



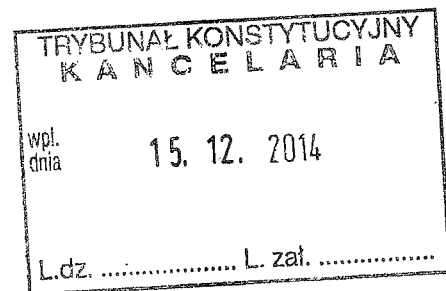
SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 15 grudnia 2014 r.

Sygn. akt K 60/13

BAS-WPTK-3212/13

Termin rozprawy: 16 grudnia 2014 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 26 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 60/13) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1222) **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 27 ust. 2 i ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji;
- 3) art. 40 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 19 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1443) **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 5) art. 16 ust. 1 zdanie 1 ustawy wymienionej w pkt 4, w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

- 6) art. 26 § 2 ustawy wymienionej w pkt 4 **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W przypadku, gdyby wniosek o umorzenie postępowania nie został uwzględniony, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 3 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222) **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji;
- 2) art. 17¹ ust. 6 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji;
- 3) art. 27 ust. 4 i ust. 5 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji;
- 4) art. 27¹ ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim odsyła do art. 24¹, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalna

1. Uwagi ogólne

1. Jako przedmiot kontroli inicjowanej wnioskiem grupy posłów wskazano szereg przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1222; dalej: u.s.m. albo ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) oraz ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1443; dalej: pr. sp. albo prawo spółdzielcze). W charakterze tym wskazano mianowicie: art. 3 ust. 1 i ust. 3, art. 17¹ ust. 6, art. 27 w związku z art. 24¹ i art. 26 ust. 1, art. 27¹ i art. 40 u.s.m., art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp., art. 16 § 1 zdanie 1 i art. 26 § 2 pr. sp. Zakwestionowane przepisy dotyczą różnych problemów, które trudno sprowadzić do wspólnego mianownika. W pewnym uproszczeniu można jednak stwierdzić, że wnioskodawcy poddają ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązującą regulację prawną takich zagadnień, jak:

- a) przesłanki podmiotowe i tryb uzyskiwania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej – zarówno w ogólności, jak i przez osoby, którym przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, bądź które nabyły ekspektatywę odrębnej własności lokalu (art. 3 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 17¹ ust. 6 u.s.m., art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp.; art. 16 § 1 pr. sp.);
- b) prawa majątkowe byłego członka spółdzielni (art. 26 § 2 pr. sp.);
- c) zasady zarządu nieruchomością wspólną powstałą w wyniku wyodrębnienia w nieruchomości budynkowej spółdzielni odrębnej własności co najmniej jednego lokalu (art. 27 w związku z art. 24¹ i art. 26 ust. 1, art. 27¹ u.s.m.);
- d) zakres uprawnień właścicielskich spółdzielni do nieruchomości, ich części oraz obiektów infrastruktury technicznej w przypadku wyodrębnienia

w nieruchomości budynkowej spółdzielni odrębnej własności co najmniej jednego lokalu (art. 40 u.s.m.).

Aby uniknąć niepotrzebnych powtórzeń i zapewnić maksymalną spójność tekstu, przedstawiona systematyka zostanie potraktowana jako podstawa dla konstrukcji części merytorycznej uzasadnienia stanowiska (zob. niżej, pkt II stanowiska). Tym samym, kolejność analizowanych tam zagadnień będzie inna niż zaprezentowana we wniosku inicjującym postępowanie.

2. Rozważania wnioskodawcy nie w pełnym zakresie są dostatecznie precyzyjne a wniosek nie jest wolny od wątpliwości formalnoprawnych. Dotyczy to zarówno sposobu określenia przedmiotu, jak i wzorców kontroli (pomijając już szczegółowe uwagi odnośnie do ich adekwatności). Istotne w tym kontekście wydają się zwłaszcza braki, które mogą skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustaw o TK), zgodnie z którym: „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie [...] jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne”.

2. Przedmiot kontroli

1. W kontekście sposobu określenia przedmiotu kontroli uwagę zwraca przede wszystkim szerokie, całościowe wskazywanie unormowań składających się z wielu, zróżnicowanych treściowo przepisów, a także przepisów przywoływanych związkowo. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dużą wagę przywiązuje się do wymogu precyzyjnego określenia przedmiotu kontroli (tj. wynikającej z danego przepisu normy lub fragmentu normy), z którym wiąże się ciężar procesowy właściwego doboru argumentacji przemawiającej za jego (jej) niekonstytucyjnością.

2. Zastrzeżenia na tym tle dotyczą przede wszystkim art. 27 u.s.m. (ujmowanego dodatkowo „w związku” z art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m., do których to przepisów odsyłają *explicite* art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m.). Inicjatorzy postępowania na

poziomie *petitum* wniosku zdają się przechodzić do porządku dziennego nad tym, że art. 27 u.s.m. składa się z pięciu ustępów, zawierających zróżnicowane treściowo normy, poszerzając analizę (i różnicując zarzuty) dopiero na poziomie uzasadnienia wniosku. Co więcej, jedynie art. 27 ust. 1-3 u.s.m. zawierają treści w pełni relewantne z punktu widzenia konstruowanych zarzutów i przywoływanej argumentacji, która oscyluje wokół zasadności wyłączenia, taktowanego przez wnioskodawców jako „wzorcowy”, modelu zarządzania nieruchomością wspólną charakterystycznego dla wspólnoty mieszkaniowej, unormowanego w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.; dalej: u.w.l. albo ustawa o własności lokali; zob. szerzej niżej, pkt II.1 oraz II.8.3 stanowiska). Postanowienia art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. stanowią natomiast logiczną konsekwencję i rozwinięcie regulacji zamieszczonej w ust. 1-2 tego artykułu (można dodać – rozwinięcie zmierzające w kierunku wzmocnienia pozycji właścicieli lokali, zwłaszcza niebędących członkami spółdzielni). Nie mają one znaczenia dla rozstrzygnięcia centralnego problemu reżimu prawnego zarządu nieruchomością wspólną, a w razie zdyskwalifikowania art. 27 ust. 1-3 u.s.m. utraciłyby swój sens normatywny. Jako „konsekwencję wyłączenia stosowania zasad ustawy o własności lokali” określa art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. sam wnioskodawca (wniosek, s. 7).

Orzekanie w przedmiocie konstytucyjności art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. wydaje się więc zbędne w rozumieniu przyjmowanym na tle art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. Podobnie należy ocenić zasadność przywoływania w charakterze przepisów związkowych wobec art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. postanowień art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m. Przepisy te stanowią jedynie elementy szerszego kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje podstawowa, kontestowana przez wnioskodawcę regulacja art. 27 ust. 1-3 u.s.m. Ich wskazywanie w charakterze przedmiotu kontroli – chociażby ujętego związkowo – jest zbędne już z tego powodu, że wyraźne odesłanie w tej mierze znajduje się w art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności tych centralnych przepisów pozbawiałoby zatem punktu zaczepienia i samodzielnego znaczenia normatywnego także art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m. Co więcej, przytaczana przez wnioskodawcę argumentacja wydaje się irrelewantna z punktu widzenia treści zakwestionowanych przepisów: stanowią one

wszak wyjątki od ogólnego, dekretowanego przez art. 27 ust. 1-3 u.s.m. wyłączenia stosowania przepisów u.w.l. do zarządzania nieruchomością wspólną powstałą wskutek przeniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności co najmniej jednego lokalu w nieruchomości wielolokalowej (zob. szerzej niżej, pkt II.8..3 stanowiska). Wnioskodawca nie przytacza też racji, które mogłyby przemawiać za stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 24¹, a zwłaszcza art. 26 ust. 1 u.s.m. (w oderwaniu od regulacji ust. 1-3 tego artykułu).

Ujmując tę kwestię w kategoriach, którymi operuje art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawa o TK, orzekanie w przedmiocie konstytucyjności art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m. wydaje się więc po części zbędne, po części zaś niedopuszczalne z uwagi na brak dostatecznego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności.

4. Analogicznie wypada analiza zarzutów kierowanych wobec art. 27¹ u.s.m., kwestionowanego w zakresie, w jakim odsyła do art. 24¹, art. 26 ust. 1 i art. 27 u.s.m. Jest to przepis odsyłający, który nakazuje stosować do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego wskazane w jego dyspozycji przepisy u.s.m. (zob. szerzej niżej, pkt II.10 stanowiska). W przypadku ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27 ust. 1-3 u.s.m. utraci on swoje znaczenie normatywne.

Orzekanie w przedmiocie konstytucyjności art. 27¹ u.s.m. wydaje się zatem zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Odrębnej uwagi wymagają skutki wadliwego zaadresowania niektórych zarzutów – tj. uczynienia podstawą twierdzenia o niekonstytucyjności normy o określonej treści przepisu, z którego norma taka – przynajmniej bezpośrednio – nie wynika. W ocenie Sejmu, sytuacja taka zachodzi w odniesieniu do art. 3 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 17¹ ust. 6 u.s.m.

Tymczasem przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym także uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na

przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku lub pytania prawnego. Tym samym, nie może – wychodząc poza granice określone we wniosku czy pytaniu prawnym – wyręczać podmiotu inicjującego postępowanie w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08), powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W ocenie Sejmu, w analogiczny sposób należy oceniać zarzuty werbalnie sformułowane, ale zaadresowane wobec przepisu, z którego nie wynika norma, odnośnie do której podnoszone jest twierdzenie o niekonstytucyjności.

6. Jak o tym będzie jeszcze mowa (zob. niżej, pkt II.2.1 stanowiska), wadliwości art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. wnioskodawca upatruje przede wszystkim w tym, że na ich podstawie „[...] członkiem spółdzielni mieszkaniowej może być każda osoba i to bez względu na to, czy posiada prawo do lokalu w tej spółdzielni, a nawet czy się o taki lokal ubiega”. W efekcie, spółdzielnie mieszkaniowe mogą „[...] w zasadzie dowolnie kształtować swój skład osobowy” (wniosek, s. 22). Jak wskazują inicjatorzy postępowania: „W praktyce przyznawanie członkostwa osobom,

które nie zaspokajają swoich potrzeb mieszkaniowych [w] spółdzielni, jest wykorzystywane w celu nieuprawnionego wpływania na decyzje walnego zgromadzenia spółdzielni i wypaczanie w ten sposób wyników głosowania w zakresie uchwał podejmowanych na walnym zgromadzeniu” (wniosek, s. 23).

W ocenie Sejmu, zarzuty wnioskodawcy abstrahują od rzeczywistej treści normatywnej art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m., która sprowadza się do określenia kto (jakie podmioty prawa) mogą ubiegać się o członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej, a w odniesieniu do osób prawnych dodatkowo wykluczają możliwość ubiegania się o spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Zakwestionowane przepisy wprowadzają regulację o charakterze *lex specialis* wobec ogólnych unormowań art. 15 § 2-4 pr. sp. i nie przesądzają (bo nie taka jest ich rola) o tym, po spełnieniu jakich przesłanek i pod jakim warunkami określona osoba może stać się członkiem spółdzielni mieszkaniowej. W tym więc sensie argumentacja użyta przez inicjatorów postępowania jest całkowicie chybiona, a wniosek nie zawiera twierdzeń i dowodów, które można byłoby uznać za prawidłowe wypełnienie wymogu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. (co do merytorycznej oceny przedstawionych zarzutów zob. niżej, pkt II.2.3 stanowiska). Wypada też zauważyć, że w zakresie, w jakim wnioskodawca odwołuje się do praktyki funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych ocena wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego, który, będąc „sądem prawa, a nie sądem faktów”, ocenia jedynie wertykalną zgodność aktów prawnych ulokowanych na różnych poziomach systemu prawnego z perspektywy ich treści, a nie sposobu stosowania, lub też – jak w tym przypadku – efektów, do których (pośrednio) może prowadzić nadużywanie lub niewłaściwe korzystanie z pewnych instytucji prawnych.

Z przedstawionych względów wydanie wyroku odnośnie do konstytucyjności art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. należy uznać za niedopuszczalne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Jak o tym będzie jeszcze mowa (zob. niżej, pkt II.3.1 stanowiska), wadliwości art. 17¹ ust. 6 u.s.m. wnioskodawca upatruje przede wszystkim w tym, iż: „Przepis ten [...] zakłada, że nabycie prawa spółdzielczego własnościowego do lokalu nie pociąga za sobą *ex lege* powstania członkostwa w spółdzielni. Uzyskanie

członkostwa następuje dopiero z chwilą podjęcia stosownej uchwały przez właściwy organ spółdzielni”.

Zdaniem Sejmu, także w tym przypadku zarzuty wnioskodawcy abstrahują od rzeczywistej treści normatywnej art. 17¹ ust. 6 u.s.m., która sprowadza się do wprowadzenia reguły, iż spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków osoby, która nabyła spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w drodze czynności prawnej *inter vivos*, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta, którzy nabyli to prawo na podstawie innych zdarzeń prawnych. Poza tym i innymi tego typu wyjątkami, uniemożliwiającymi „blokowanie” przyjęcia do spółdzielni osób, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokalu lub roszczenia o ustanowienie takich praw (zob. także art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 23 ust. 2 u.s.m.), ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie reguluje w sposób odrębny trybu powstawania członkostwa, w związku z czym zastosowanie znajdują ogólne przepisy art. 15 i n. pr. sp. Jeżeli wnioskodawcy udałoby się uzasadnić zarzut niekonstytucyjności regulacji zakładającej powstanie członkostwa w drodze tzw. umowy o przystąpienie (o zasadności takiego zarzutu zob. niżej, pkt II.3.3 stanowiska), to należałoby go kierować pod adresem tych przepisów, nie zaś wobec stanowiącego jedną z konsekwencji ich obowiązywania art. 17¹ ust. 6 u.s.m.

Z przedstawionych względów wydanie wyroku odnośnie do konstytucyjności art. 17¹ ust. 6 u.s.m. należy uznać za niedopuszczalne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. Wzorce kontroli

1. Lektura wniosku ujawnia również dużą swobodę doboru i sposobu przywoływania wzorców kontroli. Dotyczy to zwłaszcza tych postanowień ustawy zasadniczej, które składają się z kilku zróżnicowanych treściowo przepisów, tj. art. 21, art. 32, art. 58 i art. 64. W odniesieniu do części z tych postanowień i niektórych punktów wniosku wynikające z nich wzorce kontroli są skonkretyzowane. I tak np. w pkt 1 *petitum* wnioskodawca żąda zbadania zgodności art. 27 u.s.m. z art. 21 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji, w pkt 2 zgodności art. 27¹ u.s.m. z art. 21 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji, w pkt 3 zgodności art. 17¹ ust. 6 u.s.m. z art. 21

ust. 1 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, natomiast w pkt 4-7 operują już tylko ogólnym przywołaniem art. 21, art. 32, art. 58 i art. 64 Konstytucji. Podobnie w pkt 1 i 2 art. 64 Konstytucji jest wskazywany w całości.

Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje, że zarzuty formułowane wobec zakwestionowanych przepisów dotyczą naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji) oraz wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawca nie formułuje ani nie uzasadnia natomiast w żadnym z rozpatrywanych przypadków zarzutów naruszenia konstytucyjnej regulacji wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), zasady równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), zakazu działalności zrzeszeń, których cele lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą czy też zasady ustawowej regulacji rejestracji i nadzoru nad zrzeszeniami (art. 58 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji).

2. Odrębnej oceny wymagają te przypadki, w których wnioskodawca werbalnie formułuje zarzut naruszenia skonkretyzowanego wzorca kontroli, ale nie przytacza argumentacji, która mogłaby stanowić jego uzasadnienie. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż do podstawowych powinności podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem należy właściwe uzasadnienie stawianego zarzutu (zob. wyżej, pkt I.2.5 stanowiska). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że brak jakiegokolwiek uzasadnienia stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie (zob. przykładowo wyroki TK z: 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). W ocenie Sejmu, sytuacja taka zachodzi co najmniej w odniesieniu do zarzutów naruszenia:

- 1) art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad: przyzwoitej (rzetelnej) legislacji oraz sprawiedliwości społecznej przez art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. (wniosek, s. 22 i 23);
- 2) art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady przyzwoitej (rzetelnej) legislacji przez art. 17¹ ust. 6 u.s.m. (wniosek, s. 19; przywołane w tym punkcie racje

nie mogą być wzięte pod uwagę jako nieadekwatne w stosunku do treści zakwestionowanego przepisu);

- 3) art. 58 ust. 1 Konstytucji i wynikającej z niego wolności zrzeszania się przez art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m.

3. Wnioskodawca powołuje, niekiedy w dość przypadkowej kolejności, szereg wzorców kontroli, nie określając wzajemnej relacji między nimi. Bliższa analiza zarówno stawianych zarzutów, jak i treści tych unormowań oraz praktyki sądu konstytucyjnego wskazuje, że część z nich ma charakter podstawowy, część zaś powinna być przywoływana w charakterze przepisów związkowych. Do pierwszej grupy należą niewątpliwie art. 21 ust. 1, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 (ujmowany jako całość lub wyłącznie jego ust. 2 i ust. 3) Konstytucji. Do grupy przepisów związkowych wobec zasadniczych wzorców kontroli należą natomiast art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie 1 oraz, co do zasady, art. 2 Konstytucji. Jest to oczywiście pewne uproszczenie – tytułem przykładu art. 32 ust. 1 zdanie 1 jest bowiem przepisem powiązany merytorycznie wyłącznie z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tym niemniej, pozwala to w nieco bardziej czytelny sposób opisać relacje istniejące pomiędzy poszczególnymi wzorcami kontroli. Ponadto, przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 (bądź też art. 64 ust. 2 i ust. 3) Konstytucji, jako przepisy pozostające w ścisłym merytorycznym związku, są przywoływane łącznie (w swoim bezpośrednim sąsiedztwie), nawet bez werbalnego akcentowania tego związku. Powyższe ustalenia wpływają, rzecz jasna, na sposób sformułowania *petitum* niniejszego pisma, różniący się od ujęcia zaprezentowanego we wniosku grupy posłów, a w większym stopniu zbliżonym do przedstawionego przez Prokuratora Generalnego w stanowisku z 28 lipca 2014 r. (znak PG VIII TK 149/13).

4. Wniosek końcowy

Reasumując powyższe uwagi, postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 27 ust. 4 i ust. 5, art. 27¹, przywoływanych związkowo wobec art. 27 i art. 27¹ u.s.m. przepisów art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m., a także art. 3 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 17¹ ust. 6 u.s.m. powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39

ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – po części ze względu na niedopuszczalność, po części zaś z uwagi na zbędność wydania wyroku. Sformułowany na wstępie wniosek ewentualny oraz poczynione poniżej rozważania merytoryczne, odnoszące się do zarzutów formułowanych wobec tych przepisów, zostały zamieszczone jedynie z tzw. ostrożności procesowej.

