

139/11/A/2005

WYROK

z dnia 21 grudnia 2005 r.

Sygn. akt SK 10/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Marian Zdyb – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 grudnia 2005 r., skargi konstytucyjnej Kredyt Banku SA o zbadanie zgodności:

art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) z art. 2, art. 20, art. 21, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Przepisy art. 44 ust. 1 i 2 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 oraz z 2005 r. Nr 72, poz. 643 i Nr 122, poz. 1024), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802), są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 grudnia 2005 r. w Dz. U. Nr 260, poz. 2184.

2. Przepisy ustawy powołane w punkcie 1 tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2006 r.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 13 grudnia 2004 r. skarżący – Kredyt Bank Spółka Akcyjna, wniósł o uznanie, że art. 44 ust. 1 i 2 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.) są niezgodne z art. 2, art. 20, art. 21, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, wymienione przepisy naruszają następujące prawa i wolności konstytucyjne (ujmując je wedle systematyki konstytucyjnej):

- zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a w szczególności wynikające z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego;

- zasadę społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych;

- zasadę dopuszczalności wywłaszczenia jedynie wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem;

- zasadę równości wobec prawa;

- zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych.

Skarga konstytucyjna została sporządzona na tle następującego stanu faktycznego. W dniu 5 stycznia 2000 r. Kredyt Bank PBI SA (obecnie: Kredyt Bank SA), II Oddział w Szczecinie, udzielił kredytu Przedsiębiorstwu Budowlanemu i Drogowemu „ANIBO” SA w Szczecinie. Zabezpieczenie kredytu stanowiło m.in. poręczenie cywilne Spółdzielni Mieszkaniowej „ANIBO” (obecnie „Polonia”) oraz hipoteka zwykła, ustanowiona na należącej do niej nieruchomości. Wskutek wyodrębnienia własności lokali w obrębie ww. nieruchomości, Spółdzielnia wystąpiła na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m. z wnioskiem o wykreślenie hipoteki. Postanowieniem z 10 czerwca 2002 r. Sąd Rejonowy w Kołobrzegu oddalił powyższy wniosek, uznając konieczność wskazania innej nieruchomości, która mogłaby stanowić zabezpieczenie istniejącej wciąż wierzytelności, zaś postanowieniem z 11 lipca 2002 r. Sąd ten oddalił skargę Spółdzielni na powyższe orzeczenie (wydane przez referendarza), przyjmując, że konieczne jest uprzednie powstanie odrębnej własności lokali. Postanowieniem z 7 listopada 2002 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie uchylił powyższe postanowienie i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania. Zawiadomieniem z 19 grudnia 2002 r. poinformowano strony o wykreśleniu hipoteki zwykłej.

Niezależnie od powyższego, 18 lipca 2002 r. Kredyt Bank SA złożył wniosek o obciążenie przedmiotowej nieruchomości hipoteką kaucyjną. Wniosek ten został uwzględniony postanowieniem z 11 września 2002 r., zmienionym co do wysokości hipoteki postanowieniem z 14 listopada 2002 r. Rozstrzygnięcia te (o wykreśleniu hipoteki zwykłej oraz o wpisaniu hipoteki kaucyjnej) zostały zaskarżone apelacjami przez zainteresowane strony. Postanowieniem z 8 kwietnia 2003 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie oddalił obydwie apelacje, zaś postanowieniem z 14 lipca 2004 r. Sąd Najwyższy oddalił wniesione przez strony kasacje. Zarówno Sąd Okręgowy, jak i Sąd Najwyższy przyjął – ujmując rzecz w skrócie – że art. 44 ust. 1 u.s.m. stanowi samoistną podstawę wygaśnięcia

hipoteki ustanowionej na nieruchomości spółdzielczej, w której wyodrębniono własność lokali. Ani treść powołanego przepisu, ani też zakres kognicji sądu orzekającego w postępowaniu wieczystoksięgowym nie pozwalają, ich zdaniem, na obwarowanie skutku w postaci wykreślenia hipoteki innymi przesłankami niż zawarcie chociażby jednej umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu.

W pierwszej kolejności skarżący zwrócił uwagę na kontrowersje oraz różnice interpretacyjne, jakie wzbudziła w literaturze regulacja art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. Wśród rysujących się w tym zakresie możliwości wykładnia sądowa – wbrew konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającym z niej zasadom szczegółowym: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego – opowiedziała się za traktowaniem art. 44 ust. 1 u.s.m. jako samodzielnej podstawy wykreślenia hipoteki i to już z chwilą ustanowienia w nieruchomości obciążonej odrębnej własności chociażby jednego lokalu. W rezultacie wierzyciel uzyskuje w miejsce zabezpieczenia hipotecznego niczym niezabezpieczone roszczenie o ustanowienie hipoteki. Przyjmując kwestionowaną regulację w jej ostatecznym kształcie, ustawodawca zrezygnował bowiem z systemu zabezpieczenia roszczeń wierzycieli hipotecznych poręczeniem Skarbu Państwa.

W opinii skarżącego przepis art. 44 ust. 1 u.s.m. jest przepisem o charakterze wyłączeniowym. W świetle art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia podlegają bowiem takiej samej ochronie. Tymczasem trudno przyjąć, aby ustawodawca działał w tym przypadku z zamiarem osiągnięcia celu publicznego. Nawet jeżeli uznać za taki cel popieranie rozwoju mieszkalnictwa, to nie sposób pogodzić z tym – krytykowanego w doktrynie – skreślenia zdania drugiego i trzeciego art. 44 ust. 2 u.s.m., dających uprzednio wierzycielom, których hipoteki wygasły, ekwiwalent w postaci poręczenia Skarbu Państwa. W ten sposób, zdaniem skarżącego, ustawodawca dał wyraźny sygnał, że nie zamierza popierać budownictwa spółdzielczego. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że kwoty te stały się publiczną daniną wierzycieli hipotecznych spółdzielni.

Skarżący stwierdza również, że wygaśnięcie hipoteki z mocy ustawy godzi w zasady pewności obrotu, co nie daje się pogodzić z określoną w art. 20 Konstytucji zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Narusza także zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę bezpieczeństwa prawnego. Kolejną kwestią przesądzającą – zdaniem skarżącego – o niekonstytucyjności art. 44 u.s.m. jest nierówne traktowanie przez ustawodawcę spółdzielni większych i mniejszych, a co za tym idzie, i ich wierzycieli. Większe spółdzielnie, będące właścicielami wielu nieruchomości, mają bowiem możliwość ustanowienia nowych obciążeń hipotecznych. Możliwość ta w praktyce jest zamknięta dla małych spółdzielni.

2. Pismem procesowym z 23 grudnia 2004 r. skarżący uzupełnił skargę w zakresie podanego w niej stanu faktycznego oraz dokonał drobnych korekt, niezmieniających wszakże zakresu zaskarżenia ani szczegółowej argumentacji.

