

64/5/A/2013

WYROK

z dnia 27 czerwca 2013 r.

Sygn. akt K 36/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Leon Kieres
Stanisław Rymar
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 czerwca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373, z 2011 r. Nr 201, poz. 1180 oraz z 2012 r. poz. 201, 888 i 989) w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 814.

1. We wniosku z 1 sierpnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.) w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że do jego Biura napływają liczne skargi obywateli dotyczące problemów związanych z rozliczaniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych aktualnie z powodu wygaśnięcia tego prawa lub odziedziczenia prawa do wkładu. Zdaniem Rzecznika, w obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów ustawowych jednoznacznie określających zasady, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu albo gdy prawo to nie wygasa, lecz inne osoby niż beneficjent prawa mają roszczenie o zwrot na ich rzecz wkładu mieszkaniowego. Brak jest także przepisów, które pozwalałyby określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie. Taki stan prawny jest konsekwencją tego, że przepisy dotyczące waloryzacji wkładu mieszkaniowego usunięto z u.s.m. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.). Zgodnie z kwestionowanym art. 8 pkt 3 u.s.m. spółdzielnia mieszkaniowa w obecnym stanie prawnym może kwestie te ustalać całkowicie dowolnie w swoim statucie. Pozostawienie tak dużej swobody spółdzielniom mieszkaniowym narusza – zdaniem Rzecznika – zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę poprawnej legislacji.

Statut spółdzielni mieszkaniowej może regulować tylko stosunki między spółdzielnią i jej członkami, ponieważ konsekwencją jego umownego charakteru jest to, że jego moc wiążąca opiera się na woli zainteresowanych wyrażonej przez akt przystąpienia do spółdzielni w charakterze jej członka. Zdaniem Rzecznika, nie jest dopuszczalne, by statut spółdzielni mieszkaniowej kształtował zasady rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego spółdzielni z osobami, które nie są jej członkami, np. ze spadkobiercami dotychczas uprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Tymczasem sytuacja taka ma miejsce obecnie z uwagi na brak jakichkolwiek przepisów ustawowych regulujących tę kwestię.

Rzecznik podnosi również, że roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego ma charakter majątkowy, skoro dotyczy określonej kwoty pieniężnej. Choć zostało ono przyznane przez ustawę, to jednak o jego zakresie rozstrzyga statut spółdzielni mieszkaniowej, który *de facto* nie ma mocy wiążącej względem osób niebędących jej członkami. Treść tego prawa majątkowego jest jednostronnie kształtowana przez spółdzielnię, osoby niebędące jej członkami nie mają bowiem żadnego wpływu na treść statutu, nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania, ani nie mogą zaskarżyć jego postanowień do sądu. Przesądza to – zdaniem Rzecznika – o niezgodności art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Przekazanie całości problematyki związanej z rozliczeniem zwracanych osobom uprawnionym wkładów mieszkaniowych do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej, który nie jest źródłem prawa, pozostaje – w ocenie Rzecznika – w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji. Każda spółdzielnia mieszkaniowa może

przyjąć odmienne uregulowania, może się też zdarzyć, że spółdzielnia kwestii tych nie ureguluje w statucie, co uniemożliwi realizację roszczeń wynikających z ustawy. Ustawa nie zawiera wytycznych dotyczących sposobu waloryzacji zwracanej wartości wkładu mieszkaniowego, nie ma więc kryteriów, na podstawie których sąd mógłby weryfikować prawidłowość jej ustalenia.

Rzecznik zauważa, że prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym i podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Na ustawodawcy ciąży nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, lecz także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji prawnych, które mogłyby prawa te pozbawić ochrony prawnej lub ją ograniczyć. Art. 8 pkt 3 u.s.m. narusza ten ostatni obowiązek, stąd jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem, a nie zaniechaniem prawodawczym. Upoważnienie spółdzielni do uregulowania prawa do wkładu mieszkaniowego w statucie nie było świadomym działaniem ustawodawcy. Ustawa zmieniająca z 2007 r. wprowadziła zasadę, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia ma obowiązek zbyć prawo własności lokalu w drodze przetargu i zwrócić uprawnionym uzyskaną w ten sposób rynkową wartość lokalu (art. 11 u.s.m.). Ustawodawca nie uwzględnił jednak tego, że w wypadkach wskazanych w art. 14 i art. 15 u.s.m. nie będzie możliwe zbycie lokalu w drodze przetargu i uzyskanie tym sposobem owej rynkowej wartości lokalu. Brak odniesienia do tego problemu w uzasadnieniach projektów ustawodawczych będących podstawą ustawy nowelizującej z 2007 r. potwierdza, że pozostawienie go do uregulowania w całości w statutach spółdzielni nie było świadomym rozwiązaniem.

Odnosząc się do praktyki stosowania kwestionowanej regulacji prawnej Rzecznik wskazał, że ze skarg wpływających do jego Biura wynika, iż powszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść lub uzupełnić osoba bliska bądź małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, korzystający z uprawnień przyznanych w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Ten ostatni przepis stanowi, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w następstwie niedokonania przez małżonka lub małżonków czynności, o których mowa w art. 13 i art. 14 u.s.m., roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługuje odpowiednio dzieciom i innym osobom bliskim (art. 15 ust. 1 u.s.m.) oraz małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim (art. 15 ust. 2 u.s.m.). Jak podnoszą skarżący, taka praktyka jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów wskazanych w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Może się bowiem okazać, że osoba, której ustawa przyznała prawo do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie będzie w stanie podjąć finansowo obowiązkowi zwrotu na rzecz osób uprawnionych do wkładu kwot ustalonych według wartości rynkowej lokalu. Takie niebezpieczeństwo dotyczy także pozostałego przy życiu małżonka, któremu na mocy art. 14 u.s.m. przypada spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu z obowiązkiem rozliczenia się z osobami dziedziczącymi wkład mieszkaniowy na zasadach ogólnych.