Wzorcami kontroli pozostałych zakwestionowanych przepisów powinny być, stosownie do zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę, postanowienia art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 (lub art. 64 ust. 2 i ust. 3) Konstytucji. Z uwagi na brak sformułowania zarzutów i ich uzasadnienia niedopuszczalne jest orzekanie w sprawie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2 oraz art. 58 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Jeżeli miałyby być dokonywana merytoryczna analiza art. 3 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 17¹ ust. 6 u.s.m., z tego samego powodu niedopuszczalna jest ich ocena z punktu widzenia wzorców kontroli wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

Decyzja, czy odpowiedniej korekty zakresu zaskarżenia dokonać poprzez stosowaną w orzecznictwie zasadę *falsa demonstratio non nocet*, czy też konieczne jest w tym celu częściowe umorzenie postępowania, należy do Trybunału Konstytucyjnego.

II. Analiza merytoryczna

1. Uwagi ogólne

1. Na wstępie analizy merytorycznej należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień ogólnych, których sposób postrzegania przez wnioskodawcę może być jednym ze źródeł zgłaszanych przez niego wątpliwości konstytucyjnych. Ich zaakcentowanie i naświetlenie może, po części, okazać się użyteczne zarówno dla zrozumienia, jak i właściwej oceny przywoływanej argumentacji. Wydaje się mianowicie, że wnioskodawca nie dość doniosłe znaczenie przywiązuje do:

- 1) różnic konstrukcyjnych pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a wspólnotą mieszkaniową (traktowaną przez nich jako wzorzec organizacji uprawnionych do lokali w danej nieruchomości);

- 2) odrębności pojęciowej i funkcjonalnej stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej oraz praw do lokali, traktowanych jako prawa pochodne wobec członkostwa;
- 3) różnicy między postulatem *de lege ferenda* o charakterze optymalizacyjnym a tezą o niekonstytucyjności określonych przepisów.

2. Spółdzielnia mieszkaniowa jest podtypem spółdzielni osób fizycznych lub prawnych o normatywnie określonym celu, którym jest – po myśli art. 1 ust. 1 u.s.m. – zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Jako podtyp (rodzaj) spółdzielni, spółdzielnia mieszkaniowa jest jednostką organizacyjną typu zrzeszeniowego (korporacyjnego), posiadającą osobowość prawną (osobą prawną typu korporacyjnego), opartą na zasadach: dobrowolności członkostwa, zmienności składu osobowego członków oraz funduszu udziałowego, względnej równości praw i obowiązków członków oraz ich równego traktowania, samorządności i demokratycznej wewnętrznej kontroli, utworzoną dla realizacji wskazanego wyżej celu oraz – ewentualnie – prowadzenia związanej z tym działalności gospodarczej (zob. art. 1 ust. 5 i ust. 6 u.s.m.; por. H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 16; S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 35 i n.; K. Kruczalak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1997, s. 332).

3. W prawie spółdzielczym centralną kategorią pojęciową jest członkostwo, rozumiane jako cywilnoprawny, organizacyjno-obligacyjny (korporacyjny), trwały (ciągły), dwustronnie zindywidualizowany stosunek prawny, na którego treść składają się wzajemne uprawnienia i obowiązki stron, tj. członka i spółdzielni (zob. art. 18-20 p.s., a także uchwała składu 7 sędziów SN z 17 września 1992 r., sygn. akt III CZP 83/92). Członek spółdzielni może ponadto nabyć tzw. prawa pochodne od stosunku członkostwa w drodze dodatkowych, odrębnych zdarzeń prawnych, na podstawie ustawy, statutu czy też czynności prawnych (uchwał) organów spółdzielni (zob. A. Miączyński, *Prawo spółdzielcze I. Zarys wykładu części ogólnej*, Kraków 1981,

s. 161). W przypadku spółdzielni mieszkaniowej owymi stosunkami pochodnymi wobec członkostwa są stosunki prawne prowadzące do uzyskania praw do lokali – przede wszystkim wynikające z zawartych ze spółdzielnią umów o budowę lokalu, o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub ustanowienie odrębnej własności lokalu (do 2007 r. także o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu).

Z uwagi na przyjęte założenia konstrukcyjne, członkostwo ma *de lege lata* charakter osobisty, a uprawnienia i obowiązki – tak powstające w ramach tego stosunku, jak i pochodne wobec niego – mają, co do zasady, charakter niezbywalny (nieprzenoszalny; zob. A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze oraz ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 2001, s. 23; K. Kwapisz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 54).

Niezależnie od podziału na prawa członkowskie powstające w ramach stosunku członkostwa i pochodne wobec niego, można wyróżnić także uprawnienia organizacyjne i obligacyjne (czysto majątkowe). Do tej pierwszej grupy zalicza się m.in. prawo do: a) uczestniczenia w walnym zgromadzeniu lub zebraniu grupy członkowskiej i żądania zwołania tych organów, b) bierne i czynne prawo wyborcze do organów spółdzielni, c) otrzymania odpisu statutu i regulaminów, zaznajamiania się z uchwałami organów spółdzielni, protokołami obrad organów, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi, umowami zawieranymi z osobami trzecimi, d) przeglądania rejestru członków spółdzielni, e) żądania rozpatrzenia przez właściwe organy spółdzielni wniosków dotyczących jej działalności, f) zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia lub zebrania przedstawicieli, g) żądania rozpatrzenia sporów ze spółdzielnią w drodze postępowania wewnątrzspółdzielczego (zob. art. 18 § 2 pkt 1-4, art. 24 § 6, art. 30 zd. 2, art. 30 § 3, art. 31, art. 32, art. 39 § 2 pkt 2, art. 41 § 4, art. 42 § 4 pr. sp.; art. 8¹ i art. 8³ u.s.m.). Do tzw. praw obligacyjnych, a stosując nomenklaturę użytą w art. 18 § 2 pkt 6 pr. sp. „praw do świadczeń spółdzielni w zakresie jej statutowej działalności” należą natomiast, przede wszystkim, uprawnienia do zawarcia umów skutkujących uzyskaniem praw do lokalu. Z kolei do obowiązków członkowskich – poza obowiązkami organizacyjnymi (niemajątkowymi), związanymi np. z przestrzeganiem przepisów statutu i uchwał organów spółdzielni oraz troski o dobro kasy, jej rozwój i usprawnianie działalności –

należą przede wszystkim obowiązki majątkowe: wniesienia wpisowego i zadeklarowanych udziałów, a w przypadku zawarcia umowy o budowę lokalu – wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego.

4. Zgodnie z art. 6 u.w.l.: „Ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana”. Celem funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej jest administrowanie (zarządzanie) nieruchomością wspólną w interesie (na rzecz) wszystkich (każdoczesnych) właścicieli.

Charakter prawny wspólnoty mieszkaniowej od lat budzi kontrowersje w orzecznictwie i doktrynie (prezentowane w tej mierze koncepcje przedstawia J. Frąckowiak, *Charakter prawny wspólnoty mieszkaniowej* [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego ofiarowane Panu Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, red. E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan, Kluczbork 2007, s. 100 i n.). Pogląd konserwatywny sprowadza istotę tej instytucji do stosunku prawnego (kompleksu stosunków prawnych) pomiędzy właścicielami odrębnych lokali (zob. A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 591; M. Nazar, *Status cywilnoprawny wspólnoty mieszkaniowej*, „Rejent” 2000, nr 4, s. 138 i n.; J. Pisuliński [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 252). Według stanowiska przeciwnego, wspartego aktualnie treścią art. 33¹ § 1 k.c., wspólnota mieszkaniowa jest jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną. W konsekwencji, może ona nabywać prawa i zaciągać zobowiązania we własnym imieniu, posiadać własny majątek *etc.*, jakkolwiek zakres możliwości jej występowania w obrocie jest sporny (zob. E. Gniewek, *Wspólnota mieszkaniowa według ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1995, nr 1, s. 38 i n.; A. Turlej [w:] K. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 156 i n.). W tym też kierunku zmierza dominujący nurt orzecznictwa (zob. postanowienie SN z 10 grudnia 2004 r., sygn. akt III CK 55/04; uchwały SN z: 27 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 100/02; 28 lutego 2006 r., sygn. akt III CZP 5/06; uchwałę składu 7 sędziów SN z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 65/07; wyroki NSA z: 13 lipca

2007 r., sygn. akt II OSK 1293/06; 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 146/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 69/09, a także obszerny wywód zamieszczony w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 14 marca 2008 r., sygn. akt V ACa 196/08; nieco odmiennie uchwała SN z 24 listopada 2006 r., sygn. akt III CZP 97/06). Stanowisko to potwierdza brzmienie art. 17 u.w.l. Z drugiej strony, trzeba mieć świadomość, że wątpliwości dotyczące statusu wspólnoty mieszkaniowej wynikają m.in. z braku reguł zapewniających gromadzenie na odpowiednim poziomie oraz integralność jej majątku (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 14 marca 2008 r., sygn. akt V ACa 196/08).

Niewątpliwie, wspólnota mieszkaniowa jest jednostką specyficzną. Podstawą jej utworzenia nie jest umowne zobowiązanie do osiągnięcia określonego, wspólnego celu (nie jest więc ona zrzeszeniem celowym), ale nabycie odrębnej własności lokalu (w tym kontekście widoczny jest *sui generis* „przymusowy” charakter uczestnictwa we wspólnocie, a ściślej rzecz biorąc – konstrukcyjne powiązanie uczestnictwa we wspólnocie z odrębną własnością lokalu). Także w toku funkcjonowania element majątkowy dominuje, a obowiązki ciężące na właścicielach lokali wynikają, co do zasady, *ex lege*. Tym niemniej, wspólnota mieszkaniowa jest jednostką organizacyjną w pewnym stopniu wyodrębnioną w stosunku do poszczególnych właścicieli, których grono jest – *ex definitione* – zmienne (choć z zachowaniem ww. związku). Jakkolwiek więc nie wydaje się uzasadnione uznawanie jej za jednostkę organizacyjną typu zrzeszeniowego (korporacyjnego), to nie można wykluczyć doszukiwania się pewnych analogii do takich jednostek. W nowszych aktach prawnych, orzecznictwie i piśmiennictwie wprost operuje się pojęciem „członkostwa we wspólnocie mieszkaniowej” (zob. m.in. uchwałę SN z 28 lutego 2006 r., sygn. akt III CZP 5/06, a także A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 590; A. Myczkowski, *Własność budynków i lokali oraz inne prawa rzeczowe w praktyce*, Warszawa 2000, s. 196; A. Turlej [w:] K. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali...*, s. 142 i n.).

5. Abstrahując w tym miejscu od pytania, czy i na ile dopuszczalne i celowe jest porównywanie konstrukcji, zasad funkcjonowania i pozycji prawnej uczestników spółdzielni mieszkaniowej oraz wspólnoty mieszkaniowej trzeba wskazać, że już na

płaszczyźnie czysto dogmatycznej i funkcjonalnej wątpliwe jest prezentowane przez wnioskodawcę traktowanie tej ostatniej jako modelowego wzorca administrowania budynkami wielolokalowymi. Każda z wymienionych jednostek ma swoje oczywiste zalety i wady; każda też jest dostosowana do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych różnych grup ludności, w różnych warunkach infrastrukturalnych, technicznych *etc.* Elastyczność działania i wymierny wpływ wywierany przez właścicieli lokali na sposób zarządzania wspólnotą mieszkaniową są równoważone przez większą stabilność finansową, zdolność akumulacji środków i niższe, co do zasady, koszty zarządzania w spółdzielniach mieszkaniowych, wynikające przede wszystkim z charakterystycznego dla tych jednostek efektu skali. Z wymienionych wyżej względów widoczne dążenie do „upodobnienia” spółdzielni mieszkaniowej do owego „idealnego wzorca” wspólnoty mieszkaniowej wydaje się zatem nie tylko niewykonalne (przynajmniej w pełnym zakresie), ale i obarczone błędnymi założeniami.

6. Podobnie należy odnieść się do występującego na tle wniosku grupy postów przenoszenia postulatów *de lege ferenda* i ocen o charakterze optymalizacyjnym na sferę argumentacji konstytucyjnej. Nieefektywność (czy też – niedostateczna efektywność) danej regulacji prawnej, względnie potencjalna możliwość zastąpienia lub uzupełnienia jej w celu pełniejszej realizacji stawianych przez ustawodawcę celów społecznych lub gospodarczych, nie muszą oznaczać – i z reguły nie oznaczają – niekonstytucyjności tejże.

2. Artykuł 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m.

2.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Artykuł 3 ust. 1 u.s.m. stanowi: „Członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych lub miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych”. Z kolei według ust. 3 tego artykułu: „Członkiem spółdzielni może być osoba prawna, jednakże takiej osobie nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego”.

2. Wnioskodawca podnosi, że z art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. wynika, że członkiem spółdzielni mieszkaniowej może być każda osoba (fizyczna lub prawna) i to bez względu na to, czy posiada prawo do lokalu w tej spółdzielni, a nawet czy o taki lokal się ubiega. Dodatkowo, w praktyce w statutach spółdzielni mieszkaniowych przewiduje się przyjmowanie w poczet członków pracowników spółdzielni, nie przewidując innych kryteriów ubiegania się o członkostwo. W ten sposób spółdzielnie mogą – zdaniem wnioskodawcy – dowolnie kształtować swój skład osobowy (wniosek, s. 22), co potęguje dużą swobodą zarządów w przyznawaniu członkostwa. Prowadzi to do osłabienia realnej siły głosu w organach spółdzielni bezpośrednio zainteresowanych – tj. członków posiadających prawa do lokali – oraz do wpływania w sposób nieuczciwy na decyzje organów spółdzielni (przede wszystkim walnego zgromadzenia; wniosek, s. 23). Ponadto, osoby, którym przysługują prawa do lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię mieszkaniową, a niebędących jej członkami musi „znosić to, że o ich prawach i obowiązkach (wysokości opłat związanych z eksploatacją, opłat na remonty) decydują osoby trzecie, które nie posiadają praw do lokali w tej spółdzielni lub lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię” (wniosek, s. 22). Należy to odnieść również do sytuacji, w której członek, zbywając lub tracąc prawo do lokalu w danej spółdzielni, w dalszym ciągu pozostaje jej członkiem.

W ocenie wnioskodawcy, art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. przez swoją nadmierną ogólnikowość narusza zasadę przyzwoitej legislacji, a z uwagi na wskazane wyżej skutki (potencjalne skutki) sytuacji, w której członkami spółdzielni są osoby niebędące uprawnionymi do lokali zarządzanych przez nią, również art. 21 i art. 64 Konstytucji. Jego zdaniem, jedynym dającym się zaakceptować z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji rozwiązaniem jest ukształtowanie sytuacji uprawnionych do lokali w spółdzielni mieszkaniowej w sposób analogiczny do obowiązującego w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych – tj. przyjęcie, że utrata prawa spółdzielczego do lokalu powoduje „niejako automatycznie” utratę praw korporacyjnych (tj. członkostwa).

2.2. Wzorce kontroli

a) Zasada przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)

1. W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł, które wprowadzenie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii i istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Jedną z nich jest zasada poprawnej (prawidłowej, przyzwoitej, rzetelnej) legislacji.

2. W tym miejscu wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, że jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, jest zasada przyzwoitej (poprawnej, rzetelnej) legislacji. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady przyzwoitej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, według której powinny one być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym, niebudzący wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (zob. przykładowo wyroki TK z: 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy ukształtowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez konstruowanie niejasnych przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego (zasada określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej).

3. Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji. Jak wskazuje Trybunał, „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów” (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił przy tym, że „[...] niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca

w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

b) Konstytucyjne gwarancje ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji)

1. Według art. 21 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Z kolei art. 64 ust. 1-3 Konstytucji stanowią odpowiednio: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”; „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” oraz „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

2. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny

stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

3. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia bardziej szczegółowe normy zawierają przepisy art. 64 Konstytucji, które – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – w pewnych kierunkach powtarzają, a w innych uzupełniają unormowanie zawarte w art. 21 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji stanowi dopełnienie zarówno deklaracji ochrony własności i innych praw majątkowych, jak i ogólnej regulacji zasady równości. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując – 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., sygn. akt K 23/98 [...]) 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 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem regulacji analizowanego postanowienia znajdują się natomiast inne niż „ochrona” aspekty kształtowania treści i sposobu korzystania

z własności i innych praw majątkowych (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. III, red. L. Garlicki, komentarz do art. 64, s. 16).

Z kolei w kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Z kolei w wyroku z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99, Trybunał stwierdził m.in.: „[...] Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja [...]. W przypadku prawa własności «przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności» [...]”. Zob. także stanowisko Trybunału wyrażone w wyrokach z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 i powołane tam orzecznictwo wcześniejsze.

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. na

podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Jak bowiem wielokrotnie stwierdzał w swoich wyrokach Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 i szereg późniejszych orzeczeń), art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji co do oceny dopuszczalnych ograniczeń (dopuszczalnej ingerencji) w zakresie korzystania z prawa własności. Dlatego każdy przepis prawa przewidujący ograniczenie własności powinien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia prawa własności lub innych praw majątkowych muszą także spełniać przewidzianą w art. 31 ust. 3 przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie” (zob. przykładowo orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 i wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, a także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 153 i n. oraz wskazane tam orzecznictwo TK; zob. też niżej, pkt II.3.2 stanowiska).

c) Zasada równości wobec prawa

1. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

2. Konstytucyjna zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Trybunał stoi na stanowisku, że: „[R]óżne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; teza ta została podtrzymana po wejściu w życie obecnej Konstytucji, por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 1 września 1999 r., sygn.

akt K 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

3. Zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Trzeba podkreślić, że w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych możliwość różnicowania praw podmiotów podobnych jest szersza, ponieważ – w tym zakresie – ustawodawcy przysługuje względna swoboda przy wyborze środków i celów polityki państwa (por. L. Galicki, *op. cit.*, s. 24).

2.3. Analiza zgodności

1. Zarzuty wnioskodawcy skierowane pod adresem art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. nie są przekonujące – o ile w ogóle można uznać, że ich merytoryczne rozpatrzenie jest dopuszczalne i zasadne (zob. wyżej, pkt I.2.5 stanowiska). Jak już wskazano, sens normatywny zakwestionowanych przepisów sprowadza się do określenia zakresu podmiotów, które mogą – potencjalnie – uzyskać członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej, a w odniesieniu do osób prawnych – przecięcie ewentualnych wątpliwości co do możliwości nabywania przez nie spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu. W tym zakresie przepisy te stanowią *leges speciales* wobec art. 15 § 2-5

pr. sp. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji jest więc nie tylko nieuzasadniony, ale i irrelevantny. Jeżeli bowiem wnioskodawcy stawiają jako problem brak ścisłego powiązania pomiędzy członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej a przysługiwaniem praw do lokalu w budynku budowanym lub zarządzanym przez spółdzielnię mieszkaniową, to z pewnością nie jest to zagadnienie „zakotwiczone” w treści art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. czy też nawiązujące do *ratio* tego przepisu.