3. W piśmie z 2 września 2005 r. (znak PR II 850/22/05) stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, stwierdzając, że przepisy art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2002 r. – w zakresie, w jakim powodując wygaśnięcie z mocy samego prawa, z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach, stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych hipotek, które obciążały te nieruchomości w chwili wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie przewidują innego zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonych hipotekami, które wygasły, w

sytuacji gdy spółdzielnia mieszkaniowa nie jest wyłącznym właścicielem żadnej innej nieruchomości, która mogłaby zostać obciążona hipoteką w celu zabezpieczenia owych wierzytelności – są niezgodne z art. 20 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w przedmiocie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 2 Konstytucji, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia w tej kwestii.

Charakteryzując treść oraz ewolucję zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej unormowań art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m., Prokurator stwierdził, że w zakresie ochrony praw skarżącego jako wierzyciela spółdzielni mieszkaniowej stanowią one regres. Dopuszczają bowiem do wygaśnięcia zabezpieczenia przysługującej mu wierzytelności, nie wprowadzając zarazem – w warunkach braku innej nieruchomości, należącej wyłącznie do danej spółdzielni i podlegającej obciążeniu nową hipoteką – żadnego innego mechanizmu zabezpieczającego. W jego opinii skarżący nie kwestionuje przy tym samej zasady ustawowego wygasania hipotek, wyrażonej w art. 44 ust. 1 u.s.m., ani reguły, że zabezpieczenie wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką powinno nastąpić przez ustanowienie nowej hipoteki na innej nieruchomości należącej do spółdzielni mieszkaniowej. Zarzut dotyczy natomiast braku w kwestionowanych przepisach mechanizmu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła, w sytuacji gdy spółdzielnia mieszkaniowa nie posiada innej nieruchomości, odpowiadającej warunkom opisanym w art. 44 ust. 2 u.s.m. Kwestionowane jest zatem pominięcie ustawodawcze, w kształcie określonym w *petitum* stanowiska Prokuratora Generalnego.

Prokurator Generalny podjął się również, w oparciu o tezy z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uściślenia zakresu kontroli ww. unormowań z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Z uwagi na wymaganie konkretyzacji przez treść danej normy konstytucyjnej określonego prawa lub wolności, której ochrony domaga się podmiot wnoszący skargę konstytucyjną, Prokurator uznał, że przepisy art. 20 i art. 2 Konstytucji mogą być traktowane jako wzorce kontroli jedynie w związku z art. 22, ustanawiającym zasadę wolności działalności gospodarczej, zaś art. 32 ust. 1 Konstytucji – w związku z jej art. 64 ust. 2. Uważa, że skarżący nie wykazał, na czym polega naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji, w związku z czym uzasadnione jest umorzenie postępowania w tym zakresie.

Wychodząc od uściślanej wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady wolności działalności gospodarczej, Prokurator Generalny stwierdził, że udzielanie kredytów przez banki jest przejawem prowadzonej przez te podmioty działalności gospodarczej. Działalność ta jest realizowana w formie umów cywilnoprawnych, a jednym z istotnych elementów stosunku prawnego łączącego kredytodawcę z kredytobiorcą są postanowienia dotyczące zabezpieczenia kredytu – także w formie hipoteki. Tymczasem skutkiem obowiązywania kwestionowanej regulacji jest ingerencja w istniejący stosunek zobowiązaniowy pomiędzy skarżącym a jedną ze spółdzielni mieszkaniowych, polegająca na wygaśnięciu hipoteki z mocy samego prawa. Taka ingerencja w istniejące stosunki gospodarcze, ukształtowane na podstawie zawartych i obowiązujących umów, stanowi, w jego opinii, ewidentne naruszenie wolności działalności gospodarczej, ogranicza bowiem swobodę stron w zakresie kontynuacji nawiązanego uprzednio stosunku prawnego na ustalonych i zaakceptowanych przez obie strony zasadach. Zachowana została wprawdzie ustawowa forma ograniczenia, jednak *ratio* art. 44 ust. 2 u.s.m. nie zostało wyważone z interesami wierzycieli hipotecznych. Nie można zatem przyjąć, że obecny kształt kwestionowanej regulacji został wprowadzony z poszanowaniem wymogów przewidzianych w art. 22 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowana regulacja narusza również – immanentnie powiązane – normy art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, określające konstytucyjne standardy praw majątkowych. Wskazał, że na ustawodawcy zwykłym spoczywa pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, a także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać – z zachowaniem naturalnie marginesu działań dopuszczonych przez art. 64 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. stwarza prawną możliwość naruszenia istoty praw majątkowych wierzyciela hipotecznego, przy jednoczesnym braku racji, które by takie ograniczenie usprawiedliwiały.

Jako argument przemawiający za naruszeniem przez zaskarżone przepisy art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że w ich następstwie sytuacja podmiotów podobnych, tworzących kategorię wierzycieli hipotecznych, których wierzytelności były zabezpieczone hipoteką w chwili wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, została zróżnicowana w zależności od sytuacji, której nie można było przewidzieć w chwili ustanowienia hipoteki i na którą wierzyciel hipoteczny nie ma wpływu. Hipoteki ustanowione na nieruchomościach spółdzielczych wygasają bowiem, w warunkach określonych w art. 44 ust. 1 u.s.m., na skutek działań osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, zaś możliwości dalszego zabezpieczenia przedmiotowych wierzytelności zależą od tego, czy spółdzielnia mieszkaniowa jest wyłącznym właścicielem innej nieruchomości, na której można ustanowić hipotekę. Powyższe zróżnicowanie możliwości ochrony praw wierzycieli hipotecznych nie zostało przy tym uzasadnione przez projektodawcę.

Prokurator Generalny podniósł również, że opisane powyżej naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych wierzyciela hipotecznego może w konsekwencji doprowadzić do wywłaszczenia – zwłaszcza w sytuacji, w której brak możliwości zabezpieczenia wierzytelności zabezpieczonej wygasłą na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m. hipoteką, spowoduje niemożność wyegzekwowania owej wierzytelności. Oznaczałoby to następujące bez odszkodowania wywłaszczenie jednego podmiotu gospodarczego (banku) na rzecz innego podmiotu gospodarczego (spółdzielni mieszkaniowej). W takim wypadku oczywiste jest naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 9 grudnia 2005 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 21, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Akcentując rozbieżności interpretacyjne, jakie zarysowały się w piśmiennictwie na tle zaskarżonego przepisu, Marszałek Sejmu stwierdza, że wygaśnięcie hipoteki na jego podstawie nie jest uzależnione od faktycznego ustanowienia hipoteki na innej nieruchomości spółdzielczej. Wskutek skreślenia zdań 2 i 3 w art. 44 ust. 2 u.s.m. wierzyciel uzyskuje jedynie niczym niezabezpieczone roszczenie o ustanowienie innej hipoteki przez dłużną spółdzielnię, która na dodatek może nie posiadać jakiegokolwiek innej nieruchomości. Przepis art. 44 ust. 2 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym stanowi zatem regres w zakresie ochrony praw skarżącego. Marszałek Sejmu podzielił też argumentację skarżącego odnośnie do naruszenia wolności działalności gospodarczej oraz konstytucyjnych przesłanek wywłaszczenia. Nie podzielił natomiast zarzutów skargi dotyczących naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 32 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 21 grudnia 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Pełnomocnik skarżącego uściślił skargę konstytucyjną w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. z art. 32 Konstytucji, uznając, że wzorcem kontroli jest jedynie art. 32 ust. 1.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem rozpatrywanej przez Trybunał skargi jest art. 44 ust. 1 i 2 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 brzmieniu następującym:

„Art. 44. 1. Z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają.