Rzecznik dodał, że problem braku ustawowej regulacji zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych zwracanych uprawnionym w sytuacji, gdy lokal nie może być zbyty w drodze przetargu był kilkakrotnie sygnalizowany ministrowi właściwemu w sprawie mieszkalnictwa. Minister Infrastruktury w pismach z 13 maja 2008 r. i z 27 listopada 2008

r., a następnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z 25 stycznia 2010 r. podzielili pogląd o zasadności wprowadzenia takiej regulacji ustawowej, jednak dotychczas nie zainicjowano żadnych prac legislacyjnych dotyczących tej kwestii.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 1 lutego 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 8 pkt 3 u.s.m., w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie spraw dotyczących rozliczenia wierzytelności z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, powstałej na skutek wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, w sytuacjach, gdy sam lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu na podstawie art. 11 ust. 2 u.s.m., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w części dotyczącej badania zgodności art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikająca z art. 2 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator stwierdził, że przedmiotem zaskarżenia nie może być pominięcie prawodawcze – tak jak wskazuje to wnioskodawca – skoro zagadnienie dotyczące rozliczania wkładów mieszkaniowych w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu jest w pewnych sytuacjach wyraźnie uregulowane w ustawie (art. 11 ust. 2, art. 10 ust. 3 i art. 15 ust. 6 u.s.m.), w pozostałych zaś – określa to statut spółdzielni. Jeśli chodzi o wzorce kontroli, to zdaniem Prokuratora wnioskodawca zarzuca naruszenie przede wszystkim art. 64 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 2 Konstytucji może być jedynie związkowym wzorcem kontroli.

Prokurator Generalny podzielił sformułowany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia przez art. 8 pkt 3 u.s.m. we wskazanym wyżej zakresie art. 64 Konstytucji w związku z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zauważył, że w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nie ma uregulowań, które powinny stanowić podstawę do określenia zasad wyliczenia wartości wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego na skutek wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Nie jest bowiem ustawowo uregulowany mechanizm określania wartości tej wierzytelności w sytuacjach, w których nie znajduje zastosowania zasada ogólna rozliczania tej wierzytelności, że po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu osobie uprawnionej przysługuje roszczenie o wypłatę wartości rynkowej lokalu, przewidziane w art. 11 ust. 2-2² u.s.m. W związku z tym, zdaniem Prokuratora, dochodzi tu do „pokrzywdzenia” niektórych byłych członków spółdzielni mieszkaniowej lub ich spadkobierców, ponieważ o ukształtowaniu treści ich prawa majątkowego (wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego) będą decydowały niekorzystne uregulowania w statucie spółdzielni, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Takie rozwiązanie ogranicza prawa majątkowe wskazanych osób uprawnionych. Kwestionowana regulacja budzi wątpliwości również z perspektywy osoby uzyskującej spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. (a więc nie po śmierci członka), ponieważ w jej wypadku o obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego i jego wysokości rozstrzygają wyłącznie postanowienia statutu spółdzielni.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator przypomniał, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TK, jeśli występuje niezgodność z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, można zaniechać dalszej oceny merytorycznej. Skoro zatem w niniejszej sprawie cel postępowania, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy, zostanie osiągnięty, to zbędnym jest wyrokowanie co do zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. W piśmie z 5 kwietnia 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia tego wniosku Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 8 pkt 3 u.s.m. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności odniósł się do skutków zmiany stanu prawnego dokonanej ustawą zmieniającą z 2007 r. Zgodził się z wnioskodawcą, że przepisy u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r. nie normują wprost zasad rozliczeń z tytułu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w warunkach uniemożliwiających przeprowadzenie przetargu. Zdaniem Marszałka Sejmu ten brak regulacji ustawowej może być interpretowany na dwa różne sposoby. Po pierwsze, można przyjąć, że rozliczenia finansowe związane z ustaniem stanu wspólności spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub jego wygaśnięciem i wystąpieniem przez uprawnioną osobę bliską o przydział nowego prawa lokatorskiego powinny być dokonywane za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowej. Przy takim założeniu istotne znaczenie ma odpowiednio ukształtowana regulacja statutowa. Po drugie, można przyjąć, że brak możliwości przeprowadzenia przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu i rozliczenia się z dotychczasowym uprawnionym lub jego następcami prawnymi zgodnie z art. 11 ust. 2 i następne u.s.m. skutkuje koniecznością dokonania wzajemnych rozliczeń pomiędzy beneficjentem lokatorskiego prawa do lokalu (w sytuacji opisanej w art. 14 ust. 1 u.s.m.) lub roszczenia o ustanowienie takiego prawa (w sytuacji opisanej w art. 15 ust. 1-3 u.s.m.). Mimo że ustawa nie wyraża tej myśli wprost, może za nią przemawiać treść art. 11 ust. 2 u.s.m. oraz wnioskowanie *a contrario* z art. 15 ust. 6 u.s.m. Za tym rozwiązaniem opowiada się większość doktryny prawa, a ponadto przyjął je również SN w wyroku z 13 maja 2009 r., sygn. akt IV CSK 19/09.

Przyjęcie, że w miejsce ściśle rozumianego „zwrotu wkładu” dokonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz dotychczasowego uprawnionego lub jego następców prawnych wchodzi *de lege lata* wzajemne rozliczenia tych osób z aktualnym beneficjentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub roszczenia o ustanowienie takiego prawa stawia pod znakiem zapytania – jak podnosi Marszałek Sejmu – zasadność tezy, zgodnie z którą statut spółdzielni jednostronnie rozstrzyga o zasadach rozliczenia z tego tytułu z osobami niebędącymi członkami spółdzielni. Z kolei gdyby przyjąć pierwszy ze wspomnianych wyżej sposobów interpretacji braku regulacji wskazanej we wniosku, to należałoby stwierdzić, że normatywnym „punktem zaczepienia” takiego zarzutu nie powinien być art. 8 pkt 3 u.s.m., lecz inne przepisy, a konkretnie art. 11 ust. 2, art. 14 ust. 1 lub art. 15 ust. 1-3 u.s.m. Źródłem sygnalizowanych przez wnioskodawcę problemów nie jest bowiem – zdaniem Marszałka Sejmu – treść kwestionowanego art. 8 pkt 3 u.s.m., niezmieniona od 24 kwietnia 2001 r., lecz gruntowna modyfikacja art. 11 ust. 2 u.s.m. dokonana ustawą zmieniającą z 2007 r. Nieadekwatność przedmiotu kontroli w stosunku do istoty podniesionego problemu i przyjętej perspektywy jego oceny ujawnia analiza potencjalnych skutków wydania przez TK orzeczenia o niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. Wyrok taki uniemożliwiłby definitywną realizację roszczeń przysługujących osobom bliskim dotychczasowego uprawnionego na podstawie art. 15 ust. 1-3 u.s.m. Marszałek Sejmu podniósł również, że skoro wnioskodawca kwestionuje rozwiązania przyjęte w statutach spółdzielni wzorowane na art. 11 ust. 2¹ i 2² u.s.m., według których podstawą wzajemnych rozliczeń stron jest wartość rynkowa lokalu, to w pierwszej kolejności powinien zakwestionować te właśnie przepisy.