Równocześnie trzeba wskazać, że ustawodawca przyjmuje w u.s.m. ogólnie obowiązujące na tle prawa spółdzielczego, a nawet szerzej – prawa korporacyjnego, założenie, według którego krąg osób, które mogą zostać członkami danej jednostki organizacyjnej, jest objęty autonomią woli stron tego stosunku i może zostać doprecyzowany za pośrednictwem przesłanek określonych w jej statucie. Jeżeli zainteresowani członkowie spółdzielni lub członkowie jej władz uważają, że zakres tej autonomii został *in casu* przekroczony, czego konsekwencją miałyby być nieważność lub zaskarżalność uchwały walnego zgromadzenia wprowadzającej tego typu postanowienia do statutu, mogą wystąpić do sądu z odpowiednim środkiem prawnym (zob. art. 42 pr. sp.). Orzekanie o prawidłowości formułowania statutów spółdzielni mieszkaniowych, nie wspominając już o praktyce korzystania z uprawnień do przyjmowania w poczet członków przez ich zarządy (lub inne kompetentne organy), nie jest z pewnością rolą Trybunału Konstytucyjnego.

2. W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.1 stanowiska) należy zauważyć, że na nieporozumieniu jest też oparty zarzut „nierówności” czy też „braku paralelności” rozwiązań obowiązujących na tle u.s.m. i u.w.l. Wnioskodawca traktuje ustrój oraz zasady powstawania i ustawiania członkostwa we wspólnocie mieszkaniowej nie tylko jako – jego zdaniem – optymalne, ale wyłącznie konstytucyjnie dopuszczalne. Pomijając w tym miejscu ryzykowność tej tezy trzeba ponownie podkreślić, że tak dyrektywalne i brzemienne w konsekwencji porównywanie spółdzielni mieszkaniowej i wspólnoty mieszkaniowej jest nieuprawnione ze względu na głębokie różnice konstrukcyjne, nad którymi nie sposób przejść do porządku dziennego ze względu na zbliżone funkcje tych jednostek organizacyjnych.

Spółdzielnia mieszkaniowa jest typową korporacją – celową jednostką organizacyjną o charakterze zrzeszeniowym i wybitnie osobowych cechach, opartą na zasadzie dobrowolności członkostwa i „otwartych drzwi” oraz bardzo egalitarnie rozumianej zasadzie równego traktowania członków (zob. m.in. art. 1 § 1 pr. sp.). Tymczasem wspólnota mieszkaniowa jest, zgodnie ze swoją nazwą, wspólnotą właścicieli odrębnych lokali w danej nieruchomości. Nie ma ona żadnego, założonego przez uczestników celu. *Ratio* jej powstania i podstawowym substratem jest odrębna własność lokali, skojarzona – na zasadzie konieczności – ze współwłasnością nieruchomości budynkowej. Jeżeli w ogóle można doszukiwać się w tej jednostce organizacyjnej jakichkolwiek elementów korporacyjnych w postaci więzi „członkowskiej” lub tym podobnej, to ma ona charakter drugoplanowy i jest wyłącznie logiczną konsekwencją istniejącej z mocy prawa współwłasności nieruchomości oraz konieczności stworzenia mechanizmów podejmowania decyzji i reprezentowania owej „przymusowej” zbiorowości współwłaścicieli, przede wszystkim w stosunkach zewnętrznych.

Wskazanych różnic nie jest w stanie zatrzeć ogólne powołanie się przez wnioskodawcę na – skądinąd dyskusyjny – art. 3 pr. sp. oraz stwierdzenie, że spółdzielcy są współwłaścicielami mienia spółdzielczego. Można pominąć w tym miejscu szerszą dyskusję na temat interpretacji i rzeczywistego znaczenia art. 3 pr. sp., odsyłając w tym zakresie do dostępnych pozycji bogatej literatury przedmiotu. Należy natomiast podkreślić, że relacje prawne pomiędzy spółdzielnią a jej członkami są znacznie bardziej złożone niż w przypadku współwłasności – czy to w jej klasycznej postaci czy też współwłasności związanej z nabyciem odrębnej własności lokalu. Pomijając zróżnicowane tytuły prawne do lokali znajdujących się w zasobach spółdzielni, jej członkom (jako takim) nie przysługują jakiegokolwiek bezpośrednio („rzeczowe”) uprawnienia do jej majątku spółdzielni czy też jego poszczególnych składników, ale uprawnienia o charakterze wierzyielskim i normatywnej postaci roszczeń, względnie uprawnienia prawokształtujące związane z możliwością uczestniczenia w wewnętrznych procedurach kształtowania „woli korporacyjnej” tejże. Nadmiernym uproszczeniem jest także odwoływanie się w tym kontekście do „spółdzielców, którzy wnieśli wkłady mieszkaniowe lub budowlane”. Świadczenia tego typu są, naturalnie, najbardziej istotne, zwłaszcza dla samych

zainteresowanych, finansują bowiem budowę lokali, do których uzyskają (lub uzyskali) oni odpowiednie spółdzielcze prawa. Nie oznacza to natomiast, że majątek spółdzielni jest tworzony wyłącznie ze świadczeń wnoszonych pod tym tytułem oraz ich surogatów.

3. Wreszcie w ostatniej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia przez art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. postanowień art. 21 i art. 64 Konstytucji. W ocenie Sejmu, przywołane wzorce kontroli są nieadekwatne, a formułowane na tym tle zarzuty – nieuzasadnione.

Po pierwsze – jeżeli nawet podejmować merytoryczną dyskusję co do związku między treścią art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. a skutecznością wewnętrznych procedur kształtowania „woli korporacyjnej” spółdzielni, to należy podkreślić, że będzie ona dotyczyć w pierwszej kolejności funkcjonowania spółdzielni jako korporacji oraz istoty członkostwa w spółdzielni, traktowanego powszechnie jako prawo niemajątkowe (a ściślej rzecz biorąc – stosunek prawny, z którego takie uprawnienia wynikają; zob. zamiast wielu K. Pietrzykowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 331). W doktrynie i orzecznictwie niekwestionowana jest również teza, że mające odmienną kwalifikację prawa do lokali w spółdzielni mieszkaniowej powstają w ramach odrębnych, jakkolwiek powiązanych z członkostwem (pochodnych w stosunku do członkostwa), stosunków prawnych (zob. P. Zakrzewski, *Status prawny członka spółdzielni mieszkaniowej w spółdzielczych stosunkach lokatorskich*, Warszawa 2010, s. 164 i n. oraz przywoływana tam dalsza literatura). Nie można zatem zgodzić się z próbą oceny konstytucyjności przepisów odnoszących się bezpośrednio do niemajątkowego prawa (stosunku prawnego) członkostwa z perspektywy postanowień art. 21 ust. 1 i art. 64 ustawy zasadniczej, normujących konstytucyjne gwarancje własności i innych praw majątkowych.

Po drugie – w kontekście treści art. 64 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca nie uzasadnił w ogóle, na czym ma polegać „słabsza” ochrona praw spółdzielców będących dysponentami praw do lokali oraz uprawnionych do lokali, którzy nie posiadają statusu członków, i w odniesieniu do jakiej kategorii praw podmiotowych stopień tej ochrony należy porównywać. Z ogólnego „wydźwięku” wniosku można się

jedynie domyślać, że chodzi o „ochronę” praw tych osób zestawioną z „ochroną” przysługującą właścicielom odrębnych lokali funkcjonującym w ramach wspólnoty mieszkaniowej. Użycie cudzysłowu jest zabiegiem celowym; w gruncie rzeczy nie sposób bowiem mówić o mechanizmach ochrony ww. praw podmiotowych, ale o ewentualnym zróżnicowaniu ukształtowanej ustawowo treści tychże praw lub powiązanych z nimi stosunków prawnych (jak w przypadku spółdzielni – stosunku członkostwa).

Po trzecie – we wniosku brak również jakiegokolwiek wzmianki uzasadniającej ewentualną niezgodność art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca nie wskazuje, w jaki sposób metoda określenia kręgu podmiotów, które mogą być (potencjalnie) członkami spółdzielni mieszkaniowej, miałyby ingerować w istotę praw podmiotowych – czy to spółdzielców będących dysponentami praw do lokali, czy też uprawnionych do lokali, którzy nie posiadają statusu członków. Związku takiego trudno się dopatrzeć nawet czysto hipotetycznie.

Po czwarte – pomijając wszystkie podniesione wcześniej wątpliwości trzeba stwierdzić, że zarzucane wadliwości, o których wspominają inicjatorzy postępowania, dotyczą sfery praktyki funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Podnoszone niekorzystne skutki prawne nie są powodowane przez kształt obowiązującej regulacji prawnej. Są one efektem z jednej strony – nadmiernego, być może, liberalizmu postanowień statutów niektórych spółdzielni mieszkaniowych, z drugiej zaś – pasywnej postawy wielu uprawnionych do lokali znajdujących się w zasobach tych spółdzielni. Żaden przepis prawa (a w szczególności zakwestionowany art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m.) nie uniemożliwia wszak osobom, które nabyły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu czy też odrębną własność lokalu w budynku zarządzanym przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej i uzyskania statusu członka – o ile oceniałyby one *in casu*, że spowoduje to istotne wzmocnienie ich pozycji prawnej związanej z korzystaniem z lokalu. Wnioskodawca nie wskazał żadnych powodów, dla których w analizowanym zakresie należałoby odejść od zasady *volenti fit iniuria*.

4. Reasumując, należy uznać, że art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

3. Artykuł 17¹ ust. 6 u.s.m.

3.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Artykuł 17¹ ust. 6 u.s.m. stanowi, iż: „Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on wymoganiom statutu. Dotyczy to również spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta”.

2. Inicjatorzy postępowania wskazują, że *de lege lata*, w efekcie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o syn. akt K 23/98 i K 32/03, spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu nie jest związane z członkostwem w spółdzielni. W efekcie jednak istnieje „ogromna rzesza” osób, które na skutek różnych okoliczności nie legitymują się statusem członka spółdzielni. W ocenie wnioskodawcy, sytuacja, w której osoba uprawniona z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa nie korzysta z praw przynależnych członkowi spółdzielni jest nie do zaakceptowania.

Wnioskodawca zauważa, że z art. 17¹ ust. 6 u.s.m. wynika wprost jedynie obowiązek przyjęcia w poczet członków osoby legitymującej się spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu. Jednakże: „Przepis ten zarazem zakłada, że nabycie prawa spółdzielczego własnościowego do lokalu nie pociąga za sobą *ex lege* powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Uzyskanie członkostwa następuje dopiero z chwilą podjęcia stosownej uchwały przez właściwy organ spółdzielni” (wniosek, s. 17). Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 32/03 podnosi, że uprawnienia osoby legitymującej się spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu powinny być ukształtowane na wzór uprawnień właściciela; ten zaś – z samej istoty przysługującego mu prawa – powinien mieć wpływ na zarządzanie swoim własnym mieniem. W analizowanym przypadku „[...]”

ten wpływ [...] mógłby mieć miejsce jedynie wówczas, gdyby przepisy przewidywały wyraźnie, że osoba taka staje się członkiem spółdzielni z chwilą nabycia prawa do lokalu i to bez jakichkolwiek warunków wstępnych w postaci np. konieczności wniesienia wpisowego czy też udziału” (wniosek, s. 18).

Wyżej scharakteryzowana sytuacja, „dopuszczona” przez art. 17¹ ust. 6 u.s.m., powoduje, że uprawniony z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu „[...] staje w pozycji biernego obserwatora, który jest zmuszony znosić zarząd swoim mieniem przez spółdzielnię, na której decyzje nie ma żadnego wpływu, co uzasadnia zarzut niezgodności z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji (wniosek, s. 18), a z uwagi na głębokość ingerencji w jego uprawnienia także art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (wniosek, s. 19). Zdaniem wnioskodawcy, do momentu przyjęcia w poczet członków spółdzielni uprawniony z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu zostaje sprowadzony „do roli zwykłego najemcy” (wniosek, s. 19).

3.2. Wzorce kontroli

1. Jako wzorce kontroli art. 17¹ ust. 6 u.s.m. wnioskodawca wskazuje art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Co do treści i sposobu rozumienia art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji należy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. pkt II.2.2 stanowiska). Poniżej scharakteryzowany zostanie natomiast jedynie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

3. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania

z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

3.3. Analiza zgodności

1. Zarzutów wnioskodawcy kierowanych pod adresem art. 17¹ ust. 6 u.s.m. – o ile w ogóle uznana zostanie dopuszczalność ich merytorycznego rozpoznania – nie sposób podzielić. Ponownie u ich podłoża wydaje się leżeć odmienna, nieuzasadniona *de lege lata* optyka postrzegania relacji między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami oraz osobami uprawnionymi z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu (zarówno tymi, którym status członka przysługuje, jak też nie). Odrębną i – jak się wydaje – podstawową kwestią jest sposób postrzegania samego własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu i składających się nań uprawnień w relacji do innych tytułów prawnych korzystania z lokalu (zwłaszcza prawa własności i najmu).

2. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego ustanawianie w sposób pierwotny i konstytutywny możliwe było do 30 lipca 2007 r., powstawało na podstawie umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu,

zawieranej między członkiem a spółdzielnią mieszkaniową. W umowie tej członek zobowiązywał się wnieść wkład budowlany oraz uiszczać opłaty związane z użytkowaniem lokalu, utrzymaniem mienia spółdzielni i działalnością spółdzielni (określone w art. 4 i innych przepisach u.s.m. lub w statucie spółdzielni), a spółdzielnia zobowiązywała się oddać członkowi do używania lokal, który stanowi jej własność (zob. art. 17¹ ust. 1 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2007 r. oraz art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 873 ze zm.; dalej: u. zm. u.s.m. 2007 albo ustawa zmieniająca z 2007 r.). W znaczeniu cywilnoprawnym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem rzeczowym ograniczonym (art. 17² ust. 1 u.s.m., art. 244 § 1 i 2 k.c.), jednak o treści zbliżonej do prawa odrębnej własności lokalu. Konstrukcja tego prawa polega na ścisłym powiązaniu uprawnień właściciela wynikających ze stosunku własności oraz uprawnień podmiotu, któremu przysługuje prawo na rzeczy cudzej. Wiąż prawna, istniejąca między właścicielem (spółdzielnią) a osobą, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (członkiem spółdzielni albo osobą niebędącą członkiem), ma charakter względny (jest skuteczna wyłącznie *inter partes*). Natomiast spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jako prawo rzeczowe ograniczone, jest prawem podmiotowym bezwzględnym, skutecznym *erga omnes*. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, podobnie jak prawo odrębnej własności lokalu, jest zbywalne, podlega dziedziczeniu (zob. art. 17² ust. 1 u.s.m.) i egzekucji (zob. art. 17¹³ u.s.m.) oraz takiej ochronie, jak prawo własności (zob. przykładowo K. Pietrzykowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 365 i cyt. tam dalsza literatura).

3. Już ta pobieżna charakterystyka wskazuje, że można dyskutować na temat podobieństw pomiędzy własnościowym spółdzielczym prawem do lokalu a własnością lokalu – przede wszystkim w aspekcie funkcjonalnym oraz co do zakresu świadczeń spełnianych przez osobę ubiegającą się o ustanowienie takich praw. Natomiast stanowisko wnioskodawcy sugerującego, że pozycja uprawnionego z tytułu prawa własnościowego niebędącego członkiem spółdzielni jest

porównywalna do sytuacji prawnej najemcy jest całkowicie nieuzasadnione. Stwierdzenie to nie wymaga, jak się wydaje, dalszego komentarza.

Przy nieco bliższej analizie błędne okazują się jednak wnioski dotyczące rzekomej „analogiczności” pozycji prawnej właściciela lokalu i uprawnionego z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Jest to widoczne zwłaszcza, jeśli uświadomimy sobie, z jednej strony, co jest przedmiotem uprawnienia w obydwu ww. przypadkach, z drugiej zaś – dookreślimy przedmiot zarzutów wnioskodawcy dotyczących braku wpływu na „zarządzanie mieniem” (jakkolwiek pojęcie zarządu nie jest używane na tle wniosku w sposób dostatecznie precyzyjny, o czym poniżej). Przedmiotem wyłącznych uprawnień do korzystania zarówno w przypadku właściciela, jak i uprawnionego z tytułu prawa własnościowego spółdzielczego jest lokal w rozumieniu art. 2 ust. 1 i ust. 2 u.s.m. w związku z art. 2 u.w.l. W tym też zakresie między obydwoma porównywanymi prawami nie występują poważniejsze różnice, a teza, iż „osoba uprawniona nie dysponuje żadnym wpływem na zarządzanie przysługującym jej prawem spółdzielczym” (wniosek, s. 19), przynajmniej odczytywana zgodnie z rezultatami wykładni językowej, jest po prostu nieprawdziwa.

Zarzut powyższy nie przekonuje także przy założeniu, że jego istotą jest brak wpływu uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na zarządzanie nieruchomością, na której posadowiony jest budynek. Problem sprowadza się bowiem do tego, że właściciel odrębnego lokalu w budynku wielolokalowym jest niejako z konieczności „uwikłany” w stosunek współwłasności nieruchomości zabudowanej tym budynkiem (art. 3 u.w.l.). Jego uprawnienia dotyczące zarządzania tym mieniem – jako mieniem wspólnym – wynikają ze stosunku prawnego współwłasności nieruchomości wspólnej, nieodłącznie związanego z odrębną własnością lokalu, ale pojęciowo odrębnego. W przypadku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako prawa na rzeczy cudzej, brak tego typu uprawnień „współwłaścicielskich” jest wręcz oczywisty. Do pewnego stopnia mają go rekompensować uprawnienia korporacyjne wykonywane w ramach równoległego i również pojęciowo odrębnego od stosunku prawnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, aczkolwiek – z mocy przywoływanych przez wnioskodawcę wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt K 23/98

i K 32/03 – na płaszczyźnie tzw. obrotu wtórnego (zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causam*) niezwiązanego z nim w sposób ścisły stosunku członkostwa w spółdzielni.

Poszukując innego sensu podniesionego zarzutu można wreszcie założyć, że pojęcie „wpływu uprawnionego z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu do zarządzania jego mieniem” wnioskodawca rozciąga np. na kwestie określania wysokości opłat eksploatacyjnych związanych z korzystaniem z lokalu. W tym jednak zakresie ochronę uprawnień osób dysponujących prawami do lokali znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej, ale niebędących jej członkami, zapewniają m.in. zasada indywidualizowania opłat eksploatacyjnych, prawo zwracania się do spółdzielni o przedstawienie kalkulacji ustalonej imiennie wysokości opłat eksploatacyjnych, prawo kwestionowania bezpośrednio na drodze sądowej zasadności zmiany wysokości opłat eksploatacyjnych, przerzucenie w tym zakresie ciężaru dowodu na spółdzielnię mieszkaniową (art. 4 ust. 1¹, ust. 4, ust. 4¹, ust. 6⁴ i ust. 8 u.s.m.).