2. W wypadkach, o których mowa w ust. 1, spółdzielnia mieszkaniowa obciąży inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła”.

2. Zasadnicza część zarzutów skargi sprowadza się do kwestionowania zgodności art. 44 ust. 1 u.s.m., przewidującego wygaśnięcie z mocy ustawy, istniejących w dniu jej wejścia w życie (tj. 24 kwietnia 2001 r.), hipotek obciążających nieruchomości należące do spółdzielni mieszkaniowych (z chwilą ustanowienia w tychże nieruchomościach odrębnej własności lokali) – z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych, zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości wobec prawa.

Przedmiot kontroli zakreślony w *petitum* skargi obejmuje także art. 44 ust. 2 u.s.m., który *prima facie* rozpatrywany odrębnie – nie skutkuje ingerencją w konstytucyjnie chronione prawa skarżącego. Przepis ten – przez zobligowanie spółdzielni do ustanowienia hipoteki na innej nieruchomości – określa mechanizm mający zabezpieczać interesy wierzyciela hipotecznego, którego zabezpieczenie wygasło na mocy ust. 1. Z punktu widzenia zakresu kognicji Trybunału zasadnicze jest więc ustalenie, czy istotą problemu konstytucyjnoprawnego w niniejszej sprawie są rzeczywiście, kumulatywnie traktowane, normy art. 44 ust. 1 oraz ust. 2 u.s.m., czy też wyłącznie pierwsza z nich.

Istota zarzutów zawartych w skardze wskazuje niewątpliwie na konieczność łącznej analizy i oceny obydwu zaskarżonych przepisów. Przesądza o tym istniejący między nimi ścisły związek merytoryczny i funkcjonalny. Treść art. 44 ust. 2 u.s.m. jest bowiem komplementarna w stosunku do normy podstawowej, zawartej w ust. 1. Z kolei rozwiązanie przyjęte w ust. 2 wpływa bezpośrednio na ocenę konstytucyjności regulacji podstawowej. Ocena ograniczona do wyizolowanego z całości art. 44 ust. 1 u.s.m. nie byłaby pełna. Konieczne jest uwzględnienie wykreowanego przez ustawodawcę systemu rozwiązań, na który – poza regulacją przewidującą wygaśnięcie hipotek ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych – składają się także alternatywne (zastępcze) instrumenty, zabezpieczające interesy dotychczasowych wierzycieli hipotecznych. Nie można wszak wykluczyć, że gdyby ustawodawca wprowadził w tym zakresie inny mechanizm jurydyczny, ocena jego konstytucyjności, mimo identycznej regulacji podstawowej, byłaby inna.

Trybunał nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, że przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest pominięcie ustawodawcze i to wyłącznie w zakresie, w jakim ustanowienie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność – zabezpieczoną hipoteką,

która wygasła na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m., nie jest możliwe z uwagi na brak w majątku spółdzielni odpowiedniej nieruchomości. Istota problemu jest nieco inna. Chodzi bowiem o ocenę mechanizmu prawnego, który wiąże się z wygaśnięciem hipoteki *ex lege*, przy jednoczesnym „zastąpieniu” jej roszczeniem o ustanowienie hipoteki na innej nieruchomości. Wedle założeń ustawodawcy, wykonanie obowiązku odpowiadającego powyższemu roszczeniu powinno w rezultacie doprowadzić do uzyskania zabezpieczenia substytucyjnego w stosunku do wygasłego. O ile jednak hipoteka jest ograniczonym prawem rzeczowym, skutecznym *erga omnes*, to samo roszczenie o jej ustanowienie ma jedynie charakter obligacyjny i jest skuteczne *inter partes*. Ponadto ustawodawca nie uzależnia skutku w postaci wygaśnięcia hipoteki od realnego wykonania obowiązku wynikającego z art. 44 ust. 2 u.s.m., ani nie wprowadza mechanizmu weryfikacji możliwości jego wykonania. Nawet przy założeniu, że nowa hipoteka zostanie ustanowiona, pozostaje problem wartości takiego zabezpieczenia, wyznaczany m.in. takimi czynnikami jak wartość obciążonej nieruchomości czy też zagadnieniem hipotecznego pierwszeństwa dotychczasowego wierzyciela. Rodzi się w związku z tym istotne dla ostatecznego rozstrzygnięcia pytanie, czy można uznać za wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 44 ust. 2 u.s.m., obciążenie nieruchomości o wartości wielokrotnie mniejszej niż dotychczas obciążona, albo czy realizacja ww. obowiązku mogłaby polegać na obciążeniu nieruchomości już obciążonej hipoteką z wcześniejszym pierwszeństwem. W gruncie rzeczy idzie zatem nie tylko o to, czego ustawodawca nie uregulował w art. 44 ust. 2 u.s.m. w jego obecnym brzmieniu, ale także o ocenę zawartej w tym przepisie regulacji pozytywnej.

3. Trybunał przyjął, że zasadniczym wzorcem kontroli jest w niniejszej sprawie art. 64 ust. 2 Konstytucji; nie oznacza to jednak, że nie mają znaczenia pozostałe – wskazane w skardze – wzorce kontroli. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna przysługuje w razie naruszenia „konstytucyjnych wolności lub praw”. Wzorcem kontroli w tym postępowaniu może być zatem taka norma Konstytucji, która statuuje określoną wolność lub prawo podmiotowe. Przepisy art. 2, art. 20 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie tyle ze względu na ich miejsce w systematyce norm konstytucyjnych, co ze względu na treść normatywną, odnoszoną do konkretnych sytuacji prawnych, nie mogłyby stanowić samodzielnej podstawy skonkretyzowanych praw podmiotowych, a tym samym i skargi konstytucyjnej. Nie oznacza to jednak, że treść powołanych wzorców kontroli jest dla niniejszej sprawy obojętna. Artykuł 2 i art. 20 Konstytucji nie pozostają bowiem bez znaczenia dla interpretacji art. 64 ust. 2 Konstytucji, w kontekście określenia warunków dopuszczalności pozbawienia (wygaśnięcia) innego niż własność majątkowego prawa podmiotowego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślane było też powiązanie pomiędzy treścią art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej (zob. pkt VI.1 uzasadnienia). Związek zachodzący pomiędzy tymi przepisami oraz treść argumentacji użytej przez skarżącego – uzasadnia uwzględnienie art. 2, art. 20 oraz art. 32 ust. 1 jako przepisów pozostających w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

IV

1. Wobec postawionego w skardze zarzutu naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, zasadne jest – chociażby ogólne – przedstawienie istoty i funkcji hipoteki oraz ogólnych zasad rządzących jej istnieniem i treścią w przypadku podziału nieruchomości. To dopiero daje podstawy do ustalenia zakresu, w jakim prawo to korzysta z konstytucyjnych gwarancji ochrony własności oraz innych praw majątkowych.

