystkie elementy niezbędne do powstania roszczenia osoby uprawnionej określa art. 11 ust. 2¹ u.s.m. Opóźnienie powstania roszczenia w stosunku do chwili, gdy te elementy zostały sprecyzowane, wymagałoby w każdym razie wyraźnego przepisu lub przynajmniej wyraźnego celu; takiego zaś nie zawierają ani nie wskazują art. 11 ust. 2¹ ani art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. i pozostałe przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Sąd nie może, dowolnie i bez wskazania wyraźnego uzasadnienia, manipulować stosunkiem prawnym, dopatrując się w ustanowieniu ustawowej przesłanki spełnienia świadczenia regulacji chwili powstania roszczenia. Taka regulacja byłaby zresztą wewnątrznie sprzeczna, ponieważ gdyby roszczenie miało powstać dopiero w chwili opróżnienia lokalu, zakaz jego zapokożenia przed tą chwilą byłby bezprzedmiotowy.

7.3.6. Wbrew uproszczonemu pogładowi wyrażanemu w orzecznictwie, a także przez skarżącą, art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. nie wskazuje bezpośrednio początkowego terminu wymagalności roszczenia o wypłatę, a jedynie wprowadza dodatkową przesłankę, której ewentualne niespełnienie wstrzymuje wymagalność.

Zasadniczo roszczenie jest wymagalne w terminie spełnienia świadczenia; w wypadku świadczenia spłaty na rzecz osoby uprawnionej ten termin można określić tylko uwzględniając całokształt regulacji (w rozumieniu art. 455 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2018 r. poz. 1025; dalej: k.c., mamy do czynienia z terminem wynikającym z właściwości zobowiązania). W szczególności, w związku z koniecznością dokonania wyceny wartości lokalu przez spółdzielnię, na obowiązujący ją termin wypłaty wpływa w pierwszej kolejności potrzebny do tego okres czasu. W hipotetycznym przypadku opróżnienia lokalu w dniu następującym po śmierci członka spółdzielni nie mogłaby ona być zobowiązana do świadczenia w następnym dniu, ponieważ po prostu nie mogłaby zdażyć przeprowadzić wyceny wartości rynkowej lokalu. Świadczenie spółdzielni staje się więc zasadniczo wymagalne po wygaśnięciu prawa do lokalu w chwili, w której – przy dołożeniu należytej staranności – mogła ona ustalić wartość rynkową lokalu. Uzależnienie wymagalności już istniejącego roszczenia od dodatkowych przesłanek musi znajdować uzasadnienie w postanowieniu umowy albo w przepisie ustawy; takim przepisem jest tutaj art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. i do tego ogranicza się jego dyspozycja. Przepis ten stanowi bowiem w istocie, że termin świadczenia spółdzielni (a wraz z nim wymagalność roszczenia) nie może przypadać przed opróżnieniem lokalu przez osobę uprawnioną, a nie, że wymagalność rozpoczyna się wraz z dokonaniem opróżnienia.

7.4. Z powyższej analizy wynika, że roszczenie osoby uprawnionej o wypłatę należną w związku z wygaśnięciem prawa do lokalu z powodu śmierci członka spółdzielni (roszczenie o spłatę) jest ściśle związane z wierzytelnością, która przysługuje tej osobie do spółdzielni, i wraz z tą wierzytelnością (której ochronie służy) powstaje w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu. Jedynie wymagalność tego roszczenia jest uzależniona w art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. od opróżnienia lokalu przez osobę uprawnioną.

8. Ocena szczegółowych zarzutów niezgodności z Konstytucją merytorycznej regulacji wynikającej z zaskarżonych przepisów.

8.1. Trybunał uznał, że objęta zakresem zaskarżenia norma wynikająca z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. jest zgodna z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, natomiast zaskarżona norma wynikająca z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. jest zgodna z art. 64 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodna z art. 58 Konstytucji.