Wnosząc alternatywnie o stwierdzenie zgodności art. 8 pkt 3 u.s.m. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, na wypadek nieuwzględnienia przez TK wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawa zmieniająca z 2007 r.

zmodyfikowała model rozliczeń dokonywanych w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, zastępując korzystny dla spółdzielni mieszkaniowej mechanizm zwrotu zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego preferencyjnym dla członków i ich następców prawnych modelem wypłaty równowartości rynkowej wartości lokalu, z zastrzeżeniem ograniczenia jej wysokości do kwoty uzyskanej w wyniku przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu oraz dokonanie ewentualnych potrąceń wymienionych w art. 11 ust. 2² u.s.m. Jest to więc wartość rynkowa pomniejszona o niewniesiony wkład mieszkaniowy, nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na dany lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. Choć ustawodawca dostrzegł, że przeprowadzenie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu nie będzie możliwe w sytuacjach objętych m.in. regulacją art. 15 u.s.m., to jednak nie wprowadził odrębnej wyraźnej regulacji ich majątkowych konsekwencji. Zdaniem Marszałka Sejmu, z tych względów regulacji statutowej wymagają przede wszystkim zasady i wysokość wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez osobę bliską, ubiegającą się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na podstawie art. 15 ust. 1-3 u.s.m. W tej kwestii jej sytuacja prawna nie różni się jednak zasadniczo od pozycji innych osób zawierających umowę o budowę lokalu czy też ustanowienie lokatorskiego prawa do lokalu. Wobec odejścia przez ustawodawcę od stosowanej jako zasada ogólna reguły waloryzacji wkładu mieszkaniowego zakres swobody statutowej w tym zakresie uległ pewnemu poszerzeniu. Nie można jednak mówić o arbitralności wprowadzonych rozwiązań, skoro sfera swobody regulacyjnej jest poddana ogólnym dyrektywom ustawowym, wynikającym m.in. z art. 10 i art. 11 u.s.m.

4. Trybunał Konstytucyjny w piśmie z 15 stycznia 2013 r. zwrócił się do Prezesa Zarządu Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP o przedstawienie opinii w sprawie w terminie 30 dni od daty otrzymania pisma. W wyznaczonym terminie, który upłynął 20 lutego 2013 r., opinia w sprawie nie została przedstawiona, jak również nie wpłynęła ona do Trybunału do dnia rozprawy.

5. W piśmie z 28 lutego 2013 r. (będącym odpowiedzią na pismo TK z 29 stycznia 2013 r.) Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podzielił pogląd wnioskodawcy o zasadności wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w sytuacjach, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu. Minister opowiedział się również za wprowadzeniem do tej ustawy regulacji jednoznacznie określającej podmiot zobowiązany do zwrotu wkładu mieszkaniowego na rzecz spadkobierców osoby, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu.

Minister wskazał, że dotychczas nie podejmował prac legislacyjnych zmierzających do uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Materia ta jest natomiast przedmiotem projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych rozpatrywanego obecnie przez Sejm (druk sejmowy nr 864). Ponadto w Sejmie jest jeden senacki i sześć poselskich projektów ustaw dotyczących problematyki spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych (druki sejmowe nr 515, 816, 819, 864, 980, 1005 i 1065). Zdaniem Ministra, zakres oraz ilość tych projektów ustaw wskazują na to, że problematyka spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych, jest przedmiotem szczególnego zainteresowania parlamentarzystów.

II

W rozprawie, która miała miejsce 27 czerwca 2013 r. wzięli udział przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego, a ponadto przedstawiciele Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wezwanego do udziału w sprawie przez TK.

Przedstawiciel Rzecznika oświadczył, że modyfikuje treść wniosku Rzecznika w ten sposób, że art. 8 pkt 3 u.s.m., w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadami prawidłowej legislacji i dostatecznej określoności oraz sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Ponadto przedstawiciel Rzecznika cofnął sformułowany we wniosku zarzut, zgodnie z którym w sprawie występuje pominięcie ustawodawcze. Z uwagi na brak stosownego umocowania powyższe modyfikacje wniosku Trybunał uznał za nieskuteczne.

Przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podtrzymali argumentację zawartą w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.), który ma następującą treść: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie prawa i obowiązki członków spółdzielni dotyczące w szczególności (...) wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego (...) określają postanowienia statutu”. Konstytucyjność tego przepisu wnioskodawca kwestionuje w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Wnioskodawca podnosi, że zasady te nie są uregulowane w ustawie, a zatem – zgodnie z odesłaniem zawartym w kwestionowanym art. 8 pkt 3 u.s.m. – są określane w statucie spółdzielni.