2. Instytucja hipoteki ma w kulturze europejskiej, w tym także i polskiej, wielowiekową tradycję, która doprowadziła do wykształcenia się jasnych i czytelnych standardów dotyczących jej treści. Ujmowane są one niekiedy w kategoriach swego rodzaju aksjomatów. W przypadku tego typu instytucji ustawodawca, dokonując ewentualnych zmian, winien zachować wyjątkową wstrzeźliwość i ostrożność. Stanowią one bowiem fundament kultury prawnej i kształtowanego na jej bazie ładu normatywnego. W prawie polskim istotę hipoteki określa precyzyjnie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.; dalej: u.k.w.h.), wedle którego „W celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności można nieruchomości obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka)”. Hipoteka, ukształtowana jako ograniczone prawo rzeczowe skuteczne *erga omnes*, jest zaliczana – podobnie jak zastaw – do grupy tzw. praw zabezpieczających. Prawa te co do zasady nie przyznają uprawnionemu kompetencji do efektywnej, gospodarczej eksploatacji obciążonej rzeczy (prawa). Ich istota polega na zabezpieczeniu realizacji wierzytelności z podstawowego stosunku obligacyjnego, w postaci możliwości zaspokojenia się z rzeczy (prawa) w razie niewykonania zobowiązania przez dłużnika osobistego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 marca 1997 r., sygn. akt III CKU 11/97, „Prokuratura i Prawo” – dodatek 7-8/1997, poz. 33 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 kwietnia 1994 r., sygn. akt I ACr 77/94, „Wokanda” nr 12/1994, s. 55).

Odzwierciedleniem funkcji gospodarczej hipoteki są, w płaszczyźnie prawnej, dwie podstawowe zasady wpływające na kształt prawny hipoteki: zasada akcesoryjności i zasada szczegółowości. Tę pierwszą ujmuje się jako uzależnienie bytu i treści prawa zabezpieczającego od bytu i treści wierzytelności, którą prawo to zabezpiecza, albo – w nieco innym ujęciu – uzależnienie istnienia i zakresu odpowiedzialności dłużnika hipotecznego od istnienia i zakresu odpowiedzialności dłużnika głównego (osobistego). Z kolei wśród kilku znaczeń zasady szczegółowości wskazuje się w piśmiennictwie przede wszystkim to, że jedna hipoteka zabezpiecza jedną wierzytelność – jako wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności dłużnika za dług. Hipoteka nie ma zatem charakteru generalnego, tj. nie obciąża całego majątku dłużnika ani wszystkich jego nieruchomości. Zapewnia jedynie wierzycielowi uprzywilejowane określonym pierwszeństwem (w porównaniu z innymi wierzycielami) zaspokojenie jego wierzytelności z przedmiotu obciążenia, którym może być tylko oznaczona nieruchomość lub – w przypadku hipoteki łącznej – oznaczone nieruchomości i to bez względu na osobę aktualnego właściciela.

3. Zgodnie z art. 84 u.k.w.h., hipoteka obejmuje nieruchomość wraz z przynależnościami i utrzymuje się na niej jako na całości aż do zupełnego wygaśnięcia wierzytelności, którą zabezpiecza. W powołanym przepisie określono trzy istotne reguły prawne dotyczące hipoteki: zakres obciążenia hipotecznego (nieruchomość wraz z przynależnościami), okres jego trwania (do zupełnego wygaśnięcia zabezpieczonej wierzytelności) oraz tzw. zasadę stabilizacji przedmiotu obciążenia hipotecznego, czyli tzw. substratu zabezpieczenia. Powyższy stan zabezpieczenia utrzymuje się bowiem na nieruchomości „jako na całości”, tj. na nieruchomości w takim kształcie prawnym, jaki miała ona w chwili powstania zabezpieczenia hipotecznego. Późniejsze zmiany dotyczące nieruchomości, np. polegające na jej podziale pozostają bez wpływu na sytuację prawną wierzyciela hipotecznego (zob. uchwałę Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 20 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 1/03, OSNC nr 1/2004, poz. 3).

Jedną z bezpośrednich konsekwencji reguły stabilizacji przedmiotu obciążenia hipotecznego jest rozwiązanie przyjęte w art. 76 ust. 1 u.k.w.h., zgodnie z którym, w razie podziału nieruchomości obciążonej hipoteką obciąża się nią wszystkie nieruchomości utworzone przez podział (hipoteka łączna). W konsekwencji wierzyciel może – według swego uznania – żądać zaspokojenia w całości lub w części z każdej nieruchomości z osobna, tylko z niektórych z nich lub ze wszystkich łącznie. Powyższa konstrukcja stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 65 ust. 1 u.k.w.h. zasady, że przedmiotem zabezpieczenia hipotecznego może być tylko jedna nieruchomość.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdza się, że powstanie hipoteki łącznej w przedstawiony sposób nie stanowi zmiany treści hipoteki istniejącej dotychczas, lecz jej przekształcenie, dyktowane interesem wierzyciela, a polegające na prawnym przystosowaniu stworzonego zabezpieczenia do sytuacji, jaka powstaje w wyniku podziału nieruchomości obciążonej (zob. uzasadnienie uchwały z 14 lipca 1994 r., sygn. akt III CZP 85/94, OSNC nr 1/1995, poz. 3).

V

1. Problematyka prawa spółdzielczego, w szczególności spółdzielczych praw do lokali oraz kwestii związanych z finansowaniem budownictwa spółdzielczego, była już przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Obszernego przypomnienia ewolucji rozwiązań prawnych w tym zakresie, z uwzględnieniem kontekstu polityczno-ustrojowego oraz ekonomicznego, dokonał Trybunał w wyroku z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Ponieważ w związku z powyższym nie ma potrzeby ponownej, pełnej prezentacji tych zagadnień, zasadne jest ograniczenie się do syntetycznego przedstawienia uwarunkowań funkcjonalnych, jakie legły u podstaw ocenianych rozwiązań prawnych.