Z wyżej wymienionych względów – skoro mamy do czynienia z odmiennymi prawami i stosunkami prawnymi – nie może być mowy o naruszeniu postanowień art. 64 ust. 2 czy też art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

4. Gdyby zarzuty wnioskodawcy rozumieć w ten sposób, iż niekonstytucyjny – jego zdaniem – jest stan, w którym stosunek spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i stosunek członkostwa zostały pojęciowo rozdzielone, byłaby to zaiste sytuacja paradoksalna. W gruncie rzeczy oznaczałoby to tezę, że ten niekonstytucyjny stan wykreował swoimi wyrokami z 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K 23/98) i 30 marca 2004 r. (sygn. akt K 32/03) sam Trybunał Konstytucyjny. Jak trafnie wskazuje Prokurator Generalny w piśmie z 28 lipca 2014 r. (znak PG VIII TK 149/13, s. 37-38), argumentacja wnioskodawcy w tym zakresie wydaje się wyjątkowo niejasna i niespójna.

Na marginesie warto zauważyć, że nawet gdyby dyskutować koncepcję członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej nawiązywanego *ex lege*, skutek nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu czy też prawa odrębnej własności lokalu w budynku zarządzanym przez spółdzielnię, jako postulat *de lege ferenda*, powstawałyby w konsekwencji interesujące i warte rozważenia problemy. Na

dyskusję zasługują w szczególności zakres i skutki stosowania w takiej sytuacji szeregu klasycznych instytucji prawa spółdzielczego (np. wykluczenie ze spółdzielni, wypowiedzenie członkostwa). Czy miałyby to oznaczać, że instytucje te nie znajdują w spółdzielni mieszkaniowej zastosowania, czy też skutkiem ich zastosowania byłaby również utrata tytułu do lokalu – co w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydaje się już założeniem dość ryzykownym?

5. Możliwa jest również taka interpretacja zarzutów zgłoszonych przez wnioskodawcę pod adresem art. 17¹ ust. 6 u.s.m., wedle której kwestionuje on przywołany przepis nie tyle (czy też – nie tylko) w zakresie, w jakim nie przewiduje powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, jako następującego *ex lege* skutku nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ale i w zakresie, w jakim obwarowuje przystąpienie do spółdzielni dodatkowymi przesłankami w postaci konieczności złożenia deklaracji członkowskiej oraz wykonania określonych świadczeń na rzecz spółdzielni (tj. wpłaceniem wpisowego i wniesieniem udziałów). Także w tym kontekście zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na poparcie – i to z kilku względów.

Po pierwsze – wyżej wymienione wymagania już bezspornie nie wynikają z art. 17¹ ust. 6 u.s.m., ale z ogólnych regulacji art. 16 § 1, art. 17, art. 19 § 1 i art. 20 § 1 pr. sp. To w myśl art. 19 § 1 i art. 20 § 1 członek spółdzielni jest zobowiązany do wniesienia wpisowego i zadeklarowanych udziałów (co najmniej jednego), stosownie do postanowień statutu. Z kolei według art. 16 § 1 pr. sp. warunkiem przyjęcia na członka jest złożenie deklaracji członkowskiej, w której określa się podstawowe dane osobowe kandydata i wskazuje m.in. ilość zadeklarowanych udziałów. Wpisowe jest jednorazowym, bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym spełnianym przez członka z tytułu przystąpienia do spółdzielni, równocześnie albo w określonym terminie po złożeniu deklaracji członkowskiej lub podjęciu przez właściwy organ spółdzielni decyzji o przyjęciu w poczet członków. Środki pochodzące z wpisowego zasilają fundusz zasobowy spółdzielni. Z kolei terminowi „udział”, używanemu zresztą przez ustawodawcę w różnych kontekstach terminologicznych i znaczeniowych (por. art. 5 § 1 pkt 3, art. 16 § 1-3, art. 19 § 1, art. 20 § 1, art. 26 § 1, art. 30, art. 77 § 3, art. 78 § 1 pkt 1, art. 135 pr. sp.), nadaje się na tle prawa spółdzielczego trojakić znaczenie.

Można mianowicie mówić o: tzw. udziale zadeklarowanym, stanowiącym obligatoryjną formę zobowiązania członka do świadczenia na rzecz podstawowego funduszu własnego spółdzielni, tj. funduszu udziałowego; „wplacie na udział”, rozumianej jako świadczenie na rzecz spółdzielni spełnione w wykonaniu ww. zobowiązania, i wreszcie tzw. udziale wniesionym (względnie kapitałowym lub bilansowym), który jest wyrażany określoną kwotą pieniężną i określa zakres partycypacji członka w zmiennym funduszu udziałowym spółdzielni (por. P. Zakrzewski, *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003, s. 40-69).

Po drugie – wskazanych wyżej wymagań nie można postrzegać jako nieuzasadnionych i nadmiernych, czy też ujmować ich wyłącznie z pozycji „dodatku” do wkładu budowlanego wnoszonego przez członka. Obowiązki majątkowe członka, polegające na wniesieniu wpisowego i udziałów, są konsekwencją ogólnych rozwiązań dotyczących struktury majątkowo-bilansowej spółdzielni (zob. m.in. art. 78 i art. 77 § 3 pr. sp.) oraz partycypacji członków w jej stratach (zob. przede wszystkim art. 19 § 2 pr. sp.). Wnioskodawca, który tak często odwołuje się do przepisów u.w.l., nie powinien przechodzić do porządku dziennego nad różnicą, jaka istnieje w tym zakresie pomiędzy art. 19 § 3 pr. sp. a art. 17 u.w.l.

Po trzecie – wymagania złożenia deklaracji oraz wykonania związanych z tym obowiązków członkowskich (zadeklarowania i wniesienia udziałów oraz wpisowego) nie stanowią nadmiernego ograniczenia żadnego z praw osoby zainteresowanej uzyskaniem członkostwa: ani spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ani też ujmowanego w tych kategoriach członkostwa. Co więcej, jak wskazano, są one logiczną konsekwencją zasad ustroju i funkcjonowania spółdzielni jako korporacji o zmiennym składzie osobowym i funduszu udziałowym (art. 1 § 1 pr. sp.).

Po czwarte – w spółdzielniach mieszkaniowych przepis art. 3 ust. 4 u.s.m. (dodany ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2002 r., zmodyfikowany ustawą zmieniającą z 3 czerwca 2005 r. i ponownie zmodyfikowany ustawą zmieniającą z 14 czerwca 2007 r.), nie eliminując możliwości ustalenia mniejszej wysokości wpisowego w statucie spółdzielni, ogranicza jednak maksymalną wysokość wpisowego w spółdzielniach mieszkaniowych – obecnie do wysokości 1/4 minimalnego wynagrodzenia za pracę. Regulacja taka ma zapobiegać nieuzasadnionym dochodom, jakie spółdzielnie mieszkaniowe mogłyby osiągać

np. przy okazji dokonywania obrotu spółdzielczymi własnościowymi prawami przez członków spółdzielni, a także stwarzaniu barier finansowych zniechęcających potencjalnych członków do przystępowania do spółdzielni (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2012, pkt 2.3.2).

6. Niezależnie od powyższego, trzeba zauważyć, że wprawdzie ustawa nie zakłada powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej (ze wszystkimi tego konsekwencjami) jako następującego *ex lege* skutku nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (a także odrębnej własności lokalu czy też ekspektatywy odrębnej własności lokalu – o czym niżej), tym niemniej nie zakazuje wystąpienia takiego skutku na podstawie stosownych oświadczeń woli zainteresowanego nabywcy i spółdzielni mieszkaniowej (tzw. umowa o przystąpienie do spółdzielni). W analizowanym zakresie funkcjonuje w pełni reguła *volenti non fit iniuria*. Nie może być więc mowy o naruszeniu postanowień art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na powyższą ocenę nie pozostaje bez wpływu fakt, iż zgodnie z treścią zakwestionowanego przepisu spółdzielnia mieszkaniowa nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on warunkom określonym w statucie. W drodze wyjątku od ogólnej reguły, wedle której z obowiązującej w prawie spółdzielczym zasady „otwartych drzwi” nie wynika roszczenie o przyjęcie do spółdzielni, w analizowanym przypadku roszczenie takie przysługuje nabywcy prawa do lokalu (podobnie zob. także art. 3 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1-3 i 7, art. 16 ust. 2, art. 17¹⁸ ust. 2 i art. 23 ust. 2 u.s.m.). Roszczenie o przyjęcie do spółdzielni może być na zasadach ogólnych dochodzone przed sądem w drodze powództwa o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę spółdzielni o przyjęciu określonej osoby w poczet członków (zob. art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.). Z uwagi na niemajątkowy charakter członkostwa w spółdzielni, sprawa o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę spółdzielni o przyjęciu określonej osoby w poczet członków jest sprawą o prawa niemajątkowe należącą do właściwości sądów okręgowych (art. 17 pkt 1 k.p.c.).

7. Reasumując, należy uznać, że art. 17¹ ust. 6 u.s.m., w zakresie, w jakim (i o ile) wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

4. Artykuł 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp.

4.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.m.: „Nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu obejmuje również wniesiony wkład budowlany albo jego część i staje się skuteczne z chwilą przyjęcia w poczet członków nabywcy lub spadkobiercy, z tym że w razie kolejnego zbycia ekspektatywy przed przyjęciem poprzedniego nabywcy w poczet członków zbycie to staje się skuteczne z chwilą przyjęcia kolejnego nabywcy w poczet członków. Przepis art. 23 stosuje się odpowiednio”. Przepis art. 23 u.s.m., do którego odsyła art. 19 ust. 2 zdanie 2 u.s.m. składa się aktualnie wyłącznie z ust. 2, który stanowi: „Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków niebędącego jej członkiem właściciela lokalu podlegającego przepisom ustawy, w tym także nabywcy prawa odrębnej własności lokalu, spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta, z zastrzeżeniem przepisu art. 3 ust. 3”.

Z kolei art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp., łącznie z nieobjętymi zakresem zaskarżenia, a pomieszczonymi w tym paragrafie zdaniami 2 i 3, przewiduje, że: „Warunkiem przyjęcia na członka jest złożenie deklaracji. Deklaracja powinna być złożona pod nieważnością w formie pisemnej. Podpisana przez przystępującego do spółdzielni deklaracja powinna zawierać jego imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania, a jeżeli przystępujący jest osobą prawną – jej nazwę i siedzibę, ilość zadeklarowanych udziałów, dane dotyczące wkładów, jeżeli statut ich wnoszenie przewiduje, a także inne dane przewidziane w statucie”.

2. Zdaniem wnioskodawcy, konstrukcja ekspektatywy odrębnej własności lokalu, o której mowa w art. 19 ust. 1 u.s.m., jest „instytucją ze wszech miar słuszną”;

nie budzi także jego wątpliwości założenie, że ekspektatywa powinna być związana z członkostwem w spółdzielni. Zastrzeżenia wnioskodawcy wywołuje natomiast fakt, że dla skutecznego nabycia tej ekspektatywy nie jest wystarczające zawarcie umowy między zbywcą a nabywcą, lecz niezbędne jest ponadto złożenie dodatkowego oświadczenia woli – deklaracji przystąpienia do spółdzielni realizującej inwestycję budowlaną, która ma obejmować lokal będący przedmiotem ekspektatywy, z czym wiąże się poniesienie określonych nakładów finansowych tytułem wpisowego i udziałów członkowskich, co ma stanowić nieuzasadnioną ingerencję w prawo podmiotowe nabywcy (wniosek, s. 20). Nabywcy ekspektatywy, „w zamian za świadczenie w postaci zapłaty kwoty odpowiadającej wartości rynkowej ekspektatywy nie otrzymują świadczenia w postaci skutecznego nabycia tego prawa”, co nie znajduje usprawiedliwienia w wartościach konstytucyjnych. Skoro bowiem spółdzielnia nie zostaje pozbawiona możliwości kontynuowania inwestycji (nabycie ekspektatywy odrębnej własności lokalu obejmuje wniesiony wkład budowlany albo jego część), nie można twierdzić, że w jakikolwiek sposób naruszone zostają jej interesy (wniosek, s. 21). W ocenie inicjatorów postępowania, godzi to w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 (zwłaszcza art. 64 ust. 2) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dodatkowo, w piśmie procesowym z 3 grudnia 2013 r. (sygn.. akt Twn 12/13) wnioskodawca wyjaśnia, że zakwestionowane przepisy naruszają także wolność zrzeszania się zadekretowaną w art. 58 ust. 1 Konstytucji – przez to, że zmuszają nabywcę, chcącego skutecznie realizować swoje prawo, do przystąpienia do organizacji, w której członkostwo jest związane z poniesieniem znacznych wydatków tytułem wpisowego oraz udziałów, w kwocie nierzadko przekraczającej 1000 zł. Obowiązek poniesienia tych kosztów nie ma przy tym żadnego związku z nabyciem ekspektatywy, nie jest też niezbędny z punktu widzenia uzasadnionych interesów spółdzielni (pismo procesowe z 3 grudnia 2014 r., s. 5-6).

4.2. Wzorce kontroli

1. Jako wzorce kontroli art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp. należy wskazać za wnioskodawcą: art. 21 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku przywołano ponadto art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Treść konstytucyjnych gwarancji własności została już scharakteryzowana (zob. wyżej, pkt II.2.2 i II.3.2 stanowiska); w tym miejscu należy natomiast przybliżyć treść i sposób rozumienia konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się.

2. Artykuł 58 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

3. Artykuł 58 Konstytucji w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, nie konkretyzując, w jakich formach organizacyjnych wolność ta może być realizowana. Wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oznacza zatem swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich i zapewnia swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00).

Istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego (zob. także art. 12 Konstytucji). Już w orzeczeniu z 12 lutego 1991 r. (sygn. akt K 6/90) Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wymienione rodzaje działalności są określone bardzo ogólnie, co oznacza, że wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach bardzo różną postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie istoty prawa do zrzeszania się nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia uniemożliwiły całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym. Ponadto, zdaniem Trybunału, ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie z powodu istnienia mechanizmów umożliwiających narzucanie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja

interesów członków określonego typu organizacji (wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03).

4. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że aby określony związek między ludźmi można było uznać za zrzeszenie, musi mieć on pewne niezbędne cechy: strukturę opartą na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności, stworzoną w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które będą osiągane za pomocą wybranych środków. Ponadto, członkowie danego zrzeszenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada pewnym minimalnym standardom demokracji (tak m.in. w wyroku TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00). Jak podkreśla się w doktrynie, prawo współuczestnictwa w decydowaniu o sprawach zrzeszenia nie musi opierać się na zasadzie pełnej równości wszystkich członków, jednak niedopuszczalny jest taki stan rzeczy, w którym doszłoby do wyeliminowania jakiegokolwiek wpływu niektórych członków na podejmowane w zrzeszeniu decyzje. Wynika to z wymogu pewnego demokratyzmu wewnętrznej struktury zrzeszenia (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 599 i n.).

Trybunał uznaje, że szczegółowe przesłanki zrzeszania się konkretyzuje ustawodawstwo zwykłe. Określa ono przede wszystkim sposób powstawania, struktury organizacyjne oraz możliwości rozwiązywania określonych zrzeszeń. Ustawy zwykłe tworzą gotowe formy (wzory) prawne, wśród których obywatele pragnący jednoczyć swoją działalność mają swobodę wyboru w zależności od celów, jakie pragną wspólnie realizować, oraz skutków, które chcą osiągnąć. Liczba tych prawnoorganizacyjnych form proponowanych przez ustawodawcę jest znaczna; w tym zakresie zachowuje on dużą – co nie znaczy że absolutną – swobodę decyzyjną. Tworząc określone formy prawne, ustawodawca musi mieć na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostają poza organizacją (zob. przykładowo wyroki TK z: 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

W swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że gwarantowana konstytucyjnie wolność zrzeszania się stanowi także probierz relacji między daną organizacją a jej

członkami. W wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Podobnie w wyroku z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) Trybunał zaznaczył, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji działają zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” – w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie z powodu istnienia mechanizmów umożliwiających narzucanie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja interesów członków określonego typu organizacji (w rozpatrywanej sprawie były to spółdzielnie mieszkaniowe). Statuty spółdzielni, mimo daleko idącej swobody w kształtowaniu ich treści, nie mogą zawierać unormowań arbitralnych. Takie rozwiązania stałyby bowiem w sprzeczności z art. 58 Konstytucji.

4.3. Analiza zgodności

1. Zarzuty i argumentacja wnioskodawcy odnośnie do niekonstytucyjności art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp. nie zasługują na uwzględnienie. Uzasadnienie takiego stanowiska nawiązuje po części do racji podniesionych już wyżej (zob. pkt II.3.3 stanowiska).

2. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być przypomnienie, że od daty wejścia w życie u.s.m. odrębna własność lokali w spółdzielni mieszkaniowej, podobnie jak spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (a od nowelizacji z 19 grudnia 2002 r. do nowelizacji z 14 czerwca 2007 r. także własnościowe prawo do lokalu), powstaje w wyniku zawarcia umowy o budowę lokalu pomiędzy spółdzielnią a członkiem spółdzielni. Tę zasadę uzyskiwania własności lokali wyłącznie przez członków (*sic* !) w wyniku zawartej z nimi przez spółdzielnię mieszkaniową umowy o budowę lokalu wprowadza art. 18 ust. 1 u.s.m., który nakazuje, aby umowa taka została zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności i determinuje jej treść, w tym podstawowe z interesującego nas punktu

widzenia zobowiązanie stron do zawarcia w przyszłości umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Umowy tego typu spółdzielnia może zawierać w odniesieniu do wszystkich lokali – tak mieszkalnych, jak i niemieszkalnych. Ustanowienie odrębnej własności lokalu ma nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od daty wybudowania lokalu, a jeżeli konieczne jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie lokalu – od daty uzyskania tego pozwolenia (art. 21 ust. 1 u.s.m.).

Celem wzmocnienia sytuacji prawnej osoby ubiegającej się o ustanowienie odrębnej własności lokalu w budynku budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową ustawodawca wprowadził w przepisach u.s.m. instytucję roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu, określanego przez samego ustawodawcę jako ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Jak wynika *explicite* z art. 19 ust. 1 zdanie 1 u.s.m., ekspektatywa odrębnej własności lokalu powstaje z chwilą zawarcia umowy o budowę lokalu. Jest to tzw. prawo podmiotowe tymczasowe (zob. K. Pietrzykowski [w:] *System...*, t. 4, red. E. Gniewek, s. 431 i cyt. tam dalsza literatura), którego realizacja i przekształcenie w bezwarunkowe i wymagalne roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu jest uzależnione od wykonania zobowiązania członka do wniesienia wkładu budowlanego oraz – co oczywiste – wybudowania lokalu przez spółdzielnię. Ekspektatywa odrębnej własności lokalu jest zbywalna, podlega dziedziczeniu i egzekucji.