8.2. Trybunał wskazał, że spółdzielnia jest przez cały czas aż do dnia sprzedaży właścicielem lokalu. Na wartość tego lokalu z punktu widzenia pozycji w majątku spółdzielni rzutuje jednak w decydujący sposób jego obciążenie prawem do lokalu. Z chwilą wygaśnięcia prawa do lokalu jego wartość w majątku spółdzielni przedstawia się już jako pełna wartość rynkowa lokalu (natomiast z tą samą chwilą po stronie osoby uprawnionej powstaje roszczenie o wypłatę tej wartości; ta okoliczność dodatkowo potwierdza zasadność stanowiska zajętego powyżej w pkt 7, ponieważ jeśli przyjąć, że prawo i roszczenie osoby uprawnionej powstawałoby dopiero w chwili opróżnienia lokalu, byłaby ona przejściowo pozbawiona swojego prawa majątkowego). Jedyne rzeczywiste przesunięcie wartości majątkowej między spółdzielnią a osobą uprawnioną wynikające ze zmian wprowadzonych ustawą nowelizacyjną z 2007 r. jest wynikiem przyjęcia obowiązku rozliczenia na bazie wartości rynkowej; to jednak jest przedmiotem rozważań w następnym podpunkcie. Natomiast samo zobowiązanie spółdzielni do wypłaty, zanim będzie ona mogła upłynnić posiadane prawo własności, nie stanowi w ogóle – wbrew twierdzeniu skarżącej (która zarzuca pozbawienie spółdzielni „ekwiwalentu wartości rynkowej prawa do lokalu”, podczas gdy spółdzielnia w istocie odzyskuje go wraz z wygaśnięciem tego prawa) – umniejszenia wartości ekonomicznej jej majątku. Odmierna regulacja prowadziłaby natomiast do sytuacji, w której to prawa osoby uprawnionej nie byłyby należycie chronione, ponieważ po wydaniu lokalu musiałaby czekać na termin zakończenia i rezultat procedury przetargowej, w znacznym stopniu zależne od samej spółdzielni.

W istocie przyczyną niedogodności dla spółdzielni, polegającej na konieczności uzyskania skądinąd płynnych środków na zaspokojenie roszczenia osoby uprawnionej, jest przede wszystkim pozbawienie jej możliwości dysponowania własnością opróżnionego lokalu w jakikolwiek inny sposób niż przez sprzedaż w drodze przetargu. To ograniczenie jest jednak uzasadnione w świetle funkcji spółdzielni wynikającej z art. 1 ust. 1 u.s.m. oraz zakazu osiągnięcia korzyści kosztem członków zawartego w art. 1 ust. 1¹ u.s.m., a także ze względu na cele nowelizacji z 2007 r., jakimi są wzmocnienie sytuacji prawnej członka w stosunku do spółdzielni oraz pełniejsza realizacja zasady, że spółdzielnia nie jest przedsiębiorcą działającym w celu osiągnięcia zysku i nie może osiągać korzyści majątkowych kosztem członków. Niezależnie od uzasadnionej krytyki polityki prawa i jakości legislacyjnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007 r. (na jej wady wskazują wypowiedzi doktryny, a także wcześniejsze wyroki TK, wymienione wyżej), nie ma podstaw do uznania samych tych celów za sprzeczne z Konstytucją.

Skarżąca ma rację o tyle, że obowiązek wypłaty na rzecz osoby uprawnionej przed uzyskaniem środków ze sprzedaży lokalu stanowi ustawową ingerencję w strukturę jej środków i ogranicza swobodne korzystanie z własności. Ponieważ jednak spółdzielnia nie jest wolnym kontraktowym partnerem swoich członków, ale ich korporacją obowiązana do działania na korzyść członków i do zaspokajania ich potrzeb, a ograniczenie to ma istotne znaczenie dla ochrony sytuacji prawnej osób wywodzących swoje prawa z sukcesji po członku spółdzielni (lub wprost z zakończonego stosunku członkostwa), a także dla utrzymania szczególnego charakteru działalności spółdzielni mieszkaniowych, nie można przyjąć, że strony analizowanego stosunku znajdują się w jednakowej sytuacji. W tym świetle, zaskarżonej ustawowej ingerencji (określenia na dzień opróżnienia lokalu terminu *post quem* wymagalności roszczenia osoby uprawnionej w art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. w związku z wprowadzeniem obowiązku rozliczenia według wartości rynkowej lokalu przez art. 11 ust. 2¹ u.s.m.) nie można uznać

za mającą charakter dyskryminacyjny. W tym zakresie zatem zarówno art. 11 ust. 2¹ u.s.m., jak i art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. są zgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8.3. Trybunał ustalił, że w stanie prawnym przed nowelizacją u.s.m. z 2007 r. spółdzielnia mogła wprowadzić ponownie do obrotu opróżniony lokal tylko w postaci nowo ustanowionego prawa do lokalu, wobec czego członek spółdzielni otrzymywał tylko zwrot wkładu mieszkaniowego. Ograniczenie prawa do spłaty korespondowało więc z ograniczeniem prawa własności przysługującego spółdzielni. W wielu wypadkach kwota wpłaconego wkładu, a nawet kwota obliczona po wprowadzeniu obowiązku waloryzacji wkładu, dalece odbiegała od realnej wartości majątkowej prawa do lokalu. Nadwyżka wartości zostawała zatrzymana w majątku spółdzielni. Wprawdzie skarżąca zasadniczo słusznie wskazuje, że jest to odpowiednik „wcześniej przyznanej i uspołecznionej części mienia spółdzielni”, pochodzącej stąd, iż członek spółdzielni nie pokrył pełnego kosztu budowy lokalu, jednak chodzi tu nie o konflikt interesu członka ze spółdzielnią jako niezależną osobą prawną (która wszakże nie może osiągać korzyści kosztem członka), ale w istocie o konflikt indywidualnego interesu danego członka z grupowym interesem pozostałych członków, reprezentowanym przez spółdzielnię. Środki pochodzące z nadwyżki wartości lokalu nad wypłatą na rzecz osoby uprawnionej spółdzielnia mogłaby przeznaczyć tylko na grupowe potrzeby pozostałych członków albo inwestycje; w obu wypadkach pozostali lub nowi członkowie odnosiliby nie mającą wyraźnego uzasadnienia korzyść. Zastąpienie tego modelu, w wyniku ustawy nowelizacyjnej z 2007 r., modelem, w którym spółdzielnia rozlicza się z osobą uprawnioną na bazie wartości rynkowej lokalu, a następnie odzyskuje ją, sprzedając lokal w trybie przetargu, zapobiega nieekwiwalentności sytuacji, w której spółdzielnia sprzedawałaby lokal za cenę rynkową, rozliczając się z osobą uprawnioną tylko z jej części (odpowiadającej np., jak w poprzednim stanie prawnym, zwaloryzowanemu wkładowi). Zaskarżona regulacja nie prowadzi zatem do dyskryminacji spółdzielni także i w tym aspekcie.