2. Koncentrując się wokół zagadnień stanowiących istotę niniejszej sprawy, należy wskazać, że regulacja art. 44 u.s.m., pomieszczona w rozdziale 5 ustawy – „Przepisy przejściowe i końcowe”, stanowi bezpośrednią konsekwencję dopuszczenia przez art. 12 i art. 17¹⁴ u.s.m. możliwości przekształcenia ustanowionych przed jej wejściem w życie spółdzielczych praw do lokali (tj. spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) w odrębną własność lokalu. Otwarcie takiej możliwości postawiło ustawodawcę przed koniecznością rozwiązania problemu losów prawnych zabezpieczeń rzeczowych, ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych na poczet długów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W praktyce problem obciążeń hipotecznych miał znaczenie szczególne również dlatego, że ze względu na strukturę aktywów spółdzielni mieszkaniowych, warunkowaną specyfiką ich działalności, była to najczęstsza forma zabezpieczeń udzielanych przez te podmioty. Tymczasem przekształcenia praw do lokali miały prowadzić do zmian stanu właścicielskiego obciążonych nieruchomości. Wziąwszy pod uwagę charakter hipoteki, jako prawa zabezpieczającego, skutecznego *erga omnes*, oznaczałoby to – w braku ingerencji ustawodawcy – obciążenie podmiotów uzyskujących prawo odrębnej własności lokalu pełną odpowiedzialnością rzeczową za zobowiązania spółdzielni, na ogólnych zasadach wynikających z art. 76 u.k.w.h. Realizacja takiego scenariusza od strony praktycznej przekreślałaby celowość wprowadzania rozwiązań umożliwiających opisane przekształcenia własnościowe, a od strony teoretycznej prowadziłaby do zachwiania podstawowych reguł partycypacji przez członków w stratach spółdzielni. Chociaż teoretycznie dana osoba, płacąc cudzy dług, wstępowałaby wedle art. 518 k.c. w prawa zaspokojonego wierzyciela, to w praktyce realność wyegzekwowania odpowiedzialności

spółdzielni byłaby w wielu przypadkach fikcyjna. Ostateczne konsekwencje złej kondycji finansowej spółdzielni ponieśliby zatem – niezależnie od formy korzystania z lokalu – spółdzielcy i inne osoby mające doń tytuł prawny.

3. Dla uzasadnienia wyroku ważne znaczenie mają także zmiany treści zaskarżonego przepisu, zwłaszcza że przedmiotem skargi jest art. 44 ust. 1 u.s.m. (przewidujący wygaśnięcie hipotek obciążających nieruchomości spółdzielcze), ujmowany w łączności z ust. 2. Przed wejściem w życie nowelizacji z 21 grudnia 2001 r., miały one brzmienie następujące:

Z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają” (art. 44 ust. 1).

„W wypadkach, o których mowa w ust. 1, spółdzielnia mieszkaniowa obciąży inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła. W razie braku takiej nieruchomości Skarb Państwa staje się z mocy prawa poręczycielem wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, która wygasła. Do poręczenia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o umowie poręczenia” (art. 44 ust. 2).

Wedle poprzedniego brzmienia art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m., skutek ustanowienia w nieruchomości spółdzielczej odrębnej własności lokali, w postaci wygaśnięcia obciążającej nieruchomości hipoteki, był skorelowany z systemem środków mających na celu zapewnienie wierzycielowi hipotecznemu substytucyjnego, niejako „zastępczego” zabezpieczenia przysługującej mu wierzytelności. Na system ów składały się: po pierwsze – wynikające *ex lege* zobowiązanie spółdzielni do ustanowienia w miejsce hipoteki, która wygasła na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m., nowej hipoteki na „innej nieruchomości”, a po drugie – wynikające również *ex lege* poręczenie Skarbu Państwa. Elementem rozstrzygającym było posiadanie przez spółdzielnię „innej nieruchomości” w rozumieniu art. 44 ust. 2 u.s.m. Czynnikiem ten przesądzał o prawnej możliwości ustanowienia nowej hipoteki.

Na tle art. 44 ust. 2 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2002 r., istniały zatem dwie możliwości. Jeżeli spółdzielnia dysponowała inną nieruchomością, była zobowiązana do ustanowienia na niej hipoteki zabezpieczającej wierzytelność przysługującą dotychczasowemu wierzycielowi hipotecznemu. Zobowiązanie Skarbu Państwa w tym przypadku nie powstawało, a w razie bezczynności spółdzielni wierzyciel domagający się ochrony mógł co najwyżej, na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c., wystąpić z powództwem o stwierdzenie obowiązku złożenia określonego oświadczenia woli. Dopiero w przypadku braku innej nieruchomości, na której mogłaby zostać ustanowiona nowa hipoteka, powstawało – a z chwilą wymagalności wierzytelności zabezpieczonej aktualizowało się – zobowiązanie poręczycielskie Skarbu Państwa. W świetle art. 44 ust. 2 zd. 3 u.s.m., odpowiednie zastosowanie znajdowały wtedy przepisy kodeksu cywilnego o poręczeniu.

Mimo odmiennych ocen wyrażanych w piśmiennictwie (zob. R. Dzięciecki, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 284) należy stwierdzić, że także ówczesne rozwiązania prawne nie w pełni chroniły interesy wierzyciela hipotecznego. Pogorszenie jego sytuacji mogło wynikać chociażby z faktu istnienia na nieruchomości, na której spółdzielnia miałaby ustanowić ową „zastępczą” hipotekę, innych obciążeń – w tym przysługujących innym podmiotom hipotek z uprzednim pierwszeństwem. Ustawa bowiem nie przewidywała i nie przewiduje zachowania pierwszeństwa wynikającego z daty wpisu hipoteki, która wygasła na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m.

Na mocy art. 8 pkt 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802; dalej: ustawa z 21 grudnia 2001 r.), który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., skreślono w art. 44 ust. 2 u.s.m. zdanie drugie i trzecie, nadając powołanemu przepisowi brzmienie obowiązujące do chwili obecnej.

W świetle art. 44 ust. 2 u.s.m., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2002 r., jedynym „ekwiwalentem” wygaśnięcia hipoteki w warunkach określonych w ust. 1 analizowanego przepisu jest powstające *ex lege* zobowiązanie do ustanowienia hipoteki na innej nieruchomości należącej do spółdzielni. Położenie wierzyciela uległo zatem dalszemu pogorszeniu. Po pierwsze – zamiast hipoteki, jako skutecznego *erga omnes* prawa zabezpieczającego wierzytelność, uzyskuje on skuteczne wyłącznie w stosunku do spółdzielni roszczenie o ustanowienie nowej hipoteki. Co istotne, jest to roszczenie o charakterze czysto obligacyjnym. Po drugie – roszczenie powyższe (a zarazem korelatywnie z nim sprzężony obowiązek spółdzielni) powstaje już z chwilą wygaśnięcia hipoteki w warunkach określonych w art. 44 ust. 1 u.s.m. Będzie ono jednak egzekwowalne wyłącznie wówczas, gdy spółdzielnia jest (lub stanie się) właścicielem nieruchomości, która mogłaby stanowić przedmiot takiego obciążenia. Już w pierwszych komentarzach do zmiany art. 44 ust. 2 u.s.m., dokonanej ustawą z 21 grudnia 2001 r., podnoszono wątpliwości co do konstytucyjności przyjętego rozwiązania (zob. R. Dziczek, *op.cit.*, s. 283-284) lub określano je co najmniej jako działanie na szkodę wierzycieli (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe w świetle nowych przepisów*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 327). Nie bez znaczenia jest w tym kontekście także okoliczność, iż w świetle art. 6 ust. 4 u.s.m., środki finansowe pochodzące z kredytu bankowego przeznacza się wyłącznie na potrzeby tej nieruchomości, która zostaje obciążona hipoteką. Możliwość ustanowienia hipoteki na innych nieruchomościach jest w związku z tym ograniczona. Stąd też zawarcie umowy kredytu, który ma być zabezpieczony hipoteką, wymaga pisemnej zgody większości tych członków spółdzielni (oraz osób niebędących członkami, a posiadających tytuł prawny do lokalu), których to dotyczy. Warunek ten stosuje się do zmiany umowy kredytu, polegającej na zmianie sposobu zabezpieczenia spłaty zaciągniętego kredytu przez ustanowienie hipoteki.