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika, że kwestionowana regulacja – zdaniem wnioskodawcy – budzi wątpliwości co do zgodności z dwiema zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji prawnej wnioskodawca upatruje w tym, że rozciąga ona „moc wiążącą statutu spółdzielni (...) na osoby, które w ogóle nie są jej członkami i nie mają żadnego wpływu na treść uchwalonego statutu, ani nie mogą poddać jego postanowień kontroli sądowej” (s. 6 wniosku). Z kolei naruszenie zasady poprawnej legislacji wnioskodawca uzasadnia tym, że „odesłanie całego kompleksu zagadnień związanych z rozliczeniem wkładu mieszkaniowego (...) do uregulowania w statucie spółdzielni, który nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa i nie ma mocy wiążącej wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów (...) pozostawia zbyt dużą swobodę w kwestii ukształtowania treści prawa majątkowego (wierzytelności z tytułu

wkładu mieszkaniowego) organom spółdzielni mieszkaniowej. Nie wyznacza nawet ogólnych ram, w oparciu o które możliwa byłaby sądowa ocena legalności przyjętych w tym zakresie przez daną spółdzielnię rozwiązań. Nie pozwala beneficjentom przyznanych przez ustawę roszczeń o wypłatę wkładu mieszkaniowego dokonać samodzielnej oceny zakresu (wartości) ich wiarytelności, stawiając ich w sytuacji niepewności co do faktycznej treści służącego im prawa majątkowego” (s. 11-12 wniosku). Niezgodność art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji wnioskodawca łączy dodatkowo z art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorcem związkowym, stwierdzając, że w obecnym kształcie kwestionowany przepis nie gwarantuje należytej ochrony prawu do wkładu mieszkaniowego będącemu prawem majątkowym.

2. Charakter prawny wkładu mieszkaniowego.

Definicję wkładu mieszkaniowego można odtworzyć z treści art. 10 ust. 2 u.s.m. Zgodnie z tym przepisem członek spółdzielni ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego wnosi wkład mieszkaniowy według zasad określonych w statucie w wysokości odpowiadającej różnicy między kosztem budowy przypadającym na jego lokal a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych lub z innych środków uzyskanych na sfinansowanie kosztów budowy lokalu. Jeżeli część wkładu mieszkaniowego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, członek jest obowiązany uczestniczyć w spłacie tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal.

Wkładem mieszkaniowym jest zatem przekazywana spółdzielni mieszkaniowej przez osobę ubiegającą się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego kwota stanowiąca różnicę między rzeczywistym kosztem budowy przypadającym na ten lokal, a środkami uzyskanymi przez spółdzielnię z innych źródeł na sfinansowanie kosztów budowy lokalu. Zobowiązanie członka spółdzielni do wniesienia wkładu mieszkaniowego wynika z umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego (art. 9 ust. 1 u.s.m.). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 30 listopada 1974 r., sygn. akt III CZP 1/74 (OSNC nr 3/1975, poz. 37) prawo do wkładu mieszkaniowego ma podwójną naturę. Z jednej strony jest wiarytelnością pieniężną, której dłużnikiem jest spółdzielnia, z drugiej zaś także swoistym prawem majątkowym, którego istota polega na tym, że stanowi ono niejako załączek przyszłego spółdzielczego prawa do lokalu. Z prawem do wkładu łączy się zatem ekspektatywa uzyskania prawa do lokalu.

Prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym ściśle związanym ze spółdzielczym prawem do lokalu. Dopóki to ostatnie prawo istnieje i przysługuje uprawnionemu, dopóty prawo do wkładu nie ma samodzielnego bytu. Jeżeli jednak to ostatnie prawo wygaśnie, prawo do wkładu uzyskuje samodzielność, stając się zwykłą wiarytelnością, którą uprawniony może swobodnie rozporządzać. Z tego powodu po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia mieszkaniowa powinna rozliczyć się z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego.

Dopóki istnieje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego związane z nim prawo do wkładu mieszkaniowego przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej. Obowiązek wniesienia wkładu mieszkaniowego jest bowiem – zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.s.m. – elementem umowy o budowę lokalu zawieranej przez spółdzielnię z członkiem ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Jak stanowi art. 9 ust. 5 u.s.m., to ostatnie prawo może należeć do jednej osoby albo do małżonków. Z chwilą wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego roszczenie o zwrot wniesionego wkładu mieszkaniowego uzyskuje

samodzielny byt prawny. Roszczenie to przysługuje wówczas osobie, która nie posiada już statusu członka spółdzielni mieszkaniowej, tj. albo byłemu członkowi spółdzielni mieszkaniowej, którego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, co równocześnie spowodowało ustanie jego członkostwa, albo spadkobiercom tej osoby.

3. Ewolucja prawnej regulacji zasad rozliczania wniesionego wkładu mieszkaniowego.

Problematyka zwrotu należności z tytułu wkładu mieszkaniowego do 30 lipca 2007 r. uregulowana była w art. 11 ust. 2 u.s.m. Przepis ten w brzmieniu wówczas obowiązującym stanowił, że 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 uwzględniano się długu obciążającego członka z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami. Roszczenie o wypłatę wkładu albo jego części stawało się wymagalne z chwilą opróżnienia lokalu. Z kolei art. 10 ust. 3 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2007 r. określał zasady ustalania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez członka zawierającego umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie. Zgodnie z tym przepisem taki członek wносił wkład mieszkaniowy w wysokości wkładu wypłaconego osobie, o której mowa w art. 11 ust. 2 u.s.m. oraz zobowiązywał się do spłaty długu obciążającego tę osobę z tytułu przypadającej na nią części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami. Tym samym ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób kompleksowy określała zasady rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego, tj. zarówno zasady rozliczeń zwrotu wkładu mieszkaniowego z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, jak i zasady rozliczeń z tytułu wniesienia wkładu mieszkaniowego przez osobę, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do tego samego lokalu mieszkalnego po osobie, której prawo wygasło. Powyższa regulacja ustawowa dotycząca zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego była uszczegółowiana przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 pkt 3 u.s.m., umożliwiające uregulowanie w statucie problematyki wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego.