Zaskarżone przepisy niewątpliwie wprowadzają (a raczej pogłębiają) pewną asymetrię ochrony prawnej własności spółdzielni i osób uprawnionych, ingerując w stosunki własnościowe w spółdzielniach mieszkaniowych w sposób korzystny dla osób uprawnionych. Przeprowadzona powyżej analiza wskazuje jednak, że taka ingerencja jest usprawiedliwiona w świetle wzajemnego usytuowania spółdzielni i jej członka, którego następcą prawnym jest osoba uprawniona. Ponadto, wbrew twierdzeniu skarżącej, zaskarżone przepisy nie prowadzą do arbitralnego umniejszenia wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, a jedynie ograniczają jej swobodę dysponowania środkami, przy tym w sposób uzasadniony w świetle celu regulacji. Art. 11 ust. 2¹ u.s.m. i art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. nie naruszają zatem także i w tym zakresie standardu równej ochrony praw majątkowych wyznaczonego przez art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8.4. Trybunał uznał, że art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. nie jest niezgodny z art. 58 Konstytucji.

Art. 8 pkt 3 u.s.m., stanowiący podstawę prawną statutowej regulacji zasad rozliczeń spółdzielni z osobą uprawnioną, został uchylony z dniem 16 lipca 2013 r. w zakresie, w jakim upoważniał spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach gdy sam lokal mieszkalny nie podlegał zbyciu w drodze przetargu. Przepis ten został uznany za niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji wyrokiem TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 36/12 (Dz. U. poz. 814). Wyrok ten musi być uwzględniony także w odniesieniu do sytuacji sprzed nowelizacji z 2007 r., kiedy spółdzielnia nie mogła przenieść na inną osobę prawa własności lokalu, a jedynie mogła ustanowić nowe prawo do lokalu w miejsce tego, które wygasło wskutek wygaśnięcia członkostwa. Art. 8 pkt 3 u.s.m. pozwalał generalnie regulować w statucie spółdzielni zasady rozliczeń z osobami

nie będącymi (wcale lub już) członkami spółdzielni w razie wygaśnięcia prawa do lokalu. Również ta regulacja, oparta na dawnej normie, ale regulującej zasadniczo ten sam przedmiot i nie różniącej się w istotny sposób (tzn. pod tym względem, którego dotyczą przyczyny uchylenia) od uchylonej normy zawartej w znowelizowanej w 2007 r. wersji, musi być uznana za niekonstytucyjną. W następstwie utraty mocy obowiązującej ustaje bowiem obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy „we wszystkich sprawach toczących się po wejściu w życie wyroku TK i to niezależnie od tego, czy sprawy te dotyczą stanów faktycznych zrealizowanych po wyroku TK, czy przed jego wydaniem” (tak postanowienie TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. Ts 55/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 31; zob. także uzasadnienie wyroku z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85). Statutowa regulacja zasad rozliczeń z osobami uprawnionymi nie będącymi członkami musi być zatem obecnie uznana za niedopuszczalną także w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego przed nowelizacją z 2007 r. Z powyższych względów zarzut skarżącej co do bezpodstawnej (arbitralnej) ingerencji w treść regulacji statutowej jest bezprzedmiotowy. Art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. w wersji ustalonej tą nowelizacją nie dotyczy zatem obszaru regulacyjnej samodzielności spółdzielni chronionego przez art. 58 Konstytucji.