4. Już w poprzednim brzmieniu przepisy art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. stały się podstawą rozbieżnych ocen doktryny prawa. Podstawą ku temu były wątpliwości co do kierunku interpretacji wyrażenia „z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni”, za pomocą którego ustawodawca określił moment wygaśnięcia hipotek na nieruchomościach spółdzielczych, istniejących w dniu wejścia w życie ustawy. Nowelizacja dokonana ustawą z 21 grudnia 2001 r. nie usunęła powyższych wątpliwości. Co więcej, z uwagi na skreślenie art. 44 ust. 2 zd. 2 i 3 u.s.m. (dotyczących zabezpieczenia roszczeń dotychczasowych wierzycieli hipotecznych

poręczeniem Skarbu Państwa), problem skuteczności zabezpieczeń wierzytelności banku nabrał szczególnego znaczenia.

Według jednego z prezentowanych w literaturze poglądów, skutek opisany w art. 44 ust. 1 u.s.m., w postaci wygaśnięcia *ex lege* hipotek obciążających zabudowane nieruchomości spółdzielcze, istniejących w dniu 24 kwietnia 2001 r., następuje z chwilą ustanowienia odrębnej własności ostatniego lokalu w danej nieruchomości (tak: G. Bieniek, *Z problematyki stosowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w praktyce notarialnej*, „Rejent” nr 9/2003, s. 22; K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 322). Zwolennicy poglądu odmiennego, argumentując, że art. 44 ust. 1 u.s.m. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 76 u.k.w.h., a intencją ustawodawcy było właśnie uniknięcie powstania hipoteki łącznej, przyjęli, że wygaśnięcie hipotek obciążających nieruchomości spółdzielcze następuje już z chwilą ustanowienia odrębnej własności chociażby jednego lokalu na rzecz podmiotu innego niż spółdzielnia (tak: E. Bończak-Kucharczyk, *op.cit.*, 326; R. Dzięczek, *op.cit.*, s. 283). Zgodnie z art. 29 i art. 45 u.k.w.h., chwilę ustanowienia odrębnej własności lokalu określa się na podstawie daty złożenia wniosku do sądu wieczystoksięgowego o wpis takiej odrębnej własności, jeżeli wpis został dokonany (wywołuje zatem skutki *ex tunc*).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14 lipca 2004 r. (sygn. akt IV CK 568/03, OSNC 7-8/2005, poz. 134), przyjął jedno ze stanowisk doktrynalnych, wedle którego „wygaśnięcie hipotek obciążających nieruchomości spółdzielcze następuje już z chwilą ustanowienia odrębnej własności chociażby jednego lokalu na rzecz podmiotu innego niż spółdzielnia”. Sąd wyszedł z założenia, że ustanowienie odrębnej własności choćby jednego lokalu stanowi podział nieruchomości, zarówno z punktu widzenia prawnego jak i ekonomicznego, a jego skutkiem byłoby – wedle zasad ogólnych – powstanie hipoteki łącznej (art. 76 u.k.w.h.). Art. 44 ust. 1 u.s.m. (wprowadzający kwestionowaną przez skarżącego zasadę) jest – zdaniem SN – przepisem szczególnym w stosunku do powołanego art. 76 ust. 4 u.k.w.h. i rodzi skutki „z chwilą ustanowienia odrębnej własności choćby jednego lokalu w tej nieruchomości na rzecz innej osoby niż spółdzielnia, celem bowiem takiego uregulowania jest wyeliminowanie powstania hipoteki łącznej”. SN wyraźnie stwierdza (nie wyprowadzając stąd jednak żadnych wniosków co do adekwatności stopnia ochrony interesu wierzyciela hipotecznego), że unormowany w art. 44 ust. 2 u.s.m. ustawowy nakaz obciążenia hipoteką, na rzecz dotychczasowego wierzyciela hipotecznego, innej nieruchomości „aktualizowałby się wówczas, gdyby Spółdzielnia Mieszkaniowa (...) była właścicielem innej nieruchomości gruntowej zabudowanej lub niezabudowanej i odrębnej własności lokali należących do tej Spółdzielni, z wyłączeniem tych, w stosunku do których osobom uprawnionym przysługuje roszczenie o przeniesienie na nich własności tych lokali”. Badanie tej okoliczności i uzależnienie wykreślenia dotychczasowej hipoteki na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m. od złożenia wniosku o wpis nowej hipoteki po myśli art. 44 ust. 2 u.s.m. nie mieści się jednak – jak konkluduje SN – w kompetencjach sądu wieczystoksięgowego.

Stanowisko Sądu Najwyższego, jakkolwiek spotkało się także z krytyczną oceną ze strony doktryny prawa (zob. S. Rudnicki, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2004 r., IV CK 568/03*, „Przegląd Sądowy” nr 3/2005, s. 92 i n.), wyznaczyło sposób interpretacji art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. w praktyce orzeczniczej sądów wieczystoksięgowych. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe w państwie. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniach TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99 (OTK ZU

nr 4/2000, poz. 107), 6 września 2001 r., sygn. P 3/01 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 163), 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3) i 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51).

5. Kwestią istotną w niniejszej sprawie jest też ustalenie, czy ustawodawca przewidział, poza ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych, inne niż określone w stosunku do art. 44 ust. 2 u.s.m. instrumenty ochrony uprawnień wierzycieli hipotecznych, których hipoteki wygasły na podstawie ust. 1 tegoż przepisu. Należy tutaj wziąć pod uwagę przede wszystkim ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310 ze zm.) i wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie trybu i warunków rozliczeń z bankami z tytułu poręczeń Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 85, poz. 928; dalej: u.p.S.P.), a także ustawę z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.; dalej: u.p.p.) i wydane na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1996 r. w sprawie warunków objęcia pomocą państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do dnia 31 marca 1996 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 121).