Art. 10 ust. 3 oraz art. 11 ust. 2 u.s.m. zostały znowelizowane przez ustawę 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 zmieniająca z 2007 r.), która weszła w życie 31 lipca 2007 r. W obecnym stanie prawnym pojęcie „wkładu mieszkaniowego” odnosi się jedynie do kwoty, którą członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego jest obowiązany wnieść do spółdzielni. W sytuacji odwrotnej, gdy pojawia się konieczność rozliczenia z tytułu wniesionego uprzednio wkładu mieszkaniowego z uwagi na wygaśnięcie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego ustawodawca nie posługuje się już pojęciem „wkładu mieszkaniowego”, lecz pojęciem „wartości rynkowej lokalu”. Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.m. (w obecnie obowiązującym brzmieniu) w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15 u.s.m., ogłasza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu. Pierwszeństwo w nabyciu lokalu mają członkowie, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, w wypadku

zaś zgłoszenia się kilku uprawnionych, pierwszeństwo ma najdłużej oczekujący. Warunkiem przeniesienia odrębnej własności lokalu na takiego członka jest wpłata przez niego wartości rynkowej tego lokalu. Kolejne ustępy art. 11 u.s.m. regulują kwestię rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego. Zgodnie z art. 11 ust. 2¹-2² u.s.m. w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu, przy czym warunkiem wypłaty jest opróżnienie 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. Z wartości rynkowej lokalu potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z jego budową, 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, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

Wyjątkiem od zasady zbywania w drodze przetargu lokalu mieszkalnego, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, jest wystąpienie sytuacji, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m., tj. zgłoszenie przez małżonka, dzieci lub innych bliskich osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie tego prawa. Zadośćuczynienie tym roszczeniom wyłącza możliwość zbycia lokalu w drodze przetargu, a tym samym możliwość uzyskania kwoty stanowiącej wartość rynkową lokalu, którą spółdzielnia mogłaby przekazać osobie uprawnionej. Roszczenia, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. mogą zostać zgłoszone w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w następstwie niedokonania czynności, o których mowa w art. 13 i art. 14 u.s.m.

Zgodnie z art. 13 u.s.m. po ustaniu małżeństwa wskutek rozwodu lub po unieważnieniu małżeństwa małżonkowie powinni w terminie jednego roku zawiadomić spółdzielnię, któremu z nich przypadło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo przedstawić dowód wszczęcia postępowania sądowego o podział tego prawa. Były małżonek niebędący członkiem spółdzielni powinien złożyć deklarację członkowską w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym przypadło mu prawo do lokalu. Byłemu małżonkowi przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Jeżeli małżonkowie nie dokonają tych czynności, spółdzielnia wyznaczy im w tym celu dodatkowy termin, nie krótszy niż 6 miesięcy, uprzedzając o skutkach, jakie może spowodować jego niezachowanie. Po bezskutecznym upływie tego terminu spółdzielnia może podjąć uchwałę o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W wypadku wygaśnięcia tego prawa roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługują dzieciom i innym osobom bliskim.

Zgodnie zaś z art. 14 u.s.m. z chwilą śmierci jednego z małżonków spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, które przysługiwało obojgu małżonkom, przypada drugiemu małżonkowi. Małżonek ten, jeżeli nie jest członkiem spółdzielni, powinien w terminie jednego roku od dnia śmierci współmałżonka złożyć deklarację członkowską. Małżonkowi zmarłego członka spółdzielni przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Jeżeli małżonek ten nie dokona wskazanych czynności, spółdzielnia wyznaczy mu w tym celu dodatkowy termin, nie krótszy niż 6 miesięcy, uprzedzając o skutkach, jakie może spowodować jego niezachowanie. Po bezskutecznym upływie tego terminu spółdzielnia może podjąć uchwałę o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W wypadku wygaśnięcia tego prawa

roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługują pozostałemu przy życiu małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim.

Do zachowania roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego konieczne jest złożenie przez osoby wskazane w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. w terminie jednego roku deklaracji członkowskiej wraz z pisemnym zapewnieniem o gotowości do zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. W wypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych, rozstrzyga sąd w postępowaniu nieprocesowym, biorąc pod uwagę w szczególności okoliczność, czy osoba uprawniona zamieszkiwała razem z byłymi małżonkami lub jednym z nich. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego przez spółdzielnię terminu wystąpienia do sądu, wyboru dokonuje spółdzielnia. W wypadku wygaśnięcia powyższych roszczeń spółdzielnia – zgodnie z art. 15 ust. 6 u.s.m. – wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu ustaloną zgodnie z opisanymi wyżej zasadami wynikającymi z art. 11 ust. 2¹ i 2² u.s.m.

Ratio legis rozwiązań przyjętych w treści art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. należy upatrywać w realizacji przez ustawodawcę zasady zawartej w art. 18 Konstytucji, zgodnie z którą rodzina znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Z tych powodów w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego roszczenie o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie tego prawa w pierwszej kolejności przysługuje małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim członka spółdzielni, którego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło. Dopiero gdy tego rodzaju osób nie ma, bądź skutecznie nie zrealizują one przysługującego im roszczenia, lokal mieszkalny jest zbywany w drodze przetargu. Jeżeli natomiast zgłosi się kilka osób uprawnionych, pierwszeństwo – zgodnie z art. 15 ust. 3 u.s.m. – ma osoba, która zamieszkiwała razem z byłymi małżonkami lub jednym z nich. Tym samym ustawodawca stara się zapewnić stabilizację sytuacji prawnej tym członkom rodziny osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, a którzy mieszkali w lokalu razem z tą osobą.

Jeżeli osoby uprawnione wskazane w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. zrealizują roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, wówczas zaistnieje konieczność rozliczenia się przez spółdzielnię mieszkaniową z wkładu mieszkaniowego wniesionego przez małżonka lub małżonków, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło. Rozliczenia takiego spółdzielnia powinna dokonać z osobą, której prawo to przysługiwało albo z jej spadkobiercami. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 u.s.m. przejście z chwilą śmierci jednego z małżonków na drugiego małżonka spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, które przysługiwało wcześniej obu małżonkom, nie narusza uprawnień spadkobierców do dziedziczenia wkładu.