3. Umowa zbycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu jest zawierana – niezależnie od woli i wiedzy spółdzielni mieszkaniowej, jako strony zobowiązanej z tytułu umowy o budowę lokalu – w formie aktu notarialnego (art. 19 ust. 3 u.s.m.) i obejmuje również wniesiony wkład budowlany lub jego część. W związku z konstrukcyjnym powiązaniem umowy o budowę lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, skuteczność (*scil.* pełna skuteczność) tej umowy była od początku obowiązywania u.s.m. powiązana z dokonaniem określonych czynności mających na celu nawiązanie przez nabywcę tegoż członkostwa. Według art. 19 ust. 2 u.s.m. w pierwotnym brzmieniu, obowiązującym do 14 stycznia 2003 r., skuteczność zbycia ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu była uzależniona od złożenia deklaracji członkowskiej przez nabywcę. Po nowelizacji tego przepisu na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach

mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058 ze zm.; dalej: u. zm. u.s.m. 2002 albo ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2002 r.) skuteczność nabycia ekspektatywy została uzależniona od przyjęcia w poczet członków spółdzielni nabywcy lub spadkobiercy.

„Nabycie” ekspektatywy jest tutaj rozumiane szeroko, zarówno jako nabycie w drodze czynności prawnej między żyjącymi (*inter vivos*), jak też nabycie na wypadek śmierci (*mortis causa*), a więc w wyniku dziedziczenia lub zapisu. Ponadto, w przywołanym przepisie zamieszczono istotną regulację, która w przypadku wielokrotnego rozporządzenia ekspektatywą uzależnia skuteczność nabycia od przyjęcia w poczet członków spółdzielni ostatniego nabywcy, bez konieczności uzyskiwania członkostwa przez poprzedniego nabywcę (poprzednich nabywców), przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 23 u.s.m. Nakazane przez art. 19 ust. 2 zdanie 2 u.s.m. odpowiednie stosowanie art. 23 ust. 2 u.s.m. oznacza, że nabywcy ekspektatywy odrębnej własności lokalu, spadkobiercy, zapisobiercy i licytantowi przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni.

4. Przed przejściem do dalszych rozważań należy podkreślić, że szereg tez formułowanych przez wnioskodawcę ma charakter nieprawdziwy lub nieprecyzyjny. Przede wszystkim, treść stosunku prawnego łączącego strony umowy o budowę lokalu jest zmienna w czasie. Nie można zakładać, że w każdym przypadku powstanie ekspektatywy odrębnej własności lokalu następuje równocześnie z należyтым wykonaniem zobowiązania do wniesienia wkładu budowlanego w całości. W praktyce jest wręcz przeciwnie. Co więcej, art. 18 ust. 2 u.s.m. dopuszcza sytuację, w której część wkładu budowlanego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, zaś członek jest obowiązany do spłaty tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal – z natury rzeczy wykonanie obowiązku wniesienia wkładu budowlanego będzie wówczas rozciągnięte w czasie.

Tym bardziej nieuzasadniona jest teza, że nabywca ekspektatywy odrębnej własności lokalu spełnia „świadczenie w postaci kwoty odpowiadającej wartości rynkowej lokalu” (wniosek, s. 20-21). Jeżeli w ogóle do spełnienia takiego świadczenia przez nabywcę dochodzi (co nie musi nastąpić, np. jeżeli ekspektatywa

jest przedmiotem darowizny, dziedziczenia lub zapisu), to w relacji między stronami (zbywcą i nabywcą) i w określonej przez nie wysokości, która przecież nie musi odpowiadać wartości spełnionego już na rzecz spółdzielni świadczenia, ani też wartości rynkowej czy odtworzeniowej budowanego lokalu.

5. Jednym z podstawowych kontrargumentów przemawiających przeciwko zasadności zastrzeżeń zgłoszonych przez wnioskodawcę jest fakt, iż zestawia on na jednej płaszczyźnie dwie, pojęciowo i podmiotowo różne relacje prawne: stosunek prawny wynikający z (ewentualnej) umowy zbycia ekspektatywy i stosunek prawny łączący uprawnionego z tytułu ekspektatywy (osobę, która zawarła umowę o budowę lokalu lub jej następcę prawnego) ze spółdzielnią mieszkaniową. Wnioskodawca domaga się przy tym, aby zdarzenie prawne skutkujące nabyciem ekspektatywy powodowało równoczesne „przystąpienie do spółdzielni” *ex lege*. Założenie to wydaje się jednak dyskusyjne z co najmniej kilku powodów.

Po pierwsze – nie można twierdzić, że nabywca ekspektatywy odrębnej własności lokalu w każdym przypadku składa określone oświadczenie woli, które wystarcza do nawiązania stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej (tj. oświadczenie woli o nabyciu ekspektatywy, równoznaczne w ocenie wnioskodawcy z deklaracją przystąpienia do spółdzielni). Przykładami mogą być przypadki nabycia ww. ekspektatywy *mortis causam* (np. w drodze dziedziczenia czy zapisu).

Po drugie – jeżeli *in casu* nabywca ekspektatywy odrębnej własności lokalu składa jakiegokolwiek oświadczenie woli, to jest ono skierowane wyłącznie do zbywcy, a nie do spółdzielni, a jego treść nie obejmuje relacji żadnej ze stron tej transakcji do korporacji. Co więcej, jak już wskazano, z punktu widzenia spółdzielni mieszkaniowej zbycie ekspektatywy własności lokalu stanowi *res inter alios acta*, następuje bowiem poza strukturą spółdzielni, bez jej woli i wiedzy.

Po trzecie – spółdzielnia mieszkaniowa ma legitymowany interes w tym, aby otrzymać bezpośrednio od zainteresowanego informację o dokonanym nabyciu ekspektatywy odrębnej własności lokalu i oświadczenie woli wyrażające zamiar przystąpienia do korporacji. Jak przekonująco wskazuje Prokurator Generalny

w stanowisku z 28 lipca 2014 r. (s. 43-44), spółdzielnia powinna wiedzieć, kto jest jej kontrahentem w czasie realizacji inwestycji.

Po czwarte – założenie, że do nawiązania stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej dochodzi na podstawie stosownych oświadczeń woli zainteresowanej osoby i spółdzielni (*scil.* jej właściwego organu) zdaje się w najpełniejszy sposób realizować (nie zaś naruszać) scharakteryzowane wyżej wymagania wynikające z konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się, z poszanowaniem dla autonomii woli podmiotów uczestniczących w analizowanym transferze praw. Jak będzie o tym jeszcze mowa, wymaganie to nie ma przy tym charakteru nadmiernego (nie utrudnia w nieproporcjonalny sposób uzyskania członkostwa w spółdzielni). Nabywca ekspektatywy odrębnej własności lokalu ma możliwość przystąpienia do spółdzielni mieszkaniowej, zaś art. 19 ust. 2 u.s.m. tę możliwość chroni przed nieuzasadnionymi próbami obstrukcji ze strony korporacji.

W ocenie Sejmu, te i inne możliwe do podniesienia kontrargumenty wskazują dobitnie na to, że postulat powiązania nabycia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z nabyciem praw do lokali w spółdzielni lub ekspektatywą takich praw, który może być dyskutowany jako postulat *de lege ferenda*, ma charakter *stricte* optymalizacyjny, a dyskusja na ten temat nie wydaje się wcale z góry przesądzona. Nie można zaś twierdzić, że obowiązująca regulacja – w szczególności zakwestionowane przepisy art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp. – poprzez nieuwzględnienie ww. postulatu narusza określone standardy konstytucyjne.

6. Podobnie, jak to uczyniono w odniesieniu do art. 17¹ ust. 6 u.s.m. (zob. wyżej, pkt II.3.3 stanowiska), należy zwrócić uwagę na wewnętrzną sprzeczność (a co najmniej niespójność) argumentacji wnioskodawcy w analizowanym zakresie. Z jednej strony deklaruje on bowiem akceptację dla uzależnienia możliwości zawarcia umowy o budowę lokalu celem ustanowienia jego odrębnej własności od członkostwa w spółdzielni, z drugiej zaś – określa czynności konwencjonalne prowadzące do tego skutku oraz związane z tym obowiązki świadczeń jako nadmierne ograniczenie praw przysługujących nabywcy.

Symptomatyczne jest w tym kontekście, zwłaszcza na tle pisma procesowego z 3 grudnia 2013 r., niezwykle jednostronne traktowanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Z perspektywy wnioskodawcy członkostwo w spółdzielni jest w zasadzie wypreparowane z elementów celowych i powinnościowych; ma być ono tylko „dodatkiem” do prawa do lokalu lub ekspektatywy tego prawa, umożliwiając wywieranie określonego wpływu na funkcjonowanie spółdzielni. Na gruncie *legis latae* i w świetle całej tradycji regulacyjnej prawa spółdzielczego jest to jednak optyka nieuzasadniona.

Pomijając już rolę i znaczenie kontestowanych przez wnioskodawcę obowiązków członkowskich takich jak wniesienie wpisowego czy udziałów, które były przedmiotem wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.3.3 stanowiska), trzeba wskazać, że skutkiem takiej optyki byłaby „wtórna niekonstytucyjność” związana z nierównym traktowaniem spółdzielców i ich podziałem na tych, którzy są (lub byli) zobowiązani do spełnienia tego typu świadczeń, przyczyniając się m.in. do utworzenia funduszu udziałowego i zasobowego spółdzielni oraz tych, którzy – nabywając np. ekspektatywę odrębnej własności lokalu na rynku wtórnym – byłiby z tego obowiązku zwolnieni. Jak należy bowiem przyjąć, wnioskodawca nie kwestionuje konstytucyjności instytucji wpisowego i udziałów oraz funduszu zasobowego i udziałowego spółdzielni w całości (jako takich).

7. Zarówno w świetle wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.3.3 stanowiska), jak i analizy praktyki nie sposób uznać, że uwarunkowanie pełnej skuteczności nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu przystąpieniem do spółdzielni mieszkaniowej na ogólnych zasadach określonych w art. 16 § 1 i art. 17 pr. sp. jest wymaganiem nadmiernym z punktu widzenia art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia istoty prawa majątkowego, jakim jest analizowana ekspektatywa. Przede wszystkim, przejściowe osłabienie skuteczności jej nabycia nie może być uznawane za naruszenie jej istoty – nie ma ono bowiem wpływu na możliwość dochodzenia roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu w przyszłości (po przystąpieniu nabywcy do spółdzielni). Po drugie, zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 zdanie 2 w związku z art. 23 ust. 2 u.s.m., spółdzielnia mieszkaniowa nie może odmówić

przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on warunkom określonym w statucie. Jak już wskazywano (zob. wyżej, pkt II.3.3.6 stanowiska), roszczenie o przyjęcie do spółdzielni może być na zasadach ogólnych dochodzone przed sądem w drodze powództwa o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę spółdzielni o przyjęciu określonej osoby w poczet członków (zob. art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.).

Nieuzasadniony i wewnątrznie niespójny jest również zarzut naruszenia art. 58 ust. 1 Konstytucji. Z jednej strony, wnioskodawca kwestionuje bowiem konieczność przystąpienia do spółdzielni mieszkaniowej jako przesłankę pełnej skuteczności nabycia ekspektatywy odrębnej własności lokalu, twierdząc, że obowiązek taki jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi gwarancjami wolności zrzeszania się, z drugiej zaś – optuje za powiązaniem takiego skutku z nabyciem ww. ekspektatywy *ex lege*.

8. Reasumując, należy uznać, że art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Artykuł 16 § 1 zdanie 1 pr. sp.

5.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Treść art. 16 § 1 pr. sp. została przytoczona i omówiona wyżej (zob. pkt II.4.1 i II.4.3 stanowiska). Przepis ten jest kwestionowany przez wnioskodawcę „w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji w celu przystąpienia do spółdzielni”.

2. W ocenie wnioskodawcy, złożenie odrębnego oświadczenia woli o przystąpieniu do spółdzielni mieszkaniowej przez osobę, która nabywa spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo ekspektatywę odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię „nie powinno być warunkiem wejścia w prawa członkowskie w tej spółdzielni”. Zawierając umowę, na podstawie której dana osoba

nabywa ww. prawa, dostatecznie jasno wyraża ona swoją wolę przystąpienia do spółdzielni. „Dlatego uzależnienie nabycia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej od złożenia dodatkowego oświadczenia (deklaracji) [...] stanowi nadmierną ingerencję w prawo podmiotowe będące przedmiotem nabycia”. Nabywca zostaje bowiem pozbawiony istotnych atrybutów nabywanego prawa, a więc wpływu na zarząd mieniem spółdzielczym, które współtworzy (wniosek, s. 25).

5.2. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp. przywołano (z uwzględnieniem sugerowanej na wstępie konieczności sprecyzowania) art. 21 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Co do treści i sposobu rozumienia tych postanowień należy odesłać do wcześniejszych ustaleń (zob. wyżej, pkt II.2.2 i II.4.2 stanowiska).

5.3. Analiza zgodności

1. Zarzuty wnioskodawcy dotyczące konstytucyjności art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp., tym razem ujętego jako samodzielny przedmiot kontroli (już nie związkowo) nie zasługują na uwzględnienie. Aktualność zachowują w tym zakresie wszystkie dotychczas poczynione ustalenia (zob. zwłaszcza wyżej, pkt II.3.3 i II.4.3 stanowiska).

2. W rezultacie należy uznać, że art. 16 ust. 1 zdanie 1 pr. sp., w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

6. Artykuł 26 § 2 pr. sp.

6.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Stosownie do zaskarżonego art. 26 § 2 pr. sp.: „Byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego oraz do innego majątku spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 125 § 5a”. Artykuł 125 § 5a pr. sp., do którego przepis ten odsyła, stanowi z kolei: „Jeżeli zgodnie z uchwałą, o której mowa w § 5 [tj. uchwałą walnego zgromadzenia określającą przeznaczenie majątku pozostałego w procesie likwidacji spółdzielni – uwaga własna], pozostały majątek ma być w całości lub części podzielony między członków, w podziale tym uwzględnia się byłych członków, którym do chwili przejścia albo postawienia spółdzielni w stan likwidacji nie wypłacono wszystkich udziałów”.

2. Wnioskodawca podnosi, że z zestawienia art. 26 § 1 i § 2 oraz art. 125 § 5a pr. sp. wynika, iż w przypadku wystąpienia ze spółdzielni członkowi spółdzielni co do zasady nie przysługuje prawo do udziału w jej majątku. Zwracane są mu jedynie udział lub udziały wniesione przy przystąpieniu do spółdzielni; wysokość kwot wypłacanych z tego tytułu nie jest jednak w żaden sposób skorelowana z wartością majątku spółdzielni w chwili wystąpienia. Tymczasem członek spółdzielni, zgodnie z art. 3 pr. sp., jest współwłaścicielem jej majątku. Jak wskazuje wnioskodawca: „Ich [tj. członków – uwaga własna] «prawo własności» do majątku spółdzielni należy rozumieć w sposób analogiczny, jak na przykład faktyczne prawo własności wspólników spółki jawnej dotyczące jej majątku” (wniosek, s. 26). Reguła taka wynika z samej istoty zrzeszeń o celach majątkowych. „Wobec tego majątek wypracowany przez spółdzielnię w oparciu o wniesione przez członków środki jest majątkiem tychże członków” (wniosek, s. 27). Przyjęcie, że członkowie spółdzielni nie mają prawa do jakiejś części tego majątku jest nie do przyjęcia z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony własności i innych praw majątkowych (tj. art. 21 i art. 64 Konstytucji) – tym bardziej, że ochrona własności spółdzielczej, jako własności grupowej, jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw

przysługujących członkom (wniosek, s. 29). Odmienność zasad rozliczenia się z występującym członkiem w stosunku do innych typów korporacji, przede wszystkim spółek handlowych, stanowi równocześnie o naruszeniu zasady równości (art. 32 Konstytucji). Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 5/91 wnioskodawca podnosi również, że zakwestionowana regulacja narusza także art. 58 ust. 1 Konstytucji, albowiem: „Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa wystąpienia z organizacji społecznej muszą być traktowane jako ingerencja w wolność jednostki” (wniosek, s. 28).

Wnioskodawca podkreśla, że: „W spółdzielniach mieszkaniowych problem ten pojawia się w sytuacji, gdy właściciele lokali wyodrębnionych w danej nieruchomości zamierzają przejąć zarząd nieruchomością wspólną od spółdzielni na zasadach przewidzianych w ustawie o własności lokali, rezygnując z członkostwa w spółdzielni. W takim bowiem przypadku często znaczne sumy wpłacane do spółdzielni na fundusz remontowy nie są z byłymi członkami w żaden sposób rozliczane. [...] Tym bardziej członkowie spółdzielni mieszkaniowej występując z niej nie mogą ubiegać się o jakiegokolwiek inne środki stanowiące majątek spółdzielni, który oni współtworzyli” (wniosek, s. 29).

6.2. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli art. 26 § 2 pr. sp. wnioskodawca (z uwzględnieniem koniecznego doprecyzowania) wskazał: art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Jeżeli idzie o treść i sposób rozumienia przywołanych gwarancji konstytucyjnych, należy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.2.2, II.3.2 i II.4.2 stanowiska).

6.3. Analiza zgodności

1. Zarzuty wnioskodawcy kierowane pod adresem art. 26 § 2 pr. sp. należy uznać za nieuzasadnione. Jakkolwiek można w tym przypadku mówić o pewnym ograniczeniu konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki – unormowanych zarówno w art. 64, jak i art. 58 ust. 1 Konstytucji – jest ono podyktowane innymi

godnymi ochroną wartościami konstytucyjnymi (porządkiem publicznym oraz wolnościami i prawami innych osób), z zachowaniem wymagań wynikających z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zasadniczą analizę należy jednak poprzedzić w tym przypadku ogólną charakterystyką skutków rozwiązania spółdzielni i wygaśnięcia stosunku członkostwa danej osoby (określanego dalej w uproszczeniu jako wystąpienie członka ze spółdzielni), wspartą ustaleniami dotyczącymi bilansowych aspektów jej funkcjonowania.

2. W punkcie wyjścia należy wskazać, że błędem wydaje się budowanie argumentacji mającej wykazać niekonstytucyjność art. 26 § 2 pr. sp. w oparciu o przepis art. 3 pr. sp., powszechnie krytykowany jako nieprecyzyjny. We współczesnej doktrynie dominuje, a w judykaturze jest utrwalone stanowisko, według którego przepis ten – w opozycji do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – podkreśla jedynie zaliczenie własności spółdzielczej – ujmowanej z ekonomicznego, a nie cywilistycznego punktu widzenia – do kategorii własności prywatnej, a nie społecznej (zob. przykładowo K. Pietrzykowski [w:] *System...*, t. 4, red. E. Gniewek, s. 365). Myślę tę wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z 6 lutego 1996 r. (sygn. akt III CZP 4/96) wskazując, że przepis art. 3 pr. sp. nie statuuje zasady, iż członkowie są współwłaścicielami nieruchomości spółdzielczych czy też innych praw, a zawiera jedynie określenie majątku spółdzielczego, traktowanego jako mienie prywatne, z ekonomicznego punktu widzenia. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 28 stycznia 2009 r. (sygn. akt I SA/OI 505/08) wywodząc, iż: „Artykuł 3 Prawa spółdzielczego nie pozbawia spółdzielni własności jej majątku i nie czyni spółdzielców współwłaścicielami w rozumieniu prawa cywilnego, a jedynie zalicza własność należącą do spółdzielni, jako osoby prawnej, do kategorii własności prywatnej, a nie spółdzielczej. Własność taka w rozumieniu przepisów prawa pozostaje jednak własnością cudzą, a jej przedmiot jest cudzym mieniem, także dla członka tej spółdzielni”.