Na powyższe pytanie należy jednak udzielić odpowiedzi negatywnej. System poręczeń Skarbu Państwa, funkcjonujący w oparciu o wymienione akty prawne, nie ma bowiem charakteru uniwersalnego i nie jest związany w żaden sposób z utratą zabezpieczenia hipotecznego na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m. Jak wynika z art. 2 ust. 1 u.p.S.P. w zw. z art. 1 ust. 2 u.p.p. oraz § 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1996 r., poręczenia Skarbu Państwa – podobnie jak pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych – są udzielane wyłącznie w odniesieniu do kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do 31 marca 1996 r.: a) na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowej rozpoczętej przed 31 grudnia 1994 r., jeżeli kredyt został udzielony po dniu wejścia w życie rozporządzenia albo b) na budownictwo wielorodzinne w tej części, w jakiej kredyty te nie zostały rozliczone przez jednorazową spłatę lub zaciągnięcie indywidualnych kredytów długoterminowych przez użytkowników mieszkań z powodu braku możliwości zasiedlenia wybudowanych mieszkań przez okres nie krótszy niż 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa, jeżeli, c) kredyt jest udzielony do wysokości 80% kosztów budowy mieszkań, z wyłączeniem odsetek za zwłokę w spełnieniu świadczenia pieniężnego przez inwestora, jednak w kwocie nieprzekraczającej iloczynu powierzchni użytkowej i 150% wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej ostatnio ogłoszonego przez wojewodę na podstawie odrębnych przepisów, a ustalony w umowie kredytowej okres spłaty kredytu nie przekracza 40 lat, d) użytkownicy mieszkań wniosą początkowy wkład własny w wysokości co najmniej 20% kosztów budowy mieszkań oraz e) stan zaawansowania poszczególnych budynków realizowanych w ramach inwestycji w dniu wejścia w życie ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa wynosił co najmniej 40% stanu surowego zamkniętego, a umowa kredytowa przewiduje zakończenie inwestycji i rozliczenie kredytu z bankiem nie później niż do 30 września 1997 r. Dodatkowo, pomoc państwa (warunkująca objęcie systemem poręczeń Skarbu Państwa) jest warunkowana złożeniem wniosku przez kredytobiorcę, a więc znów okolicznością niezależną od woli banku będącego wierzycielem hipotecznym.

1. Z punktu widzenia ochrony uprawnień wierzyciela hipotecznego ważne znaczenie ma relacja między art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, ujmowanymi jako zasadnicze wzorce kontroli. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Stosownie zaś do art. 32 ust. 1 Konstytucji „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na genetyczne i treściowe związki, jakie zachodzą pomiędzy zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82) przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji (...)”. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś (...) art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. (...) Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Ugruntował się pogląd, znajdujący odzwierciedlenie w wielu wyrokach TK, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz zob. wyrok z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61).

2. Przy ocenie konstytucyjności regulacji ustawowej, przewidującej wygaśnięcie *ex lege* hipotek ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych, w razie ustanowienia odrębnej własności lokali, musi być brana pod uwagę istota hipoteki, jako akcesoryjnego prawa zabezpieczającego. Ustanowienie hipoteki nie jest bowiem celem samym w sobie. W gruncie rzeczy chodzi o stworzenie pewności bądź też prawdopodobieństwa zaspokojenia zabezpieczonej wierzytelności w stopniu wyższym, niż wynikałoby to z ogólnych zasad odpowiedzialności osobistej dłużnika. Wybór konkretnej formy zabezpieczenia bywa podyktowany zróżnicowaniem stopnia owego prawdopodobieństwa, kosztami jego realizacji oraz konkretnymi uwarunkowaniami faktycznymi (w szczególności strukturą majątku dłużnika). Tym samym zakresu ochrony hipoteki (innych praw zabezpieczających) nie można ujmować tak szeroko, jak to czyni ustawodawca w odniesieniu do własności, a pośrednio także innych praw cywilnych, umożliwiających bezpośrednią eksploatację gospodarczą rzeczy lub prawa. Potwierdza to brzmienie art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że jedynie „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Stwierdzenie, że prawnie chroniony interes wierzyciela hipotecznego sprowadza się do uzyskania stosownego zabezpieczenia wierzytelności z podstawowego stosunku obligacyjnego, ma znaczenie przesądzające dla oceny zakwestionowanej regulacji. Nawet bowiem przepis normujący wygaśnięcie hipoteki wskutek zaistnienia określonych okoliczności, niezależnych od woli i zachowania się wierzyciela hipotecznego, przy

dalszym istnieniu wymagalnej wierzytelności, którą ta hipoteka zabezpieczała, nie musi być *per se* uznany za sprzeczny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych – o ile ustawodawca wprowadza inne i co najmniej równoważne środki ochrony interesów tegoż wierzyciela.

3. Analiza zaskarżonych przepisów wskazuje jednak na asymetrię pomiędzy treścią art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m., skutkującą stwierdzeniem ich niekonstytucyjności. Przemawia za tym szereg argumentów:

Po pierwsze – asymetryczność instrumentów prawnych wprowadzonych w art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 u.s.m. powoduje, że zamiast zabezpieczenia rzeczowego skutecznego *erga omnes*, dotychczasowy wierzyciel hipoteczny uzyskuje, skuteczne jedynie wobec spółdzielni mieszkaniowej, roszczenie o ustanowienie hipoteki.

Po drugie – aktualizacja i egzekwowalność roszczenia wynikającego z art. 44 ust. 2 u.s.m. jest uzależniona od faktycznego stanu majątkowego spółdzielni. Ustawodawca nie przewidział przy tym rozwiązania dla sytuacji, w której spółdzielnia nie posiada nieruchomości, na której mogłaby ustanowić nową, „zastępczą” hipotekę. Wręcz przeciwnie, ustawą z 21 grudnia 2001 r. wykreślił w u.s.m art. 44 ust. 2 zdania 2 i 3, które wprowadzały w tym przypadku poręczenie Skarbu Państwa. Z nieznanых powodów na spółdzielnię będącą dotychczasowym dłużnikiem hipotecznym nie nałożono też obowiązku ustanowienia alternatywnego w stosunku do hipoteki, a równie skutecznego w praktyce zabezpieczenia osobistego, np. gwarancji bankowej albo ubezpieczenia kredytu. Wobec braku takiej regulacji ryzyko utraty zabezpieczenia zostało przerzucone na dotychczasowych wierzycieli hipotecznych, będących w stosunku do przekształceń własnościowych, dokonujących się w spółdzielni, podmiotami trzecimi.

Po trzecie – ryzyko wierzyciela (banku) zwiększa przyjęty w orzecznictwie sądowym kierunek wykładni art. 44 ust. 1 u.s.m. Uznanie, że hipoteka na nieruchomości spółdzielczej wygasa z chwilą ustanowienia odrębnej własności wszystkich lokali znajdujących się w tej nieruchomości, umożliwiałoby wierzycielowi hipotecznemu podjęcie, pomiędzy datą zawarcia umowy o ustanowienie własności pierwszego lokalu a wyodrębnieniem wszystkich lokali, odpowiednich działań, zmierzających do realizacji istniejących bądź uzyskania innych form zabezpieczenia wierzytelności. Natomiast przyjęcie rozwiązania, według którego hipoteki ustanowione na nieruchomościach spółdzielczych wygasają z chwilą ustanowienia odrębnej własności pierwszego lokalu – zważywszy, że wpis do księgi wieczystej wywiera skutki *ex tunc* od chwili złożenia stosownego wniosku – stawia wierzyciela w sytuacji bez wyjścia.