Powyższe rozważania wskazują, że art. 58 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem dla oceny skutków odmowy zastosowania regulacji statutowej w miejsce nowych przepisów ustawowych, ponieważ spółdzielnia jako zrzeszeniu nie przysługiwała kompetencja ani do uregulowania zasad rozliczenia z osobami uprawnionymi z tytułu wygaśnięcia prawa do lokalu, ani kompetencja do ustalenia normy międzyczasowej w tym zakresie. Zaskarżona regulacja nie jest więc niezgodna z art. 58 Konstytucji.

8.5. Zdaniem Trybunału zaskarżona norma wynikająca z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. jest zgodna z art. 64 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji (zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne w związku z prawem do własności oraz w związku z zasadami pewności prawa i poprawnej legislacji, wynikającymi z zasady państwa prawa). Według skarżącej, naruszenie wynikać ma z wymagalności roszczenia osoby uprawnionej już w dniu opróżnienia lokalu, podczas gdy przetarg na sprzedaż lokalu ma być zorganizowany w terminie 3 miesięcy od dnia opróżnienia. Zarzut kierowany jest przez skarżącą w uzasadnieniu skargi do art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., jednak wskazany jest tam inny niż w *petitum* skargi wzorzec kontroli, a ponadto w istocie kwestionowany skutek wywiera ten przepis tylko łącznie ze znowelizowaną regulacją art. 11 ust. 2¹ i na podstawie jej dyspozycji.

8.5.1. Zdaniem skarżącej, ustawodawca powinien był powiązać wymagalność wypłaty wartości rynkowej lokalu z dniem jego faktycznego zbycia. Należało „albo pozostawić dotychczasowy sprawdzony mechanizm związania wypłacanego zwaloryzowanego wkładu z kwotą wkładu jaki uiszczał nowy nabywca prawa od spółdzielni, albo co najmniej zapewnić spółdzielni możliwość faktycznego uzyskania środków na pokrycie wypłat należnych uprawnionym (...)”.

Pierwsza możliwość wskazywana przez skarżącą nie wymaga bliższego rozpatrywania, ponieważ prowadziłaby ona do daleko idącej zmiany koncepcji reformy spółdzielczości mieszkaniowej, przyjętej w ustawie nowelizacyjnej z 2007 r., podczas gdy sama ta koncepcja mieści się w granicach swobody polityki prawa przysługującej ustawodawcy i nie narusza Konstytucji.

Druga ze wskazanych przez skarżącą możliwości oznaczałaby natomiast, że osoba uprawniona musiałaby – już po opróżnieniu lokalu – oczekiwać na wypłatę do czasu pozytywnego rozstrzygnięcia przetargu, co jest zdarzeniem całkowicie od niej niezależnym. Przy tym wobec tego, że osoba uprawniona nie jest członkiem spółdzielni, spółdzielnia nie miałaby w istocie silnego motywu do określenia warunków przetargu w sposób sprzyjający szybkiemu

rozstrzygnięciu. Od strony praktycznej, należałoby się liczyć ze znacznym wzrostem liczby spraw, w których osoba uprawniona musiałaby dochodzić wypłaty na drodze sądowej. Co do zasady zaś trzeba przypomnieć, że to spółdzielnia jest właścicielem lokalu i rozlicza się z osobą uprawnioną z korzyści wynikającej z uwolnienia swojego prawa od obciążenia, co zaszło już w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu, podczas gdy przy proponowanej przez skarżącą regulacji osoba uprawniona pozostawałaby przez czas bliżej nieokreślony i niezależny od niej z niezaspokojonym roszczeniem, a więc to jej prawo majątkowe zostałoby pozbawione adekwatnej w świetle standardu konstytucyjnego ochrony. Z tego punktu widzenia, wybór chwili opróżnienia lokalu jako terminu warunkującego wymagalność wypłaty trzeba uznać za rozsądny kompromis, któremu nie można zarzucić dyskryminacyjności ani naruszenia prawa spółdzielni do przysługującej jej własności.

8.5.2. Trybunał uznał, że nie można postawić zarzutu, że zaskarżona regulacja „nie była konieczna w demokratycznym państwie prawnym” (co stanowi nawiązanie do wymagania proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji; por. wyrok TK o sygn. K 64/07). Lepsze rozwiązanie przedstawionego powyżej dylematu byłoby bardzo trudno znaleźć, a w każdym razie, jak wynika z analizy przeprowadzonej powyżej, nie jest takim lepszym rozwiązaniem żadna z możliwości wskazanych przez skarżącą.

8.5.3. Na marginesie głównego zarzutu skarżąca podnosi, że zaskarżona regulacja narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej (poprawnej) legislacji (co do tej zasady zob. zwłaszcza wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. K 50/05, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 79). Zarzuty tego rodzaju są podnoszone incydentalnie m.in. na s. 17 i 20-21 skargi. W szczególności skarżąca zarzuca, że:

1) związanie wyceny rynkowej z datą faktycznego wydania lokalu spółdzielni prowadzi do „wykreowania (...) przypadkowych w sensie nadmierności przysporzenia, beneficjentów”;

2) brakuje jasnej regulacji skutków rozbieżności pomiędzy wcześniejszą szacunkową wyceną rynkowej wartości lokalu a ceną uzyskaną w przetargu.

Ad 1. Uzasadniając skargę w tym punkcie skarżąca miesza zagadnienia intertemporalne oraz kwestię spójności i konsekwencji znowelizowanej regulacji w jej aspekcie merytorycznym. W tym miejscu zbadaniu podlega tylko to drugie zagadnienie.

Z jednej strony, skarżąca ma niewątpliwie rację, że wycena lokalu na dzień jego opróżnienia (i to bez względu na to, czy osoba uprawniona opróżniła lokal w terminie, czy z jego – nawet bardzo znacznym – przekroczeniem) może wywołać istotną różnicę wartości lokalu w porównaniu z wyceną na dzień wygaśnięcia prawa. Różnica ta istotnie będzie prowadziła do przypadkowych rezultatów, które jednak mogą zasadniczo równie dobrze, zależnie od tendencji rynkowych w danym okresie, być korzystne dla spółdzielni. Nie jest to zatem regulacja wprowadzająca nierówność, aczkolwiek niewątpliwie wadliwa, zwłaszcza jeśli uwzględnić okoliczność, że to osoba uprawniona decyduje o chwili rzeczywistego wykonania obowiązku opróżnienia, natomiast spółdzielnia może jedynie (i to nie w stosunku do wszystkich osób uprawnionych) wdrożyć dla realizacji swoich praw postępowanie eksmisyjne. Wycena wartości rynkowej powinna być dokonywana albo na dzień wygaśnięcia prawa do lokalu, albo na obowiązujący osobę uprawnioną dzień jego opróżnienia (tzn. koniec terminu trzymiesięcznego od daty wygaśnięcia prawa do lokalu). W tym ostatnim wypadku ewentualna różnica wartości w czasie byłaby w praktyce nieznaczna. Z drugiej strony jednak, skarżąca nie wskazuje, jakie konsekwencje miała zmiana wartości rynkowej lokalu w sprawie będącej przyczyną skargi. Podana przez nią różnica wartości porównana z powołaną treścią uzasadnienia wyroku sądu okręgowego okazuje się nie, jak można byłoby przypuszczać ze sformułowania uzasadnienia skargi, różnicą cen rynkowych, ale różnicą między wartością wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego na dzień wygaśnięcia prawa do lokalu a wartością ryn-

kową lokalu w dniu opróżnienia. Ta różnica jest więc istotna tylko w aspekcie stosowania międzyczasowego zaskarżonej regulacji. Ponadto wskazać trzeba, że przepisy znowelizowanej w 2007 r. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w ogóle nie wskazują wprost dnia, na który należy dokonać wyceny rynkowej lokalu, a w szczególności nie wiążą tej wyceny z opróżnieniem lokalu. Powołane przez skarżącą uzasadnienie wyroku sądu okręgowego w sprawie daty wyceny wskazuje, że podstawą stanowiska sądu było przyjęcie, wbrew ustaleniom Trybunału w niniejszej sprawie, jakoby stosunek prawny między spółdzielnią a osobą uprawnioną obejmujący prawo do spłaty powstawał dopiero w chwili opróżnienia lokalu, co uzasadniałoby obliczenie należnej kwoty według znowelizowanych przepisów, na podstawie jego ceny rynkowej. Wykładnia ta będzie musiała zostać zweryfikowana po wejściu w życie niniejszego wyroku.

Ad 2. Art. 11 ust. 2¹ u.s.m. przewiduje jedynie, że „[p]rzysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa” nie może być wyższa od ceny uzyskanej w przetargu. Jednak sama wypłata następuje na podstawie oszacowania i może stać się wymagalna już przed zakończeniem, a nawet przed wszczęciem przetargu. Przepisy milczą natomiast zarówno w kwestii trybu odzyskania przez spółdzielnię ewentualnej nadpłaty, jak w kwestii konsekwencji sytuacji, w której to uzyskana cena okaże się wyższa od wcześniejszego oszacowania. W praktyce niewątpliwie pojawiają się trudności z wykładnią tej niekompletnej regulacji, na co wskazuje się również w doktrynie, jednakże skarżąca nie wykazała ani ukształtowania się jednolitej niekonstytucyjnej interpretacji, ani braku możliwości rozwiązania problemu na podstawie wykładni zgodnej z Konstytucją, ani tego, aby któryś z tych problemów i zastosowana przez sądy w jego zakresie interpretacja miały istotne znaczenie w sprawie stanowiącej przyczynę skargi.

9. Ocena konstytucyjności stosowania zaskarżonych przepisów w aspekcie międzyczasowym.

9.1. Skarżąca podnosi, że zaskarżona regulacja wprowadza, bez jakiegokolwiek uzasadnienia, „z punktu widzenia prawa jednolitego mechanizmu wypłaty wartości rynkowej po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w związku z datą opróżnienia lokalu, mimo braku przepisów intertemporalnych i uzasadnienia aksjologicznego”. Ten zarzut kierowany jest wobec art. 11 ust. 2¹ u.s.m., jednak kwestionowany skutek wywiera ten przepis tylko w efekcie równoległego oddziaływania regulacji zawartej w art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. Na tej podstawie skarżąca zarzuca art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. naruszenie art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zakaz ograniczenia własności w sposób naruszający istotę prawa własności w związku z zakazem wstecznego działania prawa wywodzonym z zasady państwa prawa i w związku z niedopuszczalnością ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw, które nie są konieczne w demokratycznym państwie).

9.2. Argumentację na rzecz zarzutu, że utrwalona wykładnia zaskarżonych przepisów prowadzi do niekonstytucyjnego działania wstecz przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w wersji nowelizacji z 2007 r., zawarła skarżąca także na s. 7-10 skargi, gdzie przedstawia ona szerzej tę wykładnię; tu zarzuty kierowane są wyraźnie do obu zaskarżonych przepisów: zarówno art. 11 ust. 2⁴, jak i art. 11 ust. 2¹ u.s.m., a zwłaszcza do skumulowanego efektu ich działania.

9.3. Z przeprowadzonej powyżej analizy stosunku prawnego pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną wynika, że wykładnia art. 11 ust. 2¹ u.s.m. prowadząca do zastosowania normy prawa międzyczasowego przewidującej jego stosowanie w sytuacjach, w których pra-

wo do lokalu wygasło przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r., stanowi bezpośrednią konsekwencję normy merytorycznej wadliwie skonstruowanej na podstawie art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. Wadliwość ta polega na przyjęciu, że „warunek opróżnienia lokalu”, o którym mowa w tym przepisie, powinien być rozumiany w ten sposób, iż dzień opróżnienia lokalu jest dniem powstania stosunku prawnego obejmującego spłatę na rzecz osoby uprawnionej i zarazem datą powstania roszczenia o tę wypłatę. Podważenie tej wykładni prowadzi do zmiany sposobu i skutków stosowania art. 11 ust. 2¹ u.s.m. w aspekcie międzyczasowym bez potrzeby bezpośredniej ingerencji w jego treść lub jej rozumienie. Z tego względu dalsza analiza była prowadzona tylko w kontekście naruszenia Konstytucji przez skutki międzyczasowe wynikające z utrwalonej w orzecznictwie interpretacji art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.

9.4. Skarżąca zarzuca, że stosowanie znowelizowanych przepisów dotyczących zakresu świadczenia spółdzielni (obowiązek rozliczenia na podstawie wartości rynkowej prawa do lokalu zamiast, jak wcześniej, obowiązku zwrotu zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego) w sytuacji, gdy prawo do lokalu wygasło przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r., jest sprzeczne z zasadą prawa międzyczasowego określoną w art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: p.w.k.c.), ponieważ powoduje stosowanie przepisów znowelizowanych w 2007 r. do stosunku prawnego, który powstał pod rządem dawnego brzmienia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Stanowi to, zdaniem skarżącej, naruszenie art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

9.5. Prokurator Generalny w swoim piśmie potwierdził pogląd skarżącej co do tego, że kwestionowana przez nią norma intertemporalna została powszechnie przyjęta w orzecznictwie sądów. Prokurator Generalny uznał jednak tę normę za prawidłową. Zdaniem Prokuratora Generalnego, rozumienie zaskarżonych przepisów w taki sposób nie prowadzi do niedopuszczalnego stosowania prawa wstecz z następujących powodów.

9.5.1. Po pierwsze, stosunek prawny między spółdzielnią a osobą uprawnioną powstaje dopiero w chwili opróżnienia lokalu.

9.5.2. Po drugie, skoro roszczenie o wypłatę powstaje dopiero z chwilą opróżnienia lokalu, to poddanie go nowemu prawu nie prowadzi do retroaktywnego działania nowego prawa, a jedynie do jego skutku retrospektywnego. Nie mamy tu bowiem do czynienia z podaniem nowemu prawu całego powstałego wcześniej stosunku, a tylko z określeniem według nowego prawa skutków zdarzeń prawnych, które zaszły w zakresie tego stosunku już pod rządem nowego prawa; należy tu wziąć pod uwagę w szczególności wyroki TK z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 13) oraz 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40) – (s. 16-17 pisma Prokuratora Generalnego).

9.6. Z analizy merytorycznej stosunku pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną wynika jednak, że zarówno teza, iż w związku z treścią art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu nie powstaje stosunek prawny obejmujący zobowiązanie do spłaty, jak i teza, że przynajmniej samo roszczenie o wypłatę powstaje dopiero w chwili opróżnienia lokalu, okazują się niezgodne z treścią przepisów w związku z powszechnie przyjętym rozumieniem podstawowych pojęć z zakresu prawa zobowiązań. Z kolei skutkiem oparcia rozstrzygnięć sądów na tych tezach jest niewłaściwe zastosowanie normy międzyczasowej art. XXVI p.w.k.c., prowadzące do retroaktywnego stosowania art. 11 ust. 2¹ u.s.m. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której dochodzi do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanego, już nabytego majątkowego statusu spółdzielni, wynikającego ze zwolnienia, za określoną odpłatnością, lokalu będącego jej własnością od obciążenia prawem do lokalu. Naruszenie to polega na podwyższeniu obowiązującej spółdzielnię odpłatności ze skutkiem

wstecznym, a więc co do zasady mieści się w obszarze konstytucyjnego zakazu retroakcji prawa (tak TK w wyroku z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Przyczyną takiego wstecznego zastosowania przepisu jest nie tyle błędne zastosowanie normy międzyczasowej, ile wyinterpretowanie specyficznej merytorycznej normy szczególnej z treści art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., który takiej normy ewidentnie nie wyraża.

Posłużenie się taką interpretacją narusza także pewność prawa, która jest samodzielną wartością chronioną na podstawie art. 2 Konstytucji. Z tego punktu widzenia nie jest istotne, czy to naruszenie pewności prawa ma zarazem charakter nadania nowemu prawu skutku wstecznego, czy też tylko retrospektywnego zastosowania prawa w sytuacji, gdy jest to błędem w świetle właściwie stosowanych norm międzyczasowych.

9.7. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach wyroków o sygn. K 24/97 oraz sygn. K 11/04, sformułował podstawowe kryteria odróżnienia wstecznego działania (retroaktywności) prawa od jego retrospektywności. Zgodnie z uzasadnieniem pierwszego z tych wyroków, jeżeli „zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie”. Uzasadnienie drugiego z wyroków wyjaśnia celowość takiego rozróżnienia: „[p]rzyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych”. Te ustalenia korespondują z przyjętym w doktrynie cywilistycznej – na tle art. 3 k.c. oraz p.w.k.c. – rozumieniem pojęcia retroaktywności prawa: „w sytuacji, gdy przepis do oceny faktów przeszłych nakazuje stosować prawo nowe, prowadził będzie do retroaktywności nowego przepisu merytorycznego” (T. Pietrzykowski, [w:] M. Safjan red., *System Prawa Prywatnego t. 1, Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 719).

Reguła zawarta w cytowanym wyżej uzasadnieniu wyroku TK o sygn. K 24/97 pozwala skonkludować, że nie mamy w wypadku przyjętej w orzecznictwie sądowym wykładni zaskarżonych przepisów do czynienia tylko z ich retrospekcją. Zdarzeniem prowadzącym do nabycia roszczenia przez osobę uprawnioną jest wygaśnięcie prawa do lokalu, a nie jego opróżnienie; zdarzenie to nie ma charakteru ciągłego, lecz jedynie jego bezpośredni skutek w postaci możliwości żądania świadczenia następuje (roszczenie staje się wymagalne) pod rządem nowej ustawy. W świetle stanowiska Trybunału nie jest to wystarczająca przesłanka retrospektywnego stosowania nowej ustawy.

9.8. Dodatkowego rozważenia wymagała specyficzna konsekwencja ustalenia, że treść roszczeń osób uprawnionych podlega przepisom obowiązującym w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu. Prowadzi ono mianowicie, w związku z ustawą nowelizacyjną z 2007 r., do potencjalnego rozdzielenia regulacji cyklu zdarzeń dotyczących tego samego lokalu. Z jednej strony, spółdzielnia zaspokaja roszczenia osób uprawnionych przez wypłatę opartą na zwaloryzowanym wkładzie mieszkaniowym, jeśli wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r. Z drugiej strony, jeśli opróżnienie lokalu nastąpi dopiero po wejściu w życie nowelizacji z 2007 r., spółdzielnia będzie uprawniona do sprzedaży lokalu w przetargu, a więc uzyska cenę rynkową. Ta różnica wynika jednak w sposób konieczny ze zmiany polityki ustawodawcy i braku szczególnych norm intertemporalnych. Z punktu widzenia prawa międzyczasowego, uprawnienie (a zarazem obowiązek) spółdzielni do sprzedaży lokalu w przetargu, wynikające z art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m., musi być oceniane według innych reguł niż stosunek między spółdzielnią, a osobą uprawnioną. Obowiązek określony w tym przepisie nie odnosi się do tego stosunku i nie kreuje żadnego prawa osoby uprawnionej, które mogłoby być naruszone wskutek narzucenia spółdzielni

przez nowe przepisy innego sposobu wprowadzenia do obrotu opróżnionego lokalu. Obowiązek ten należy oceniać jako dotyczący korporacyjnego stosunku spółdzielni i określający zachowanie, jakie obowiązuje ją z uwagi na interes jej członków i specyficzne dla tej formy działalności gospodarczej ograniczenia.

Stosunek korporacyjny nie jest typowym stosunkiem zobowiązaniowym i, zdaniem doktryny, z uwagi na jego szczególne właściwości nie można do niego stosować prostej analogii z reguł międzyczasowych ustalonych w p.w.k.c. Za zasadę podstawową można uznać w zakresie stosunków korporacyjnych stosowanie nowego prawa od chwili jego wejścia w życie, z określonymi ewentualnymi wyjątkami. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie zawiera przepisów międzyczasowych, jednakże zasada stosowania nowego prawa wynika z analogii z art. 271 i art. 272 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. 2017 r. poz. 1560, ze zm.), które – określając jako wyjątek pewien zakres zastosowania prawa dawnego – przyjmują niewątpliwie za punkt wyjścia zasadę stosowania nowej ustawy. Wniosek taki uzasadnia także nieco dalsza analogia, jakiej dostarcza regulacja art. 612 k.s.h. dotycząca innego typu korporacji – spółek handlowych. Ocena według dawnego prawa roszczeń osób uprawnionych, a według nowego – uprawnienia spółdzielni do rozporządzenia opróżnionym lokalem jest więc zgodna z zasadami prawa międzyczasowego i nie narusza chronionych konstytucyjnie praw tych osób.

9.9. Z powyższej analizy wynika, że zaskarżona norma międzyczasowa skonstruowana na podstawie art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. i skutkująca wstecznym stosowaniem art. 11 ust. 2¹ u.s.m. narusza zakaz działania prawa wstecz, wywodzony z zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jednakże, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można – wyjątkowo i pod określonymi warunkami – uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Warunki te Trybunał sformułował w sposób ogólny, uwzględniając także wcześniejsze orzecznictwo, w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 2/08. Zgodnie z tym wyrokiem, retroaktywność przepisu musi być konieczna dla realizacji konkretnych, szczególnie cennych wartości konstytucyjnych; wymaga przy tym zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy racjami uzasadniającymi retroaktywność a jej negatywnymi skutkami.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku nie wskazał żadnych uzasadnionych przyczyn, dla których przyznanie zaskarżonej regulacji mocy wstecznej mogłoby być w danym wypadku szczególnie uzasadnione i z tego względu dopuszczalne. Żadne argumenty dotyczące tej kwestii nie były również podnoszone w cytowanym wyżej orzecznictwie. Ustawa nowelizacyjna z 2007 r. była efektem połączenia w procesie legislacyjnym czterech odrębnych projektów zmian tej ustawy, przy czym w uzasadnieniu żadnego z nich kwestia wstecznego stosowania zasady rozliczenia z osobami uprawnionymi według wartości rynkowej lokalu nie była w ogóle wzmiankowana; ustawodawca ani w uzasadnieniach projektów, ani w samej ustawie nowelizacyjnej z 2007 r. nie wskazał jakichkolwiek celów, dla których osiągnięcia retroakcja tej zasady byłaby konieczna. Żadnego szczególnego uzasadnienia dla nadania mocy wstecznej art. 11 ust. 2¹ u.s.m. nie dostrzegł także, analizując tę kwestię, Trybunał Konstytucyjny. Ustawodawca w istocie w ogóle nie przewidział takiej potrzeby; norma taka została ukształtowana przez orzecznictwo w wyniku błędnej, dokonanej *contra legem*, interpretacji art. 11 ust. 2⁴ u.s.m.

9.10. Z powyższych rozważań wynika, że skonstruowana na podstawie art. 11 ust. 2⁴ u.s.m. norma międzyczasowa nakazująca stosowanie regulacji art. 11 ust. 2¹ u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną z 2007 r. do sytuacji, w których wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie tej nowelizacji, jest niezgodna z zakazem stosowania prawa wstecz wynikającym z art. 2 Konstytucji, a przez to narusza także art. 31 ust. 3 Konsty-

tucji, ograniczając ze skutkiem wstecznym – bez uzasadnienia w postaci konieczności takiego rozwiązania – korzystanie przez spółdzielnię z uzyskanego na określonych przez dotychczasowe prawo warunkach zwolnienia przysługującego jej prawa własności lokalu od obciążenia członkowskim prawem do lokalu. Regulacja taka godzi zarazem w istotę przysługującego spółdzielni prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), obciążając właściciela lokalu obowiązkiem dodatkowej zapłaty, niemającym należytej podstawy prawnej.

Zatem powyższa norma wywodzona z art. 11 ust. 2⁴ u.s.m., w zakresie wskazanym w sentencji, jest niezgodna z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.