Członkowie spółdzielni nie są zatem współwłaścicielami majątku spółdzielni, zarówno w znaczeniu przedmiotowym, jak i wartościowym – tj. nie przysługują im żadne „ogólne” uprawnienia ani co do całości, ani poszczególnych elementów, ani wreszcie „części wartości” tego majątku (pierwsze dwa aspekty wyraża paremia *quod*

universitatis est, non est singulorum). Jako uczestnikom korporacji, przysługują im natomiast, w przypadku wystąpienia lub rozwiązania spółdzielni, określone uprawnienia majątkowe o charakterze względnym oraz treści i zakresie ukształtowanym przez ustawę. Nie jest bowiem tak, że w przypadku wystąpienia członka lub rozwiązania jednostki wszystkie aktywa posiadane przez nią na określony dzień podlegają podziałowi lub stanowią podstawę dla określenia zasad rozliczenia się z występującym członkiem. Ustawodawca, określając te zasady, musi bowiem brać pod uwagę nie tylko interesy występującego członka, ale również wierzycieli korporacji, samej korporacji (zwłaszcza w kontekście stawianych przed nią celów) oraz pozostających w niej członków.

Upraszczając nieco sprawę, majątkowe konsekwencje wystąpienia członka korporacji mogą zostać ukształtowane – teoretycznie – według jednej z trzech podstawowych metod: rozliczenia według odpowiedniej części wartości aktywów netto (tj. aktywów, które nie pasywują zobowiązań jednostki), rozliczenia według udziału występującego w określonych funduszach własnych jednostki (wymienionych wprost lub odwrotnie – za wyjątkiem wyłączonych od podziału), albo bez obowiązku takiego rozliczenia (jak ma to miejsce np. w stowarzyszeniach). Jak widać, w przypadku prawa spółdzielczego został przyjęty drugi z ww. modeli, oparty na zwrocie występującemu członkowi równowartości wniesionych przez niego udziałów lub przypadających na niego udziałów z nadwyżki bilansowej (na podstawie zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok, w którym członek przestał należeć do spółdzielni, w sposób i w terminach określonych przez statut – art. 26 § 1 pr. sp.), z równoczesnym wyłączeniem podziału środków zgromadzonych na funduszu zasobowym spółdzielni (art. 26 § 2 pr. sp.).

3. Zgodnie z art. 78 § 1 pr. sp., zasadniczymi funduszami własnymi tworzonymi w spółdzielni są: 1) fundusz udziałowy powstający z wpłat udziałów członkowskich, odpisów na udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach oraz 2) fundusz zasobowy powstający z wpłat przez członków wpisowego, części nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach. Według § 2 tego artykułu,

spółdzielnia tworzy także inne fundusze własne przewidziane w odrębnych przepisach oraz w jej statucie.

Fundusz własny jednostki (tutaj – spółdzielni) jest instytucją prawa bilansowego, normowaną przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), a w pewnym zakresie – m.in. odnośnie do źródeł finansowania i przeznaczenia – także w relewantnej regulacji ustrojowej (tutaj – pr. sp. i u.s.m.). Fundusze własne są ujmowane wśród pasywów bilansu jednostki, wiążąc w sposób abstrakcyjny odpowiadającą im wartość aktywów (zob. P. Zakrzewski, *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003, s. 97 i n. oraz 106 i n. Nie należą one jednak do bilansowej kategorii zobowiązań, z uwagi na źródło pochodzenia (wpłaty udziałowców lub nadwyżka bilansowa) oraz zasady redystrybucji (m.in. zakaz zwrotu w trakcie trwania członkostwa). Struktura, a przede wszystkim odpowiednia wysokość funduszy własnych (tzw. materialna kapitalizacja) ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego spółdzielni.

Fundusz udziałowy jest jednym z podstawowych funduszy własnych spółdzielni, powstającym przede wszystkim z wpłat udziałów członkowskich (zob. M. Gersdorf [w:] M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 56). Fundusz udziałowy ma *ex definitione* charakter zmienny (tak już art. 1 § 1 pr. sp.). Jego wysokość zmienia się bowiem w efekcie przystępowania do spółdzielni nowych członków i utraty członkostwa przez dotychczasowych uczestników. Fundusz udziałowy pełni funkcję gospodarczą, gwarancyjną i partycypacyjną. Aktywa wnoszone na jego pokrycie służą finansowaniu prowadzonej działalności i stanowią podstawę zaspokojenia pretensji wierzycieli (zob. P. Zakrzewski, *Majątek ...*, s. 97 n.). Na możliwość uzyskania przez wierzyciela zaspokojenia z aktywów wiązanych przez fundusz udziałowy wpływa korzystnie zakaz zwrotu kwot wpłaconych na udziały obowiązkowe w czasie trwania stosunku członkostwa (art. 21 pr. sp.). W granicach wpłat wniesionych na udziały członkowie partycypują też w stratach ponoszonych przez spółdzielnię (art. 19 § 2, art. 28, art. 90 § 1 i 2 pr. sp.).

Fundusz zasobowy jest drugim z podstawowych funduszy własnych spółdzielni, powstającym przede wszystkim z wpisowego wnoszonego przez

członków (zob. M. Gersdorf [w:] M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 56). Fundusz zasobowy jest funduszem względnie stałym (niezmiennym) i odrębnym od pozostałych funduszy własnych spółdzielni. Wprawdzie wysokość funduszu zasobowego nie jest z góry oznaczona kwotowo, tym niemniej – w przeciwieństwie do funduszu udziałowego – jest ona niezależna od zmiennego składu członkowskiego spółdzielni. Fundusz zasobowy, a ściślej rzecz biorąc – część aktywów wiązana przez tę pozycję pasywów – nie podlega bowiem redystrybucji na rzecz członka w wypadku ustania jego członkostwa – co zresztą jest przedmiotem zarzutów wnioskodawcy.

4. Przed przystąpieniem do analizy *ratio* art. 26 § 2 pr. sp. należy podkreślić, że funkcjonowanie w ustawodawstwie mechanizmów rozliczenia się z występującym członkiem zniechęcających do występowania z korporacji jest całkowicie zrozumiałe i – wbrew poglądom wnioskodawcy – dość powszechne (tytułem przykładu można przywołać zasady sporządzania bilansu dla potrzeb określenia wysokości tzw. spłaty umorzeniowej i tzw. bilansu likwidacyjnego w spółkach kapitałowych, do których odwołuje się także sam wnioskodawca). Ustawodawca poprawnie uznaje, że utworzenie względnie trwałej, celowej jednostki organizacyjnej typu zrzeszeniowego jest pewną wartością, którą należy brać pod uwagę w przypadku rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy interesami członków niezainteresowanych dalszym w niej uczestnictwem a interesem samej korporacji (inkorporującym w istocie interes pozostałych w niej członków oraz jej wierzycieli).

Ilustracją powyższej tezy jest treść art. 26 pr. sp. Odnosząc się do uzasadnienia art. 26 § 2 pr. sp. należy podkreślić, że za ograniczeniem zakresu uprawnień majątkowych członka występującego ze spółdzielni przemawiają następujące, podstawowe motywy:

Po pierwsze – przeciwdziałanie decyzjom o lekkomyślnym wypowiedaniu członkostwa, zwłaszcza przez osoby, które nie mają ze spółdzielnią bliższych więzi (zob. A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 3, uw. 1). Negatywne konsekwencje odmiennego rozstrzygnięcia ustawowego można stosunkowo łatwo zidentyfikować w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, które budują lokale bez marży charakterystycznej dla

rynku deweloperskiego, w zamian za wkłady budowlane pokrywające wyłącznie koszty budowy. Stworzenie – poprzez przepisy regulujące zasady rozliczeń w przypadku wystąpienia ze spółdzielni – „systemu zachęt” do podejmowania tego typu decyzji spowodowałoby, że trwałość tych zrzeczeń mogłaby się stać iluzoryczna.

Po drugie – stabilizacja finansowa samej spółdzielni. Dopuszczenie do wypłacania członkowi występującemu ze spółdzielni równocześnie udziału i należnej części z funduszu zasobowego w okresie działania spółdzielni mogłoby bowiem powodować perturbacje w finansach spółdzielni (zob. A. Stefaniak, *ibidem*). Należy ponownie podkreślić, że spółdzielnia sama odpowiada za swoje zobowiązania własnym majątkiem. Jej podstawowy fundusz własny, tj. fundusz udziałowy, podobnie jak fundusz wkładów, jest zmienny, a jego wysokość jest wprost proporcjonalna do liczby członków. Fundusz zasobowy jest w tej sytuacji jedynym względnie stałym funduszem, którego wysokość nie zależy bezpośrednio od liczby członków spółdzielni, a który może być przeznaczony na pokrycie strat poniesionych przez spółdzielnię. Należy w tym kontekście podkreślić, że zgodnie z art. 90 pr. sp. straty bilansowe spółdzielni pokrywa się w pierwszej kolejności z funduszu zasobowego, a w części przekraczającej ten fundusz – z funduszu udziałowego i innych funduszy własnych spółdzielni, według kolejności określonej przez statut.

Po trzecie – i niejako w konsekwencji, zabezpieczenie interesów wierzycieli i pozostałych spółdzielców. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08): „Ochrona własności spółdzielczej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom spółdzielni. Myśl ta wyraża przy tym ideę, że interes członków spółdzielni nie jest prostą sumą interesów indywidualnych osób będących członkami spółdzielni, a raczej lokatorów lokali spółdzielczych. Spółdzielnia jest wspólnotą interesów jej członków, realizowaną wspólnie i samorządnie jako gospodarowanie majątkiem wspólnoty. Wskazać nadto należy, że z punktu widzenia znaczenia przypisywanego korporacyjnemu charakterowi spółdzielni w znacznie wyższym stopniu jest on dowartościowany w innych systemach prawnych, działających w warunkach gospodarki rynkowej, tam gdzie wyraźnie podkreśla się synergiczny charakter celu istnienia spółdzielczości, nieredukowalny do sumy indywidualnych interesów

członków. Ten synergiczny aspekt spółdzielczości podkreślają także regulacje europejskie (por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z 22 października 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, Dz. Urz. L 207 z 18 sierpnia 2003, s. 1-24, omówienie P. Zakrzewski, *Spółdzielnia europejska jako nowy typ osoby prawnej*, KPP nr 1/2008)".

Wskazane wyżej aspekty bilansowe są istotne zwłaszcza w spółdzielni mieszkaniowej, której cele i zakres działania są ograniczone (art. 1 ust. 2 i ust. 6 u.s.m.), którą w sferze działalności podstawowej (tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin) obowiązuje nakaz prowadzenia działalności bezwynikowej (art. 1 ust. 1¹ u.s.m.), a odnośnie do gospodarowania pożytkami i innymi przychodami z nieruchomości wspólnej wiążą reguły określone w art. 5 u.s.m.

5. Teza o niekonstytucyjności art. 26 § 2 pr. sp. i konieczności (lub zasadności) dopuszczenia zwrotu na rzecz występującego ze spółdzielni członka części aktywów pasywowanych przez fundusz zasobowy nie przekonuje także w kontekście źródeł tworzenia tego funduszu. Jak już wskazano, zgodnie z art. 78 § 1 pr. sp., fundusz zasobowy jest tworzony z wpisowego wnoszonego przez członków, odpisu z nadwyżki bilansowej spółdzielni (zob. art. 76 pr. sp.) oraz innych środków, w tym środków zewnętrznych (np. dotacji, darowizn, spadków, zapisów *etc.*). Argumentacja wnioskodawców jest w tym punkcie obarczona podwójnym błędem. Środki pasywowane przez fundusz zasobowy nie są bowiem wyłącznie środkami dostarczonymi (wpłaconymi) przez członków, te zaś, które rzeczywiście mają takie pochodzenie, nie zostały przez nich wniesione pod tytułem zwrotnym. Dopuszczenie wypłaty części środków zgromadzonych w funduszu zasobowym musiałoby się więc wiązać m.in. ze zmianą charakteru prawnego świadczeń spełnianych przez członków na rzecz spółdzielni. Dopuszczenie takiej wypłaty można byłoby – teoretycznie – rozważać jedynie w odniesieniu do tej części środków zgromadzonych w funduszu zasobowym, które pochodzą ze stezauryzowanej nadwyżki bilansowej.

6. W ocenie Sejmu, argumentem na rzecz forsowanej przez wnioskodawcę tezy nie może być ani porównanie wystąpienia członka z podziałem lub likwidacją spółdzielni, ani też poszukiwanie analogii pomiędzy spółdzielnią a innymi korporacyjnymi jednostkami organizacyjnymi.

Bezzasadność zestawienia instytucji wystąpienia członka z konstrukcją podziału lub likwidacji spółdzielni jest widoczna już w kontekście przedstawionych wyżej aspektów funkcjonalnych i teleologicznych. Występujący w pierwszym przypadku konflikt interesów członka występującego i członków pozostających w spółdzielni (a także jej samej) nie zachodzi w sytuacjach, w których byłby prawny podział spółdzielni ustaje i dochodzi do rozdysponowania całego jej majątku pomiędzy następców prawnych. Z przedstawionych wyżej względów treść art. 26 § 2 w związku z art. 125 § 5a pr. sp. jest jak najbardziej zrozumiała.

Brak także przekonującego uzasadnienia dla porównywania majątkowych konsekwencji wystąpienia członka ze spółdzielni i wygaśnięcia członkostwa wspólnika lub akcjonariusza w spółce handlowej. Skutki utraty członkostwa nie mogą być oceniane w oderwaniu od celu, w jakim tworzona jest jednostka organizacyjna danego typu, jej charakteru prawnego, istnienia lub braku elementów wzajemnej więzi między uczestnikami, zasad odpowiedzialności za zobowiązania wobec osób trzecich, źródeł i zasad pokrywania strat *etc.*

7. Pewnej korekty wymagają także wywody wnioskodawcy dotyczące środków zgromadzonych w funduszu remontowym spółdzielni mieszkaniowej. Pomijając już fakt, iż art. 26 § 2 pr. sp. nie dotyczy *expressis verbis* aktywów wiązanych przez ten fundusz, należy wskazać, że art. 6 ust. 3 u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 czerwca 2007 r. istotnie zmodyfikował zasady tworzenia i gospodarowania funduszem remontowym. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, w świetle obecnego brzmienia art. 6 ust. 3 u.s.m. spółdzielnia tworzy fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych w ogóle (przez co należy rozumieć wszelkie zasoby mieszkaniowe zarządzane przez spółdzielnię zgodnie z art. 1 ust. 3 u.s.m.), a nie tylko na remonty zasobów mieszkaniowych spółdzielni. Odpisy na ten fundusz obciążają koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi (także nie tylko zasobami spółdzielni). Natomiast obowiązek świadczenia na fundusz dotyczy członków

spółdzielni, właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni oraz osób niebędących członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, pkt 2.5.3).

8. Reasumując, należy uznać, że art. 26 § 2 pr. sp. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

7. Artykuł 27 ust. 1 u.s.m.

7.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Artykuł 27 u.s.m. składa się z 5 ustępów, które stanowią, co następuje:

„1. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.

3. Przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24¹ oraz art. 26.

4. Uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali, podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

5. Z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości”.

2. Zarzuty kierowane pod adresem art. 27 ust. 1 u.s.m. sprowadzają się do tezy o niezgodności tej regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji. Lakonicznie ją uzasadniając, wnioskodawca wskazuje, że: „Odesłanie do stosowania «odpowiedniego» (tj. nie wprost), a więc dopuszczającego pominięcie pewnych regulacji (nie wiadomo zresztą jakich) może powodować duże rozbieżności interpretacyjne i zamęt w praktyce” (wniosek, s. 15).

7.2. Wzorzec kontroli

Jako wzorzec kontroli art. 27 ust. 1 u.s.m. wnioskodawca wskazał jedynie art. 2 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadę prawidłowej (przyzwoitej, rzetelnej) legislacji. Treść art. 2 Konstytucji oraz sposób rozumienia ww. zasady były już prezentowane, w związku z czym wystarczy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.2.2.a stanowiska).

7.3. Analiza zgodności

1. Zarzuty wnioskodawcy sformułowane wobec art. 27 ust. 1 u.s.m. nie przekonują. Jak już wskazywano (zob. wyżej, pkt II.2.2.a stanowiska), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje restryktywne podejście do perspektywy stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu z uwagi na jego nieprecyzyjność i naruszenie art. 2 Konstytucji. Przykładowo, w wyroku z 3 listopada 2004 r. (sygn. akt K 18/03) Trybunał stwierdził, że: „Niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy,

gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (zob. także wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02).

2. Użyty w art. 27 ust. 1 u.s.m. zwrot nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów jest zwrotem powszechnie wykorzystywanym dla dookreślenia reżimu prawnego danej instytucji, poprzez nakaz sięgnięcia do przepisu lub przepisów zawartych w innej ustawie lub kompleksie regulacyjnym. Cele tego zabiegu są typowo pragmatyczne. Dzięki technice odpowiedniego stosowania przepisów unika się dublowania i nadmiernego rozbudowywania regulacji prawnej, uzyskując konieczną skrótowość i syntetyczność, a niekiedy również spójność tekstu (zob. § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908, a także M. Kokoszcyński [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, komentarz do § 156, s. 503).

Punktem wyjścia musi być ustalenie zakresu przepisów, które powinny być odpowiednio stosowane (przepisów odesłania) i materii, do której mają one być odnoszone. Na tle art. 27 u.s.m. wymagania powyższe są spełnione: przepisy ustawy o własności lokali stosuje się do oceny skutków powstania stanu współuprawnienia do nieruchomości związanych z ustanowieniem odrębnej własności lokalu w nieruchomości wielolokalowej znajdującej się dotychczas w wyłącznych zasobach spółdzielni mieszkaniowej – konieczne jest w tym celu uwzględnienie nie tylko ust. 1 art. 27 u.s.m., ale również pozostałych przepisów tego artykułu, a także unormowań art. 24¹ i art. 26 u.s.m.

Jest też oczywiste, że wykonanie nakazu odpowiedniego stosowania przepisów wymaga uwzględnienia specyfiki materii stanowiącej przedmiot regulacji przepisu odsyłającego i przepisu odesłania. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, pojęcie „odpowiedności” stosowania określonego przepisu lub przepisów oznacza, że niektóre z postanowień będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować (zob. przykładowo uchwała składu 7 sędziów SN z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt III CZP 51/12).