Po czwarte – nie rozwiązują powyższego problemu regulacje prawne, przewidujące pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, w szczególności powołane powyżej ustawy: z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz z 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych. Abstrahując już od tego, iż zakres przedmiotowy powyższych aktów prawnych jest stosunkowo wąski, zaś uzyskanie stosownej pomocy państwowej obarczone wieloma warunkami, należy podkreślić, że wierzytelności zabezpieczone na nieruchomościach spółdzielczych hipotekami ustanowionymi przed 24 kwietnia 2001 r. nie muszą być wierzytelnościami z umów kredytowych związanych z finansowaniem budowy danego budynku czy lokalu. Spółdzielnie mogły przecież zabezpieczać na składnikach swojego majątku również wierzytelności przysługujące wobec innych podmiotów. Z takim przypadkiem mamy však do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Możliwe było również nabycie już obciążonej nieruchomości.

4. Wobec uznanej w orzecznictwie Trybunału istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej równej dla wszystkich podmiotów danego typu prawa podmiotowego, nie może budzić wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony, w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym. Należy jednak zgodzić się ze skarżącym, że w rozpatrywanej sprawie okoliczności takie nie zachodzą. Co więcej, już zestawienie treści zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. (a w jeszcze większym stopniu treści norm odczytanych z ww. przepisów w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego) z pomieszczoną w tym samym art. 44 normą ust. 4, musi prowadzić do wniosku o, niedopuszczalnym z punktu widzenia art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji zróżnicowaniu podmiotów charakteryzujących się występowaniem tej samej cechy relewantnej, tj. wierzycieli hipotecznych spółdzielni mieszkaniowych. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 4 u.s.m., „Jeżeli ustanowienie odrębnej własności lokali następuje jednocześnie na rzecz wszystkich członków spółdzielni, hipoteka obciążająca nieruchomość stanowiącą własność spółdzielni mieszkaniowej obciąża wszystkie odrębne lokale. Wierzyciel, któremu przysługuje powstała na tej podstawie hipoteka łączna, obowiązany jest dokonać jej podziału między właścicieli odrębnych lokali, stosownie do ich udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnych”. Abstrahując od motywów wprowadzenia normy art. 44 ust. 4 u.s.m., z punktu widzenia wierzyciela hipotecznego mamy do czynienia z sytuacją, w której w zależności od trybu (czy też raczej – tempa) zmian własnościowych w obrębie zasobów mieszkaniowych spółdzielni – a więc okoliczności całkowicie niezależnej od jego woli, a nawet wiedzy – jego sytuacja prawna kształtuje się całkowicie odmiennie. Jeżeli bowiem odrębna własność lokali zostanie ustanowiona na rzecz niektórych tylko członków spółdzielni (albo nawet na rzecz wszystkich, lecz sukcesywnie), hipoteka na nieruchomości wygaśnie. Wierzyciel uzyska jedynie roszczenie o ustanowienie nowej hipoteki, wykonalne na zasadach przedstawionych wyżej. Jeżeli natomiast ustanowienie odrębnej własności następuje na rzecz wszystkich członków spółdzielni jednocześnie, zabezpieczenie utrzymuje się, jako hipoteka łączna na prawach odrębnej własności lokali, należących do podmiotów jurydycznie odrębnych od pierwotnego dłużnika hipotecznego.

Warto tu zauważyć, że stosownie do art. 1 pkt 35 projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy IV kadencji nr 4087), powołany powyżej art. 44 ust. 4 u.s.m. miał otrzymać brzmienie następujące: „Jeżeli ustanowienie odrębnej własności lokali następuje jednocześnie na rzecz wszystkich osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, hipoteka obciążająca nieruchomość stanowiącą własność spółdzielni mieszkaniowej, o ile spółdzielnia nie obciążała nią innej nieruchomości z powodu braku takiej nieruchomości, obciąża wszystkie odrębne lokale. Wierzyciel, któremu przysługuje powstała na tej podstawie hipoteka łączna, obowiązany jest dokonać jej podziału między właścicieli odrębnych lokali, stosownie do ich udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnych”. Projektowana zmiana świadczy o tym, że sam ustawodawca dostrzega problem zróżnicowania sytuacji prawnej członków spółdzielni (innych osób) uzyskujących w tym trybie prawo odrębnej własności lokalu oraz gwarancji praw wierzycieli hipotecznych – stąd zakładane uzależnienie powstania hipoteki łącznej od niemożności ustanowienia hipoteki na innej nieruchomości spółdzielni będącej dotychczasowym dłużnikiem hipotecznym. Jest to jednak zabieg ukierunkowany wyłącznie na ukształtowanie w porównywalny sposób sytuacji prawnej osób uzyskującej prawa odrębnej własności lokali. Proponowana zmiana nie ujednolica natomiast regulacji prawnej w zakresie ochrony praw wierzycieli. W dalszym ciągu bowiem projektodawca toleruje

sytuację, w której na tle art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. brak instrumentów ekwiwalentnych do funkcjonujących na tle ust. 4 tegoż przepisu (także w wersji projektowanej).

5. Ponieważ zarzut niezgodności art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m., w brzmieniu nadanym ustawą z 21 grudnia 2001 r., z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji okazał się wystarczający do stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, Trybunał uznał za zbędne dokonywanie ich oceny z punktu widzenia pozostałych, powołanych w skardze wzorców konstytucyjnych.

VII

Trybunał zdecydował się na odroczenie terminu wejścia w życie wyroku biorąc pod uwagę negatywne dla odrębnych właścicieli lokali skutki wynikające z natychmiastowego usunięcia zakwestionowanych przepisów z systemu prawnego. W takim bowiem przypadku musiałyby również znaleźć zastosowanie ogólne zasady dotyczące wznowień postępowania wynikające z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Trzeba mieć na uwadze okoliczność, że wykorzystanie tego środka przez skarżącego (tym bardziej przez inne podmioty) z chwilą natychmiastowego wejścia w życie wyroku Trybunału spowodowałoby powstanie stanu, w którym konieczny byłby powrót do zasad ogólnych – tj. przewidzianej w art. 76 ust. 1 u.k.w.h. hipoteki łącznej, z możliwością jedynie podziału jej pomiędzy wyodrębnione nieruchomości. Sytuacja taka zabezpieczałaby w pełni interesy wierzycieli hipotecznych, których hipoteki zostały wykreślone na podstawie art. 44 ust. 1 u.s.m., jednakże – co istotne – pozostawałaby w sprzeczności z *ratio* przepisów normujących zasady przekształcenia spółdzielczych praw do lokali w prawo własności oraz skutki tej operacji w sferze obciążeń przypadających na poszczególne lokale. Naruszałaby także prawa do lokali, nabyte w stanie wolnym od obciążeń, przez osoby działające w zaufaniu do stanowionego prawa. Taki stan rzeczy prowadzić mógłby do ukształtowania się sprzecznego z Konstytucją statusu prawnego właścicieli odrębnych lokali. W niniejszej sprawie jest to o tyle istotne, że przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności wiąże się z istotnymi obowiązkami i nakładami po stronie osoby, na której rzecz ma to nastąpić.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.