4. Istota problemu konstytucyjnego oraz dopuszczalność orzekania w sprawie.

W przedstawionym stanie prawnym pojawia się problem będący powodem, dla którego Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Otóż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w żaden sposób nie określa zasad rozliczeń z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie został zbyty w drodze przetargu, lecz został przyznany osobom wskazanym w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. w wyniku skutecznie zrealizowanych przez te osoby roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Ustawa nie określa również zasad ustalania wysokości świadczenia pieniężnego wnoszonego przez te

ostatnie osoby do spółdzielni mieszkaniowej tytułem wkładu mieszkaniowego lub wartości rynkowej lokalu. Tym samym osoby uprawnione z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego nie mają w ustawie zagwarantowanego ani prawa do otrzymania wartości rynkowej lokalu, gdyż zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.m. do tej sytuacji nie odnosi się procedura przetargowa, ani prawa do otrzymania wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu, tak jak to miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym do 30 lipca 2007 r. Innymi słowy, ustawa w żaden sposób nie reguluje zasad rozliczania się spółdzielni mieszkaniowej w tej właśnie sytuacji z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wcześniej lub odziedziczonego wkładu mieszkaniowego. Zdaniem wnioskodawcy, brak regulacji ustawowej w tym zakresie pozwala na sformułowanie wniosku, że jest to materia przekazana do unormowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej na mocy odesłania zawartego w kwestionowanym art. 8 pkt 3 u.s.m.

Z uwagi na ten właśnie sposób sformułowania przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności, tj. wskazanie, że art. 8 pkt 3 u.s.m. odsyła do regulacji statutowej problematykę, która powinna była zostać uregulowana w ustawie, należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem, czy z zaniechaniem prawodawczym. Wnioskodawca kwestionuje bowiem w istocie brak regulacji ustawowej odnoszącej się do zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym, pominięcie zaś wówczas, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. To rozróżnienie zaniechania i pominięcia ma istotne znaczenie z punktu widzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma on bowiem kompetencji – jak stwierdził w wyroku z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 – do orzekania o „zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. (...) Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia – jak słusznie podnosi wnioskodawca – z pominięciem, a nie zaniechaniem ustawodawczym. Zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego do 30 lipca 2007 r. były w sposób kompleksowy regulowane w ustawie, po tej zaś dacie regulacja ustawowa uzyskała fragmentaryczny charakter, uwzględniając w art. 11 u.s.m. jedynie sytuację, gdy lokal mieszkalny podlega zbyciu w trybie przetargu. Problematyka rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w wypadkach, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w trybie przetargu, pozostała poza regulacją ustawową, a tym samym – stosownie do treści art. 8 pkt 3 u.s.m. – powinna zostać unormowana w statucie spółdzielni mieszkaniowej. Tym samym zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego nie mogą zostać uznane za materię niebędącą

przedmiotem regulacji ustawowej. Sam fakt powierzenia przez ustawodawcę spółdzielniom mieszkaniowym na mocy art. 8 pkt 3 u.s.m. do uregulowania kwestii dotyczących „wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego” świadczy o tym, że materia ta od początku objęta była zamysłem regulacyjnym ustawodawcy. Tezę tę potwierdza to, że do 30 lipca 2007 r. – o czym wcześniej była mowa – w znacznie szerszym zakresie niż obecnie ta materia była regulowana w ustawie.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że zarzut niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. dotyczy pominięcia ustawodawczego i jako taki może być przedmiotem kontroli w ramach niniejszego postępowania.

5. Rozstrzygnięcie zarzutu niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m.

5.1. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 8 pkt 3 u.s.m. z punktu widzenia art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności, wnioskodawca podnosi, że kwestionowany przepis nie zapewnia wystarczającej ochrony prawu majątkowemu, jakim jest prawo do wkładu mieszkaniowego, gdyż upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. W ten sposób spółdzielnia mieszkaniowa uzyskuje nieograniczoną swobodę regulacyjną, ustawodawca nie formułuje bowiem żadnych wskazówek co do treści przekazanej do uregulowania materii. Ponadto kwestionowana regulacja rozciąga moc wiążącą statutu spółdzielni na osoby, które nie są jej członkami, tj. albo byłych członków, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w wypadkach określonych w art. 13 i art. 14 u.s.m. wygasło, albo ich spadkobierców. W związku z tak sformułowaniem zarzutem w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy przekazanie tego rodzaju materii do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej było konstytucyjnie dopuszczalne.

5.2. Statut spółdzielni mieszkaniowej jest aktem regulującym stosunki między spółdzielnią i jej członkami. Nie jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego, lecz swego rodzaju umową obowiązującą z woli zainteresowanych stron (zob. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 26; R. Dziczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 47). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 3 kwietnia 1998 r., sygn. akt III CZP 5/98, „Statut spółdzielni jest czynnością prawną, zbliżoną w swoim charakterze do umowy, regulującą przede wszystkim ustrój spółdzielni oraz prawa i obowiązki jej członków (...). Przyjmowanie, że spółdzielnia może dokonywać zmian statutu dotyczących uprawnień osób, których członkostwo ustało, prowadziłoby do zanegowania cywilnoprawnego charakteru statutu i przypisania mu cech władczo kształtującego stosunek prawny aktu administracyjnego. Nie ma do tego podstaw” (LexPolonica nr 327604). Podobne stanowisko zajął TK, stwierdzając w wyroku z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), niekonstytucyjność regulacji prawnej dopuszczającej możliwość określenia w statucie spółdzielni mieszkaniowej sytuacji prawnej byłych jej członków. Trybunał uznał, że „statut spółdzielni nie może następczo modyfikować sytuacji prawnej i roszczeń majątkowych byłych członków, bo byli członkowie nie mogą już mieć wpływu na treść zmian statutu i pozbawieni są proceduralnych możliwości kwestionowania dokonanych zmian. Stworzenie przez ustawę możliwości, aby nowe przepisy statutu spółdzielni ingerowały w sytuację prawną członków, którzy opuścili spółdzielnię wcześniej, daje wyraz traktowania statutu spółdzielni jako *quasi* aktu normatywnego i to o powszechnej

mocy obowiązującej. Nie ma do tego podstaw ani na tle art. 87 ani na tle art. 2 konstytucji”.

Taki charakter statutu, jako aktu wiążącego jedynie członków spółdzielni mieszkaniowej, znajduje obecnie potwierdzenie w treści art. 8 u.s.m. Przepis ten odsyła bowiem do regulacji statutowej nieunormowane w ustawie „prawa i obowiązki członków spółdzielni”. Zatem należałoby stwierdzić, że *expressis verbis* przepis ten nie upoważnia spółdzielni mieszkaniowej do uregulowania w statucie problematyki praw i obowiązków osób niebędących członkami spółdzielni w zakresie, w jakim nie została ona uregulowana w ustawie. Nie ma przy tym znaczenia przykładowy charakter wyliczenia zawartego w art. 8 u.s.m., gdyż przykładowość ta odnosi się do rodzajów praw i obowiązków w przepisie tym wymienionych, a nie do podmiotów, którym one przysługują. W tym ostatnim wypadku nie ma wątpliwości, że chodzi o prawa i obowiązki członków spółdzielni mieszkaniowej.

W związku z tym pojawia się pytanie, czy upoważnienie zawarte w art. 8 pkt 3 u.s.m. faktycznie stwarza spółdzielniom możliwość – tak jak podnosi to wnioskodawca – uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego z osobami nie będącymi jej członkami. Na tak sformułowane pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Prawo do wkładu mieszkaniowego jest bowiem prawem majątkowym członka spółdzielni mieszkaniowej, które jest nierozzerwalnie związane z przysługującym mu spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego. Kwestie zwrotu wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego mieszczą się zatem w ramach odesłania dotyczącego „praw i obowiązków członków spółdzielni”, o którym mowa w art. 8 pkt 3 u.s.m., choć nie ma wątpliwości, że sam zwrot wkładu mieszkaniowego będzie przysługiwał w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu osobie niemającej statusu członka spółdzielni mieszkaniowej, tj. albo byłemu członkowi spółdzielni, albo jego spadkobiercom.

Należy zauważyć, że odesłanie zawarte w art. 8 pkt 3 u.s.m. wprost nie formułuje obowiązku zwrotu przez spółdzielnię mieszkaniową osobie uprawnionej wniesionego wkładu mieszkaniowego, jednak taki obowiązek wynika zarówno z istoty tej instytucji, jak i przepisów dotyczących wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, w szczególności zaś z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. Ten ostatni przepis zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do wypłacenia osobie uprawnionej wartości rynkowej lokalu mieszkalnego, do którego jej spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło. Art. 11 ust. 2¹ u.s.m. jest zatem ściśle związany z procedurą przetargową opisaną art. 11 ust. 2 u.s.m., w ramach której osoba nabywająca własność takiego lokalu jest zobowiązana do wpłaty wartości rynkowej lokalu. Wartość rynkowa lokalu wypłacana przez spółdzielnię osobie uprawnionej z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu, a ponadto jest z niej potrącana przypadająca na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, 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 u.s.m., a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu. Choć powyższe zasady nie mają zastosowania przy rozliczeniach z tytułu wkładu mieszkaniowego w wypadku, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, to jednak można w oparciu o nie sformułować wniosek, że wniesiony wkład mieszkaniowy powinien zostać zwrócony przez spółdzielnię osobie uprawnionej. Potwierdzeniem tego wniosku jest wynikający z art. 8 pkt 3 u.s.m. wymóg waloryzowania wkładu mieszkaniowego przez spółdzielnię, gdyż tego

rodzaju czynność jest celowa tylko wówczas, gdy zachodzi konieczność zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego. Obowiązek zwrotu wkładu mieszkaniowego spadkobiercom osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, wynika zaś pośrednio z art. 14 ust. 2 u.s.m., który stanowi o uprawnieniach spadkobierców do dziedziczenia wkładu mieszkaniowego.

5.3. Prawo do wkładu mieszkaniowego jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, które – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – może być ograniczane jedynie w drodze ustawy. Prawo to zostało przyznane i co do istoty ukształtowane w ustawie, stąd też w ustawie należy ukształtować mechanizmy gwarantujące jego ochronę. Odesłanie do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, tego rodzaju ochrony nie gwarantuje z następujących powodów.

Po pierwsze, statut spółdzielni mieszkaniowej może jedynie precyzować realizację wyznaczonych przez ustawę zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego. Wymóg ustawowego uregulowania tych zasad wynika zarówno z potrzeby ochrony praw osób, którym przysługuje roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego, jak i tego, że zwrot wkładu mieszkaniowego dokonywany jest na rzecz osób, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej. Należy zauważyć, że do 30 lipca 2007 r. wymóg regulacji ustawowej w tym zakresie realizował art. 11 ust. 2 u.s.m., który wprowadzał zasadę zwrotu wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu. Na tle tej regulacji prawnej kwestionowany obecnie art. 8 pkt 3 u.s.m. pełnił jedynie rolę normy uzupełniającej i uszczegółwiającej tę zasadę ustawową, gdyż zgodnie z nim statut miał określać prawa i obowiązki członków spółdzielni dotyczące waloryzacji wkładu mieszkaniowego tylko w sprawach nieuregulowanych w ustawie. Rezygnując z ustawowego uregulowania zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w wypadku, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, ustawodawca nadmiernie rozszerzył zakres zastosowania art. 8 pkt 3 u.s.m. Skoro bowiem zasady zwrotu wkładu mieszkaniowego w tym właśnie wypadku w ogóle nie są uregulowane w ustawie, to spółdzielnie mieszkaniowe uzyskały możliwość dowolnego ich określenia. Tym samym postanowienia statutu spółdzielni mieszkaniowej przestały mieć charakter postanowień uzupełniających czy uszczegółwiających regulację ustawową i nabrały charakteru postanowień wyłącznie regulujących tę materię. Należy więc stwierdzić, że art. 8 pkt 3 u.s.m. odczytywany na tle innych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. pozbawia prawa do wkładu mieszkaniowego należnej mu ochrony prawnej w sytuacji gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, a to z uwagi na przyjęty niewłaściwy sposób regulacji zasad realizacji tego prawa. Tym samym przepis ten narusza art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, brak ustawowej regulacji zasad rozliczania wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, oznacza przyzwolenie ze strony ustawodawcy na faktyczne ustalenie treści prawa do wkładu mieszkaniowego i sposobu jego realizacji przez spółdzielnię mieszkaniową. Należy przy tym zauważyć, że realizacja prawa do wkładu mieszkaniowego dokonuje się dopiero w momencie jego usamodzielnienia, a to ostatnie ma miejsce wówczas, gdy wygaśnie związane z nim spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Innymi słowy, przyznając prawo do wkładu mieszkaniowego, ustawodawca zrezygnował z samodzielnego uregulowania sposobu jego realizacji, tj. rozliczeń z tytułu zwrotu wniesionego lub odziedziczonego wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego

lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, który nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Tymczasem skoro prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym, to uregulowanie jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w tym zasad zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego, powinno nastąpić w ustawie. Niedopuszczalne jest regulowanie tej materii co do istoty w statucie spółdzielni mieszkaniowej, który nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, a co więcej nawet nie jest aktem normatywnym. Wybrana przez ustawodawcę technika legislacyjna okazała się zatem nieprawidłowa.

Po trzecie, statut spółdzielni mieszkaniowej może regulować tylko stosunki między spółdzielnią i jej członkami, konsekwencją zaś jego umownego charakteru jest oparcie jego mocy wiążącej na woli przystępujących do spółdzielni członków. Nie jest więc dopuszczalne, by statut w sposób arbitralny kształtował zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego spółdzielni z osobami, które nie są jej członkami, tj. z byłymi członkami, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, oraz ich spadkobiercami. Osoby takie nie mają bowiem żadnego wpływu na treść statutu, nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania ani zaskarżyć jego postanowień do sądu. Z tych powodów zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego muszą wynikać z ustawy, gdyż to właśnie ustawa przyznała tym osobom stosowne roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego. Odesłanie do regulacji statutowej mogło dotyczyć jedynie kwestii związanych z uzupełnieniem czy uszczegółowieniem zasad uregulowanych w ustawie. Odesłanie, które objęło całość tej materii, w tym również wspomniane zasady, pozbawiło w praktyce prawa do wkładu mieszkaniowego należnej mu ochrony konstytucyjnej. Co więcej, jak podnosił wnioskodawca we wniosku i jego przedstawiciel w toku rozprawy, rozwiązania przyjęte w statutach poszczególnych spółdzielni mieszkaniowych bardzo się różnią między sobą, a ponadto często są niekorzystne dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, co jedynie potwierdza nieograniczoną swobodę regulacyjną, jaką spółdzielnie mieszkaniowe zyskały w wyniku rozszerzenia zakresu normowania art. 8 pkt 3 u.s.m. Może się również zdarzyć, że spółdzielnia w ogóle nie ureguje tej kwestii, co będzie skutkować brakiem możliwości realizacji roszczeń przez osoby uprawnione. Z informacji posiadanych przez wnioskodawcę wynika, że powszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść osoba bliska lub małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu korzystająca z uprawnień przyznanych jej przez art. 14 i art. 15 u.s.m. Taka praktyka – zdaniem wnioskodawcy – jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów uprawnień określonych w tych przepisach.

Po czwarte, należy zauważyć, że rozliczeń z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, spółdzielnia dokonuje z reguły z członkami rodziny osoby, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Uprawnionymi do uzyskania zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego są bowiem osoba, której spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło lub jej spadkobiercy, którymi w wypadku dziedziczenia ustawowego są członkowie jej najbliższej rodziny. Z kolei uprawnionymi do skorzystania z roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. są małżonek osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło, jej dzieci oraz inne osoby bliskie. Z uwagi na tę

specyficzną sytuację prawną polegającą na dokonywaniu przez spółdzielnię mieszkaniową rozliczeń z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego w kręgu osób należących do jednej rodziny konieczne jest takie ukształtowanie zasad tych rozliczeń, by uwzględniały one nie tylko interes spółdzielni mieszkaniowej i jej członków, lecz także interesy członków rodziny osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło oraz jej samej. Tymczasem, jak podnosił przedstawiciel wnioskodawcy w toku rozprawy, wiele osób uprawnionych nie korzysta z roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. z obawy przed koniecznością dokonania za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowej rozliczeń ze spadkobiercami osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło. Dotyczy to zwłaszcza osób, które mieszkały w tym lokalu z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło i które, nie mając środków finansowych na dokonanie rozliczeń ze spadkobiercami, mieszkają w tym lokalu nadal, choć ze świadomością, że ich sytuacja prawna nie została uregulowana. Przepisy ustawowe dotyczące rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego powinny sytuację tychże osób uwzględniać.

W świetle powyższych argumentów nie ma zatem żadnych wątpliwości co do tego, że ustawodawca wybrał wadliwy sposób uregulowania zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Art. 8 pkt 3 u.s.m. nie gwarantuje wystarczającej ochrony prawu majątkowemu, jakim jest prawo do wkładu mieszkaniowego, a tym samym w kwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

Trybunał w niniejszej sprawie orzekł o niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Tego rodzaju wyrok *de facto* jest wyrokiem o niekonstytucyjności pominięcia ustawowego, gdyż odsyłając pewną materię do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej, ustawodawca kształtuje istniejącą regulację prawną z jej pominięciem. Nie można bowiem uznać, że przekazanie danej materii do uregulowania innemu podmiotowi, w tym wypadku spółdzielniom mieszkaniowym, jest sposobem jej uregulowania na szczeblu ustawowym.

Wyrok o niekonstytucyjności pominięcia ustawowego nie zmienia istniejącego stanu prawnego, lecz do dokonania takiej zmiany zobowiązuje ustawodawcę. W następstwie niniejszego wyroku zachodzi konieczność uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Ustawodawca powinien określić zarówno zasady rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego, w tym również zasady waloryzacji tego wkładu, jak i zasady określania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez osobę nabywającą spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Regulując powyższe zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, ustawodawca powinien wyważyć interesy spółdzielni i jej członków oraz interesy rodziny, w ramach której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest przekazywane w drodze realizacji wspomnianych wyżej roszczeń z art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Wskazaniem wydaje się wykorzystanie w powyższych pracach legislacyjnych zgromadzonych przez wnioskodawcę informacji związanych z dotychczasową praktyką stosowania zaskarżonego przepisu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.