3. W piśmiennictwie ustalenie zakresu przepisów u.w.l., które znajdują zastosowanie do konstrukcji współwłasności nieruchomości z udziałem spółdzielni powstającej w wyniku ustanowienia odrębnej własności jednego lub niektórych lokali, wymaga dokonania odpowiednich zabiegów interpretacyjnych, ich efekt nie budzi jednak poważniejszych wątpliwości.

Po pierwsze – zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.m. w analizowanym przypadku nie stosuje się przepisów u.w.l. o zarządzie nieruchomością wspólną, tj. przepisów rozdziału 4 u.w.l., z wyjątkiem art. 18 ust. 1 u.w.l. oraz art. 29 ust. 1 i 1a u.w.l., które stosuje się odpowiednio. Zgodnie z art. 27 ust. 3 u.s.m. nie stosuje się przepisów u.w.l. o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli lokali, także umieszczonych w rozdziale 4 u.w.l. (oprócz jednego – art. 6 u.w.l., zamieszczonego w rozdziale 1 u.w.l., którego także się nie stosuje, gdyż dotyczy on wspólnoty mieszkaniowej).

Po drugie – oprócz tego art. 27 ust. 4 u.s.m. częściowo wyłączył działanie art. 12 ust. 3 u.w.l., dotyczącego zwiększania obciążeń właścicieli lokali użytkowych z tytułu kosztów zarządu nieruchomością wspólną na podstawie uchwały właścicieli lokali, poprzez to, że uchwała w tej sprawie jest podejmowana w spółdzielniach mieszkaniowych przez radę nadzorczą spółdzielni, na wniosek większości właścicieli lokali z danej nieruchomości (z budynku lub z budynków znajdujących się w obrębie danej nieruchomości; zob. niżej, pkt II.9 stanowiska). Do podjęcia przez radę nadzorczą uchwały zwiększającej obciążenia właścicieli lokali niemieszkalnych kosztami zarządu nieruchomością wspólną stosować się za to będzie zasada wyrażona w art. 12 ust. 3 u.w.l.

Po trzecie – art. 27 ust. 5 u.s.m. częściowo modyfikuje zasady występowania z żądaniem egzekucyjnej sprzedaży lokalu opartym na art. 16 u.w.l. (zob. niżej, pkt II.9 stanowiska).

W rezultacie, w spółdzielniach mieszkaniowych obowiązują następujące przepisy u.w.l.:

- 1) przepisy rozdziału 1 u.w.l. („Przepisy ogólne”), tj. art. 1-5 u.w.l., z wyjątkiem art. 6 u.w.l.;
- 2) przepisy rozdziału 2 u.w.l. („Ustanowienie własności lokalu”), tj. art. 7-11 u.w.l.;

- 3) przepisy rozdziału 3 u.w.l. („Prawa i obowiązki właścicieli lokali”), tj. art. 12-17 u.w.l., z wyjątkiem art. 12 ust. 3 u.w.l., którego postanowienia są stosowane w sposób przewidziany w art. 27 ust. 4 u.s.m., ale też z wyjątkiem art. 14 u.w.l. dotyczącego kosztów zarządu nieruchomością wspólną, które mają opłacać właściciele w odpowiednich ułamkowych częściach (bo ten stosowany będzie w formie zmodyfikowanej na skutek regulacji zawartych w art. 4 ust. 11, ust. 2 i ust. 4 u.s.m. oraz w art. 6 ust. 3 u.s.m., poświęconych opłatom, jakie mają do spółdzielni wносить właściciele lokali);
- 4) art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i ust. 1a u.w.l. – jedyne, jakie obowiązują spośród przepisów rozdziału 4 u.w.l. („Zarząd nieruchomością wspólną”), ale tylko stosowane odpowiednio, tylko w określonych w u.s.m. sytuacjach;
- 5) przepisy rozdziału 5 u.w.l. („Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe”), tj. art. 34-41 u.w.l. (których część dotyczy kwestii, jakie nie mogą mieć związku z funkcjonowaniem własności lokali w spółdzielniach mieszkaniowych; zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, pkt 2.25.1).

Należy równocześnie pamiętać, że art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m. przewidują możliwości „wyjścia” ze spółdzielczego reżimu zarządu nieruchomością wspólną, czego efektem będzie konieczność stosowania przepisów rozdziału 4 u.w.l. w pełnym zakresie.

4. Reasumując, należy zająć stanowisko, że art. 27 ust. 1 u.s.m. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

8. Artykuł 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m.

8.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Na wstępie należy przypomnieć treść art. 27 ust. 2 i ust. 3, które stanowią odpowiednio: „Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby

właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio” oraz „Przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24¹ oraz art. 26”.

Artykuł 24¹ u.s.m., do którego odsyłają wprost art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m., w dwóch kolejnych ustępach przewiduje, że: „Większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Do podjęcia uchwały stosuje się odpowiednio przepisy art. 30 ust. 1a, art. 31 i 32 ustawy o własności lokali”, zaś „Uchwała, o której mowa w ust. 1, nie narusza przysługujących członkom spółdzielni spółdzielczych praw do lokali”. Natomiast art. 26 ust. 1 u.s.m., do którego także odsyłają zakwestionowane przepisy, stanowi: „Jeżeli w określonym budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, niezależnie od pozostawania przez właścicieli członkami spółdzielni”.

Przepisy art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. odsyłają również do wybranych przepisów ustawy o własności lokali. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.w.l.: „Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej”. Natomiast według art. 29 ust. 1 i ust. 1a u.w.l.: „Zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, jest obowiązany prowadzić dla każdej nieruchomości wspólnej, określoną przez wspólnotę mieszkaniową, ewidencję pozaksięgową kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń

z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej”, zaś „Okresem rozliczeniowym wspólnoty mieszkaniowej jest rok kalendarzowy”.

2. Wnioskodawca, analizując mechanizm zarządzania nieruchomością wspólną oraz prawa i obowiązki właścicieli lokali na tle przepisów u.w.l. stwierdza, że ustawa ta stworzyła poprawny system rozwiązań opartych na zaangażowaniu wszystkich współuprawnionych. Zasady tej nie respektują natomiast – jego zdaniem – przepisy u.s.m. Przepisy art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. wyłączają w tym zakresie stosowanie przepisów ustawy o własności lokali, powierzając zarząd nieruchomością wspólną – z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m. – spółdzielni mieszkaniowej, choćby jej udział w prawie własności części wspólnych był minimalny. Możliwość „przejścia” na reżim u.w.l. istnieje, ale wyłącznie po spełnieniu szczególnych – bardzo rygorystycznych – warunków dotyczących minimalnej liczby lokali stanowiących przedmiot odrębnej własności (wniosek, s. 6).

Wyłączenie stosowania przepisów u.w.l. o zarządzie nieruchomością wspólną prowadzi do sytuacji, w której właściciel lokalu jest w wielu przypadkach faktycznie pozbawiony wpływu na zarządzanie nieruchomością wspólną, „a w konsekwencji swoim lokalem”. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których nie jest on równocześnie członkiem spółdzielni (wniosek, s. 7), kwalifikowanych przez inicjatorów postępowania jako „faktyczne ograniczenie prawa własności lokalu” (wniosek, s. 9). W ocenie wnioskodawcy, brak uprawnienia właściciela lokalu niebędącego członkiem spółdzielni do współuczestniczenia w procedurze podejmowania decyzji dotyczących nieruchomości, której jest właścicielem (ściślej: współwłaścicielem) stanowi bardzo dotkliwe ograniczenie prawa własności, dotykające samej jego istoty. Zastrzeżenia dotyczą jednak również pozycji właścicieli lokali będących członkami spółdzielni – wielkość posiadanego przez nich udziału w nieruchomości wspólnej nie ma bowiem żadnego znaczenia przy podejmowaniu decyzji w zakresie zarządu tą nieruchomością, wykonywanych w ramach spółdzielczych procedur korporacyjnych i zgodnie z zasadą „jeden członek – jeden głos” (wniosek, s. 8). Siła głosu takiej osoby jest więc taka sama jak siła głosu innego członka spółdzielni, któremu nie przysługuje prawo do lokalu w danej nieruchomości. Tymczasem w opinii wnioskodawcy, zakres prawa do uczestnictwa w zarządzie

mieniem wspólnym powinien w pełni odpowiadać wielkości udziału danej osoby we współwłasności (wniosek, s. 9).

W rezultacie, przepisy art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m., pozbawiając właścicieli lokali w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnię mieszkaniową istotnych atrybutów prawa własności, naruszają art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji (wniosek, s. 10 i 13). Poprzez uprzywilejowanie spółdzielni kosztem właścicieli lokali, zróżnicowanie pozycji właścicieli lokali w zależności od tego, czy są oni członkami spółdzielni, czy nie oraz równoległe funkcjonowanie dwóch reżimów prawnych zarządu nieruchomościami wielolokalowymi z wyodrębnioną własnością niektórych lokali godzą one również w art. 64 ust. 1 i art. 32 Konstytucji. Tymczasem wszystkie podmioty prawa posiadające tę samą cechę istotną – w opinii wnioskodawcy: właściciele lokali w nieruchomościach wielolokalowych – powinny być traktowane równo. Zakwestionowane przepisy naruszają także art. 58 ust. 1 Konstytucji: właściciel lokalu, chcąc zachować wpływ na zarząd nieruchomością wspólną musi bowiem pozostawać w stosunku członkostwa (wniosek, s. 12).

8.2. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. (według wnioskodawcy – ujmowanych w związku z art. 24¹ i art. 26 ust. 1 u.s.m.) wskazano art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Jeżeli idzie o treść i sposób rozumienia przywołanych gwarancji konstytucyjnych, należy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.2.2, II.3.2 i II.4.2 stanowiska).

8.3. Analiza zgodności

1. Ustanowienie odrębnej własności lokali (mieszkalnych lub użytkowych) generuje szereg specyficznych problemów prawnych i faktycznych wymagających rozwiązania. Do podstawowych należy określenie relacji między prawami wyłącznymi właścicieli poszczególnych lokali a prawem do korzystania z części budynku, które nie wchodzi w ich skład i gruntu, na którym jest on posadowiony, zasad

zarządzania, partycypacji w nakładach i wydatkach oraz ewentualnych pożytkach. Ustawodawca polski przyjął w tej mierze tzw. koncepcję dualistyczną (klasyczną; szerzej na temat możliwych w tej mierze rozwiązań zob. E. Gniewek, *Własność osobista lokali mieszkalnych w prawie polskim*, Wrocław 1986, s. 53 i n.; Z. Radwański, *Funkcja społeczna, treść i charakter prawny odrębnej własności lokali*, „Studia Cywilistyczne” 1968, t. XI, s. 60 i n.; K. Strzelczyk [w:] A. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 4 i n.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.l., w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej, którą stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Współwłasność nieruchomości wspólnej określa się mianem przymusowej, a udział we współwłasności jest prawem związanym z własnością lokali. Żadne z tych praw nie może być (odrębnie) przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Nie można także żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali.

W przeciwieństwie do typowej współwłasności w częściach ułamkowych, która jest zazwyczaj stanem o charakterze przejściowym, współwłasność nieruchomości wspólnej związana z odrębną własnością lokalu utrzymuje się przez czas dłuższy; nierzadko przez cały okres gospodarczej eksploatacji budynku. Dostrzegając tę różnicę, ustawodawca wzmacnia elementy organizacyjne występujące w ramach tej konstrukcji. *Ratio* stanowi umożliwienie niezakłóconego funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej, wyposażonej w zdolność prawną i powołanej do zarządzania (administrowania) nieruchomością wspólną w interesie (na rzecz) wszystkich (każdoczesnych) właścicieli.

2. Jeszcze bardziej skomplikowane są konsekwencje ustanowienia odrębnej własności niektórych lokali w nieruchomości znajdującej się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej. W rezultacie takiej czynności powstaje bowiem stan współwłasności nieruchomości wspólnej, którego uczestnikami są właściciele wyodrębnionych lokali oraz spółdzielnia, której ustawowym celem działania jest m.in. zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie umowy mienie jej członków (art. 1 ust. 3 u.s.m.). Z kolei sposób korzystania z lokali znajdujących się w danej nieruchomości jest zazwyczaj zróżnicowany: poza odrębną własnością

lokali, która może przysługiwać zarówno osobom będącym, jak i niebędącym członkami spółdzielni, lokale te są (mogą być) także przedmiotem spółdzielczych własnościowych praw do lokali (także przysługujących zarówno członkom, jak i osobom niebędącym członkami spółdzielni) oraz spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych (w tym przypadku przysługujących już tylko członkom spółdzielni).

W tej sytuacji ustawodawca musiał dokonać wyboru reżimu zarządzania nieruchomością wspólną, decydując się na „klasyczne”, zdaniem wnioskodawcy, reguły ustawy o własności lokali, bądź też – co ostatecznie uczynił w art. 27 ust. 2 u.s.m. – przyjmując rozwiązanie pośrednie, kojarzące zarząd sprawowany w dalszym ciągu przez spółdzielnię, jednak już jako zarząd powierzony w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.w.l., oraz pewne uprawnienia właścicieli lokali wynikające z udziału we współwłasności. Wprawdzie art. 18 ust. 1 u.w.l. stanowi, że właściciele lokali „mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej”. W piśmiennictwie zwraca uwagę, że spółdzielnia nie sprawuje zarządu nieruchomością wspólną tak jak każdy zarządca, któremu właściciele lokali powierzyli to zadanie na podstawie art. 18 ust. 1 u.w.l., ale „jak zarząd powierzony”. Takie sformułowanie jest uzasadnione z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, na co wskazuje również wnioskodawca, nie mamy tutaj do czynienia z rzeczywistym powierzeniem zarządu nieruchomością wspólną decyzją właścicieli lokali, ale z formą sprawowania zarządu z mocy przepisu ustawy (bez wyrażania woli przez właścicieli lokali). Po drugie, zarząd ten nie może być przez spółdzielnię sprawowany zgodnie z przepisami u.w.l., skoro podstawowych przepisów dotyczących tego zarządu, zawartych w rozdziale 4 u.w.l. nie stosuje się w spółdzielniach mieszkaniowych z uwagi na wyłączenie zawarte w zakwestionowanych przepisach art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 27 i 27¹).

3. Spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje, z mocy art. 27 ust. 2 u.s.m., zarząd nieruchomościami wspólnymi, których jest współwłaścicielem, niezależnie od tego,

czy inni właściciele lokali są, czy nie są członkami spółdzielni. Dotyczy to zarówno sytuacji, w których ustanowienie odrębnej własności niektórych lokali nastąpiło już pod rządami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak i innych. Tytułem przykładu można wskazać wygaśnięcie stosunku prawnego zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni mieszkaniowej, powstałego na podstawie umowy (zob. uchwały SN z: 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 100/08; 9 lutego 2012 r., sygn. akt III CZP 89/11). Zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową o tyle jednak nie ma charakteru „przymusowego”, że ustawa przewiduje także wyraźnie jego kres, wyznaczony przez przepisy art. 18 ust. 1 u.w.l., art. 24¹ lub art. 26 ust. 1 u.s.m. (zob. niżej, pkt II.8.3.6 stanowiska).

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt III CZP 100/08) oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2010 r. (sygn. akt SK 19/09), rozwiązanie przyjęte w przepisach art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. wyraźnie wskazuje na preferowanie przez ustawodawcę zarządu spółdzielni mieszkaniowej we wszystkich sytuacjach, gdy jest ona współwłaścicielem nieruchomości wspólnej. Ma ono na celu przede wszystkim ochronę interesów członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych oraz zapewnienie – do czasu wyodrębnienia ostatniego lokalu – sprawnego zarządzania nieruchomością wspólną, z reguły znacznych rozmiarów, do czego spółdzielnia ze swoją strukturą organizacyjną jest lepiej przygotowana niż wspólnota mieszkaniowa. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, przepisy art. 27 u.s.m. zmierzają do ujednoczenia zarządu nieruchomościami stanowiącymi współwłasność spółdzielni i zbudowania konstrukcji szczelnego systemu zarządzania takimi nieruchomościami oraz ciągłości wykonywania zarządu przez spółdzielnię. Z kolei w uchwale z 9 lutego 2012 r. (sygn. akt III CZP 89/11) Sąd Najwyższy podkreślił, że ustawodawca, wprowadzając art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m., musiał zdawać sobie sprawę, że w budynkach przekazanych spółdzielniom mieszkaniowym np. na podstawie ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.). wyodrębniono wcześniej własność części lokali (więc że funkcjonują tam wspólnoty mieszkaniowe z udziałem spółdzielni mieszkaniowych

stosujące do zarządu nieruchomością wspólną przepisy u.w.l.), a mimo to nie wprowadził żadnych przepisów przejściowych. Wobec tego przepisy art. 27 u.s.m. są nie tylko przepisami późniejszymi, ale też przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów u.w.l., więc uchylają stosowanie przepisów u.w.l. w sytuacji, gdy nieruchomość wspólna stanowi własność spółdzielni mieszkaniowej.

4. Rozwiązanie przyjęte w art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. prowadzi – formalnie rzecz biorąc – do ograniczenia uprawnień, jakie przysługują właścicielom lokali w zwykłych wspólnotach mieszkaniowych (funkcjonujących na podstawie przepisów u.w.l.). Skoro bowiem w nieruchomościach objętych działaniem u.s.m. wspólnota mieszkaniowa nie działa (a nawet nie stosuje się przepisu art. 6 u.w.l. stanowiącego, czym jest wspólnota mieszkaniowa) i nie odbywają się zebrania właścicieli lokali, to tym samym właściciele ci nie podejmują decyzji w istotnych sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej, m.in. nie przyjmują rocznego planu gospodarczego, nie decydują o wysokości opłat na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną ani o wysokości wynagrodzenia zarządcy, nie podejmują decyzji w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia nieruchomości lub zmian własnościowych (w tym dotyczących zmian udziałów, zbywania lokali powstałych z przebudowy części wspólnych budynku, podziału nieruchomości wspólnej lub nabywania nieruchomości przez wspólnotę mieszkaniową).

Efektom art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. jest więc pewne ograniczenie uprawnień właścicieli lokali w prawach przysługujących im z tytułu udziału w nieruchomości wspólnej; postanowienia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji mogą być zatem adekwatnymi wzorcami kontroli tych przepisów. Tym niemniej, jest to ograniczenie wprowadzone w drodze ustawy i uzasadnione co najmniej trzema przesłankami.

Po pierwsze, ustawodawca zakłada, że – przynajmniej co do zasady i na początku procesu ustanawiania odrębnej własności lokali – spółdzielnia będzie tym współwłaścicielem, którego udział w nieruchomości wspólnej jest największy. Wprowadzenie mechanizmu powierzania zarządu decyzją większości współwłaścicieli prowadziłoby więc – zapewne – do tego samego rezultatu.

Po drugie, wprowadzanie już z chwilą ustanowienia odrębnej własności pierwszego lokalu w nieruchomości wielolokalowej typowych mechanizmów zarządu nieruchomością wspólną wynikających z ustawy o własności lokali wydaje się rozwiązaniem pragmatycznym także z tego punktu widzenia, że spółdzielnia mieszkaniowa jest profesjonalnym zarządcą. W wielu przypadkach koszty sprawowania zarządu przez spółdzielnię będą niższe niż koszty zarządu sprawowanego przez wybranego w tym celu zarządcę.

Po trzecie, za rozwiązaniem przyjętym w art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. przemawia dążenie do unikania „dublowania się” mechanizmów zarządu (wynikających z istnienia wspólnoty mieszkaniowej i charakterystycznych dla spółdzielni), a przede wszystkim – potrzeba zabezpieczenia i ochrony praw osób uprawnionych z tytułu spółdzielczych praw do lokali. Trzeba mieć na względzie i to, że nie każda z tych osób może (z powodów prawnych lub faktycznych) stać się właścicielem zajmowanego przez siebie lokalu; stosunkowo nieskomplikowane jest natomiast uzyskanie członkostwa w spółdzielni i w ten sposób zapewnienie sobie wpływu na decyzje podejmowane m.in. w stosunku do nieruchomości, w której znajduje się dany lokal.

Podobną ocenę sformułował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2010 r. (sygn. akt SK 19/09), wskazując iż: „[...] w orzecznictwie sądowym pozytywnie była oceniana zasada wykonywania zarządu przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie ustawy, po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym dotychczas w całości do spółdzielni mieszkaniowej. Zasada ta była wyrazem kompromisu, jaki musiał przyjąć ustawodawca, regulując kwestie zarządu nieruchomością wspólną w sytuacji skomplikowanego układu stosunków własnościowych spółdzielni i właścicieli wyodrębnionych lokali. W uchwale z 26 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 100/08, OSNC nr 10/2009, poz. 140, Sąd Najwyższy stwierdził, że wyłączenie stosowania przepisów ustawy o własności lokali do zarządu nieruchomością wspólną sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową do czasu podjęcia odmiennej decyzji przez właścicieli lokali wyodrębnionych w tej nieruchomości jest «zrozumiałe, gdyż w innym przypadku dochodziłoby do stosowania dwóch procedur dotyczących zarządzania tą samą nieruchomością – procedur właściwych dla spółdzielni i właściwych dla

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

Art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. w zaskarżonym brzmieniu, utrzymujący zarząd spółdzielni mieszkaniowej po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym wcześniej w całości do tej spółdzielni, należy postrzegać nie tyle jako przepis uprzywilejowujący spółdzielnie mieszkaniowe, ile przepis chroniący interesy ich członków. W sytuacji, gdy większość lokali w budynku należącym wcześniej do spółdzielni mieszkaniowej stanie się przedmiotem odrębnej własności, większościowi właściciele zawiążą zaś – tak jak to miało miejsce w sprawie skarżącej – wspólnotę mieszkaniową, pozostali posiadacze lokali mieszkalnych w tej nieruchomości będący członkami spółdzielni mieszkaniowej będą mieli wpływ na zarząd tą nieruchomością jedynie przez spółdzielnię mieszkaniową. Powierzenie tej ostatniej zarządu nieruchomością wspólną ma na celu utrzymanie istniejącego *status quo* oraz ochronę interesów członków spółdzielni mieszkaniowej, którzy nie są właścicielami posiadanych lokali mieszkalnych. Ustawodawca stworzył

możliwość zniesienia tego stanu przejściowego w wyniku zgodnego porozumienia właścicieli wyodrębnionych lokali i spółdzielni mieszkaniowej jako właściciela lokali niewyodrębnionych reprezentującej członków spółdzielni nieposiadających prawa własności zajmowanych lokali”.

5. Odrębnym zagadnieniem jest ocena zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji. Pomijając przywołane już wyżej argumenty przemawiające za ograniczeniem praw właścicieli lokali znajdujących się w nieruchomości, której współwłaścicielem jest spółdzielnia mieszkaniowa, należy wskazać, że ustawodawca stara się zrekompensować ww. skutki przyznając tym osobom pewne dodatkowe uprawnienia. Jak już wskazywano, ochronę interesów osób dysponujących prawami do lokali znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej, ale niebędących jej członkami, zapewniają m.in. zasada indywidualizowania opłat eksploatacyjnych, prawo zwracania się do spółdzielni o przedstawienie kalkulacji ustalonej imiennie wysokości opłat eksploatacyjnych, prawo kwestionowania bezpośrednio na drodze sądowej zasadności zmiany wysokości opłat eksploatacyjnych, przerzucenie w tym zakresie ciężaru dowodu na spółdzielnię mieszkaniową czy też możliwość zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia w zakresie, w jakim dotyczy ona jego prawa odrębnej własności lokalu (art. 4 ust. 1¹, ust. 4, ust. 4¹, ust. 6⁴ i ust. 8, art. 24 u.s.m.). Naturalnie, przed osobami takimi otwarta jest również możliwość przystąpienia do spółdzielni i uzyskania w ten sposób pełni praw przysługujących z tytułu członkostwa – nie tylko, jak wskazuje wnioskodawca, celem „zrekompensowania” brakujących uprawnień właścicielskich w odniesieniu do nieruchomości wspólnej, ale również uzyskania wpływu na wszelkie decyzje korporacji. Z tego samego powodu nie można podzielić zarzutu naruszenia przez art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. postanowienia art. 58 ust. 1 Konstytucji.

6. Podstawowym argumentem przeciwko tezie o naruszeniu przez art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i wolności zrzeszania się (tj. art. 21 ust. 1, art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji) są możliwości zniesienia „ustawowego” zarządu

nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię, na podstawie art. 18 ust. 1 u.w.l., art. 24¹ lub art. 26 ust. 1 u.s.m. W ocenie Sejmu, przepisy te, przywoływane związkowo jako element (składowa) przedmiotu kontroli, stanowią najpoważniejszy argument przemawiający za tym, iż ograniczenie uprawnień współwłaścicielskich wynikające z art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. nie ma ani charakteru bezwzględnie i trwałego, ani też nie ingeruje w „istotę” tych uprawnień.

Należy przy tym wskazać, że analogiczny sposób oceny przyjął Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z 28 października 2010 r. (sygn. akt SK 19/09). Trybunał wskazał m.in. że: „[...] argumentacja skarżącej opiera się na błędnym założeniu, jakoby mechanizm spółdzielczego zarządu nieruchomością wspólną, przewidziany w art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., miał charakter bezwzględny i nieprzewidujący wyjątków. Tymczasem zarówno z treści samego przepisu, jak i poglądów doktryny komentującej jego znaczenie normatywne wynika jednoznacznie, że ustawowy reżim zarządu nieruchomością wspólną może ustać nie tylko *ex lege* po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu w danym budynku (art. 26 ust. 1 *in fine* u.s.m.), lecz także na podstawie umowy właścicieli lokali (art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali). [...] Zarzut skarżącej opiera się zatem na błędnym założeniu, zgodnie z którym art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. statuował przymusowy zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową, który nie mógł zostać zniesiony przez współwłaścicieli tej nieruchomości. Błądność tego założenia polega na tym, że zarówno wówczas, jak i obecnie zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową nie miał charakteru przymusowego i obligatoryjnego. Zarząd ten mógł ustać albo *ex lege* po wyodrębnieniu ostatniego lokalu w danym budynku, albo w drodze umowy zawartej przez współwłaścicieli w trybie art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali”.

Stanowisko takie należy podtrzymać tym bardziej w obowiązującym stanie prawnym, wobec wprowadzenia art. 24¹ u.s.m., który umożliwia „przejście” do trybu zarządu wykonywanego (w całości) zgodnie z przepisami ustawy o własności lokali na podstawie uchwały większości właścicieli lokali w obrębie danej nieruchomości, i to obliczonej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

7. Reasumując, należy zająć stanowisko, że przepisy art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m. są zgodne z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

9. Artykuł 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m.

9.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Na wstępie należy przypomnieć treść zakwestionowanych przepisów art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m., według których: „Uchwałą, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali, podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej” oraz „Z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości”.

Przepis art. 12 ust. 3 u.w.l., od którego odsyła art. 27 ust. 4 u.s.m. przewiduje, że: „Uchwała właścicieli może ustalić zwiększenie obciążenia z tego tytułu właścicieli lokali użytkowych, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali”. Natomiast przepis art. 16 ust. 1 u.w.l., do którego odsyła art. 27 ust. 5 u.s.m. stanowi: „Jeżeli właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, wspólnota mieszkaniowa może w trybie procesu żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości”.

2. Wnioskodawca podnosi, że konsekwencją stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27 ust. 2-3 u.s.m. powinna być analogiczna ocena tych wszystkich regulacji, które utrudniają właścicielom lokali „przejście” do stosowania zasad właściwych ustawie o własności lokali.

Pierwszą z tego typu regulacji jest art. 27 ust. 4 u.s.m. W ocenie inicjatorów postępowania, pozbawienie ogółu właścicieli w budynku zarządzanym przez spółdzielnię w trybie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych możliwości samodzielnego – a więc z pominięciem rady nadzorczej – ustalenia większych obciążeń właścicieli lokali użytkowych stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli lokali w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnię w porównaniu z sytuacją właścicieli lokali w innych nieruchomościach.

Drugim tego typu unormowaniem jest art. 27 ust. 5 u.s.m. Argumentacja wnioskodawcy jest w tym przypadku analogiczna. W jego ocenie: „[...] wyłączenie uprawnienia opisanego w art. 16 ustawy o własności lokali w stosunku do właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię stanowi nieuzasadnione ograniczenie praw tych właścicieli i zróżnicowanie ich sytuacji w porównaniu z pozycją właścicieli lokali w innych budynkach” (wniosek, s. 14).

9.2. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. wskazano art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Jeżeli idzie o treść i sposób rozumienia przywołanych gwarancji konstytucyjnych, należy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.2.2, II.3.2 i II.4.2 stanowiska).

9.3. Analiza zgodności

1. W analizowanym kontekście należy uznać, że wnioskodawca nie obalił skutecznie domniemania konstytucyjności art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. Osią, wokół której ogniskuje się jego argumentacja, jest wyłącznie wykazywanie różnic pomiędzy regułami podejmowania decyzji w sprawie zwiększenia obciążeń ponoszonych przez właścicieli lokali użytkowych oraz występowania z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu na podstawie przepisów u.w.l. stosowanych samodzielnie oraz wespół z art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m.

2. W ocenie Sejmu, dyskusyjna jest już sama możliwość porównywania reguł podejmowania decyzji w ramach zarządu sprawowanego przez wspólnotę mieszkaniową oraz spółdzielnię mieszkaniową. Nie wydaje się, aby cechą relewantną, upoważniającą do dokonywania tego typu porównań, było przysługiwanie co najmniej jednej osobie prawa odrębnej własności lokalu. Bardziej istotna wydaje się konieczność wkomponowania trybu podejmowania decyzji, o których mowa w art. 12 ust. 3 i art. 16 ust. 1 u.w.l., w obowiązujący odpowiednio w jednym i drugim przypadku schemat organizacyjny.

W tym kontekście wypada zauważyć – odmiennie od optyki prezentowanej przez inicjatorów postępowania – że regulacja art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. stanowi próbę kompromisu i wyważenia ochrony interesów oraz reguł współdecydowania właścicieli lokali w danej nieruchomości oraz konsekwencji sprawowania zarządu nieruchomością przez spółdzielnię, zgodnie z art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. Trzeba przy tym podkreślić, że zakwestionowane przepisy gwarantują wpływ na ww. czynności konwencjonalne wszystkim właścicielom lokali – zarówno będących członkami spółdzielni, jak i nieposiadającymi tego statusu. Stosowanie art. 12 ust. 3 i art. 16 ust. 1 u.w.l. bez żadnych modyfikacji nie byłoby możliwe już z tego powodu, że w trybie zarządu sprawowanego przez spółdzielnię brak jurydycznej możliwości podjęcia – z bezpośrednim skutkiem wobec osób trzecich – „uchwały właścicieli lokali”; z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 27 ust. 3 u.s.m. brak też możliwości działania w charakterze „wspólnoty mieszkaniowej” w inny sposób niż za pośrednictwem organów spółdzielni. *Sui generis* pośrednictwo organów spółdzielni (odpowiednio: rady nadzorczej lub zarządu) umożliwia zaś uwzględnienie interesów uprawnionych z tytułu spółdzielczych praw do lokali w danej nieruchomości, którzy także zasługują na ochronę.

Brak takiego prawnie doniosłego (istotnego) zróżnicowania jest widoczny zwłaszcza na tle żądania licytacyjnej sprzedaży lokalu z art. 16 ust. 1 u.w.l. Trudno mówić o „wyłączeniu” tej kompetencji w zestawieniu z sytuacją prawną właścicieli lokali w nieruchomościach, które nie są zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe, skoro z żądaniem takim w tzw. dużych wspólnotach mieszkaniowych występuje zarząd wspólnoty, za zgodą właścicieli lokali wyrażaną w uchwale (art. 22 ust. 3 pkt 7 u.w.l.). Przepis art. 27 ust. 5 u.s.m. przypisuje zaś właścicielom lokali

położonych w danej nieruchomości dalej idące uprawnienia wnioskowe – realizowane przez zarząd spółdzielni.

3. Wnioskodawca nie wykazał również, w jaki sposób przepisy art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. naruszają istotę praw przysługujących właścicielom lokali w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię (art. 64 Konstytucji jest zaś w tym przypadku przywoływany w całości – jak należy sądzić, nieprzypadkowo). Nie sprecyzowano nawet, czy przesłanką zakwestionowania tych przepisów jest ingerencja w prawo odrębnej własności lokalu czy też prawa współwłasności do nieruchomości wspólnej.

4. Reasumując, należy zająć stanowisko, że art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

10. Artykuł 27¹ u.s.m.

10.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Zaskarżony art. 27¹ u.s.m. stanowi, iż: „Przepisy art. 18-22, art. 23 ust. 2, art. 24, art. 24¹, art. 26 i art. 27 stosuje się odpowiednio do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego”. Przepis ten jest kwestionowany przez wnioskodawcę „w zakresie, w jakim odsyła do art. 24¹, art. 26 ust. 1 i art. 27 u.s.m.”.

2. Uzasadnienie zarzutów wnioskodawcy sprowadza się do jednozdaniowego odesłania do wcześniejszych uwag dotyczących art. 27 u.s.m.

10.2. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli art. 27¹ u.s.m. – we wskazanym wyżej zakresie – przywołano art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie 1, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Jeżeli idzie o treść i sposób rozumienia tych gwarancji konstytucyjnych,

należy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.2.2, II.3.2 i II.4.2 stanowiska).

10.3. Analiza zgodności

1. Analizę zgodności art. 27¹ u.s.m. można sprowadzić – podobnie jak to czyni wnioskodawca – do prostego odesłania do wcześniejszych uwag dotyczących konstytucyjności art. 27 u.s.m. (zob. wyżej, pkt II.7.3, II.8.3 i II.9.3 stanowiska). Stosując *per analogiam* poczynione wówczas ustalenia, trzeba uznać art. 27¹ u.s.m. za zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli.

2. W rezultacie, trzeba zająć stanowisko, że art. 27¹ u.s.m., w zakresie, w jakim odsyła do art. 241, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

11. Artykuł 40 u.s.m.

11.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Artykuł 40 u.s.m. przewiduje: „Spółdzielnia pozostaje właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości i użytkownikiem lub współużytkownikiem wieczystym gruntu w takim zakresie, w jakim nie narusza to przysługującej członkom i właścicielom lokali niebędącym członkami spółdzielni odrębnej własności lokali lub praw z nią związanych. W szczególności mieniem spółdzielni pozostają:

- 1) nieruchomości służące prowadzeniu przez spółdzielnię działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej, społecznej, oświatowo-kulturalnej, administracyjnej i innej, zabudowane budynkami i innymi urządzeniami;

- 2) nieruchomości zabudowane urządzeniami infrastruktury technicznej, w tym urządzeniami i sieciami technicznego uzbrojenia terenu związanymi z funkcjonowaniem budynków lub osiedli, z zastrzeżeniem art. 49 Kodeksu cywilnego;
- 3) nieruchomości niezabudowane”.

2. W ocenie wnioskodawcy, art. 40 u.s.m. narusza art. 2 Konstytucji z uwagi na wątpliwości co do znaczenia normy w nim wyrażonej. Jak bowiem wskazują inicjatorzy postępowania: „Nie wiadomo, w jakich okolicznościach majątek ten pozostaje własnością spółdzielni”.

11.2. Wzorce kontroli

Jako wzorzec kontroli art. 40 u.s.m. we wniosku wskazano art. 2 Konstytucji. Co do treści i sposobu interpretacji wynikającej z tego przepisu zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej, rzetelnej) legislacji należy odesłać do wcześniejszych rozważań (zob. wyżej, pkt II.2.2.a stanowiska).

11.3. Analiza zgodności

1. W ocenie Sejmu, zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na poparcie, zaś art. 40 u.s.m. należy uznać za zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej, rzetelnej) legislacji, której elementem jest zasada określoności przepisów prawa. Pomijając już widoczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rygorizm w ocenie możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu w oparciu o zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawa, trzeba stwierdzić, że treść normy wynikającej z analizowanego przepisu jest jednoznaczna, a jej wykładnia nie nastrocza poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych. Problemów takich nie odnotowano ani w orzecznictwie, ani też w doktrynie, które jednoznacznie opowiadają się za uznaniem, że art. 40 u.s.m. dostarcza dyrektyw pomocnych w procesie wyodrębniania w nieruchomości spółdzielczej odrębnej własności lokali. Przepis ten

nie ma przy tym charakteru bezwzględnego, a priorytetem przy określaniu składników majątkowych pozostających mieniem spółdzielni powinien być interes prawny właścicieli poszczególnych lokali (zob. przykładowo: wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt I ACa 1357/11; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19 listopada 2013 r., sygn. akt I ACa 622/13 oraz K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 49, Nb. 2 i 3).

2. W związku z powyższym, należy uznać, że art. 40 u.s.m. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;

12. Wniosek końcowy

Reasumując dotychczasowe ustalenia i przyjmując wynikającą z systematyki kontrolowanych ustaw kolejność zakwestionowanych przepisów, w ocenie Sejmu należy uznać, że:

- 1) art. 27 ust. 1 u.s.m. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 27 ust. 2 i ust. 3 u.s.m. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji;
- 3) art. 40 u.s.m. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 19 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 pr. sp. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 5) art. 16 ust. 1 zdanie 1 pr. sp., w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 Konstytucji;
- 6) art. 26 § 2 pr. sp. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Ponadto, w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania, sformułowanego w pkt I.4 stanowiska, należy uznać, że:

- 1) art. 3 ust. 1 i ust. 3 u.s.m. **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji;
- 2) art. 17¹ ust. 6 u.s.m., w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji;
- 3) art. 27 ust. 4 i ust. 5 u.s.m. **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji;
- 4) art. 27¹ u.s.m., w zakresie, w jakim odsyła do art. 24¹, art. 26 ust. 1 i art. 27 tej ustawy, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski