

Warszawa, 20 października 2014 r.

## Trybunał Konstytucyjny

### Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji  
reprezentowana przez Panią Poseł Lidę Staroń

### Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prokurator Generalny

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	10. 12. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

sygn. akt: K 60/13

### Pismo procesowe wnioskodawcy

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.) działając w imieniu grupy posłów na Sejm RP, ustosunkowując się do stanowiska Prokuratora Generalnego, należy podnieść, co następuje.

1. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, jakoby art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (usm) nie naruszał zasad poprawnej legislacji. Zgodnie z powołanym przepisem „*W zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3*”. Odesłanie to może powodować rozbieżności w praktyce stosowania przepisu, zwłaszcza przy określeniu zakresu zarządu sprawowanego samodzielnie przez spółdzielnię. Wątpliwości, których wyrazem jest orzecznictwo przywołane niżej, wynikają z braku klarownego uregulowania, czy spółdzielnia może podejmować – bez zgody właścicieli lokali – wszelkie czynności związane z zarządem nieruchomością wspólną, w tym także realizować bardzo poważne inwestycje (modernizacje), czy też w zakresie szczególnie ważnych (jakich?) czynności zgoda wszystkich właścicieli lokali jest niezbędna. Jak wskazał NSA w uchwale z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, kwestii tej nie można rozwiązywać na gruncie ustawy o własności lokali, gdyż w tym zakresie stosowanie przepisów tej ustawy jest wyłączone. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 2 usm przepisów ustawy o własności lokali normujących zarząd nieruchomością wspólną nie stosuje się. Powstaje więc wątpliwość, jakie przepisy stosować w zakresie nieuregulowanym w art. 27 usm (wobec jego lakonicznego brzmienia). Zarzut naruszenia zasad prawidłowej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji jest zatem jak najbardziej trafny.

Treść uchwały SN sygn. III CZP 122/13 podjętej 27 marca 2014 r., a więc już po złożeniu w Trybunale Konstytucyjnym niniejszego wniosku, wzmacnia w poważny sposób argumentację przemawiającą za niezgodnością art. 27 ust. 2 usm z Konstytucją, a zwłaszcza z art. 2 Ustawy Zasadniczej, przez rażące naruszenie zasad poprawnej legislacji. Uchwała SN, nawiązująca do poprzedzającego ją orzecznictwa tego Sądu a także do judykatury sądów administracyjnych, zawiera wykładnię art. 27 ust. 2 u.s.m., zgodnie z którym zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi spółdzielnię 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. 24<sup>1</sup> i art. 26 u.s.m. 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.

Jak podkreślił SN, zagadnienie prawne rozstrzygnięte uchwałą III CZP 122/13 sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy "zarząd powierzony" w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l. obejmuje wyłącznie czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy również czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. W ww. uchwale zaznaczono jednocześnie, że dotychczas Sąd Najwyższy nie wypowiedział się wyraźnie w tym zakresie.

W uzasadnieniu uchwały III CZP 122/13 SN odniósł się do wcześniejszych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, spośród których największe znaczenie ma wskazana w punkcie 1. powyżej uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12. W tezie uchwały NSA wyraził stanowisko, że wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie art. 27 ust. 2 usm zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą spółdzielnię uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, **wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej** (zaznaczenie pochodzi od wnioskodawców). NSA wyszedł z założenia, że z art. 27 ust. 2 u.s.m. nie wynika zakres powierzonego spółdzielni zarządu, a jednocześnie w tym przepisie kategorycznie wyłączono możliwość zastosowania ustawy o własności lokali. Zatem podstawę oceny stanowią przepisy kodeksu cywilnego, co wynika również z art. 1 ust. 2 u.w.l. Uzasadniając swoje stanowisko NSA odwołał się do konieczności zastosowania tzw. prokonstytucyjnej metody wykładni prawa, co oznacza wybór wariantu interpretacyjnego, który najlepiej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Zdaniem Sądu, w ramach omawianego zagadnienia można wskazać dwa warianty interpretacyjne, a więc zarząd w rozumieniu art. 27 ust. 2

usm. należy rozumieć w sposób autonomiczny, czyli spółdzielnia podejmuje samodzielnie decyzje co do czynności zwykłego zarządu jak i przekraczających zwykły zarząd, albo zarząd w rozumieniu art. 27 ust. 2 usm należy odczytywać w związku z przepisami kodeksu cywilnego. Przy konstytucyjnej analizie art. 27 ust. 2 usm należy uwzględnić, że jednym z uprawnień, które składają się na prawo własności, jest uprawnienie do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności, stąd też podlega ono ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Zatem w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela sąd jest zobowiązany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*, co ma szczególne znaczenie z uwagi na art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo własności może być ograniczone tylko w drodze ustawy, tym samym źródłem ograniczenia nie powinna być decyzja sądu podjęta w następstwie zastosowania wykładni rozszerzającej zakres ograniczenia wolności lub prawa konstytucyjnego. Ewentualny wybór wariantu wykładni ograniczającej wolności i prawa jednostki powinien nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ochronę uprawnień właścicielskich należy postawić wyżej niż potrzebę usprawnienia działalności spółdzielni, czy też wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Na poparcie tego stanowiska NSA przytoczył szereg argumentów szczegółowych, takich jak: niedopuszczalność faworyzowania określonej grupy właścicieli, brak podstaw do preferowania własności spółdzielczej, nieuzasadnione uprzywilejowanie właścicieli będących członkami spółdzielni. Zdaniem Sądu, odmiennej oceny nie uzasadnia wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., SK 19/09 (OTK-A 2010, Nr 8, poz. 83), gdyż Trybunał nie zajmował się problemem zakresu zarządu spółdzielczego. Podobne stanowisko przedstawiono w innych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. szerzej uzasadnienie uchwały SN III CZP 122/13), z odwołaniem się do argumentu, że stosowanie kodeksu cywilnego jest możliwe na podstawie odesłania przewidzianego w art. 1 ust. 2 u.w.l., które jednak nie zostało w art. 27 ust. 3 u.s.m uwzględnione.

W dalszej części uzasadnienia uchwały sygn. III CZP 122/13 SN zauważył jednak, że sądy administracyjne w niektórych orzeczeniach zajmowały odmienne stanowisko. NSA przyjął w wyrokach z dnia 19 kwietnia 2011 r., II OSK 694/10 (niepubl.) i II OSK 695/10 (niepubl.), że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych odsyła ona do przepisów prawa spółdzielczego, co oznacza, że do zarządzania przez spółdzielnię będą miały zastosowanie procedury spółdzielcze. Tym samym spółdzielnia jest uprawniona do reprezentowania właścicieli lokali na zewnątrz, w przeciwnym razie działalność spółdzielni nie byłaby zarządem, lecz administrowaniem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 czerwca 2011, II SA/Ol 293/11 (niepubl.) opowiedział się za szerokim zakresem zarządu sprawowanego przez spółdzielnię na podstawie art. 27 ust. 2

usm. Podkreślił, że takie stanowisko nie narusza Konstytucji RP, skoro ustawowy zarząd spółdzielni został powiązany z zagwarantowaniem drogi sądowej do kwestionowania uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej. Sąd ten podkreślił również, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może być w gorszej sytuacji niż wspólnota mieszkaniowa, w której decyzje, co do spraw przekraczających zakres zwykłego zarządu zapadają w trybie uchwały. W ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych brak jest odesłania do przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności, które mają jedynie ograniczone zastosowanie w sprawach uregulowanych w ustawie o własności lokali. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., II SA/Bd 16/08 (niepubl.).

W tym właśnie kierunku poszedł SN w uchwale III CZP 122/13, uznając, że **spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną** (art. 27 ust. 2 usm). O przyjęciu takiego stanowiska zadecydowała argumentacja zamieszczona poniżej:

*„Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.m., zarząd nieruchomością wspólną jest wykonywany jak zarząd powierzony w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.w.l. Trzeba przede wszystkim zauważyć, że art. 18 ust. 1 u.w.l. nie określa zakresu zarządu powierzonego. W przepisie tym przyjęto, że reguły zarządu nieruchomością wspólną mogą być określone w umowie zawartej przez właścicieli lokali, a w szczególności właściciele mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. Jeżeli sposobu zarządu nie określono w umowie lub w uchwale zaprotokołowanej przez notariusza (zob. art. 18 ust. 2a u.w.l.), obowiązują zasady określone w rozdziale 4 u.w.l. zatytułowanym "zarząd nieruchomością wspólną", którego przepisy mają charakter względnie obowiązujący (zob. art. 18 ust. 3 u.w.l.). Zakres zarządu wynika z dalszych przepisów, zwłaszcza z art. 22 u.w.l., którego zastosowanie zostało jednak wyłączone przez art. 27 ust. 2 zdanie drugie u. s.m. Odesłanie w art. 27 ust. 2 u.s.m. do art. 18 ust. 1 u.w.l. oznacza więc tylko tyle, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje ex lege zarząd nieruchomością wspólną jak zarząd powierzony.*

*W przepisach kodeksu cywilnego o współwłasności przyjęto, że do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli (art. 201 k.c.), zaś do czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (art. 199 k.c.). W ustawie o własności lokali wprowadzono istotne modyfikacje tych rozwiązań w zakresie zarządzania nieruchomością wspólną: zarząd (albo zarządca - zob. art. 18 ust. 1 i art. 33 u.w.l.) podejmuje samodzielnie czynności zwykłego zarządu (art. 22 ust. 1 u.w.l.), zaś czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu wymagają uprzedniej uchwały właścicieli lokali (art. 22 ust. 2 u.w.l.) podjętej większością głosów właścicieli lokali liczoną w zasadzie według wielkości udziałów (zob. art. 23 ust. 2 i 2a u.w.l.). Współwłasność uregulowana*

w kodeksie cywilnym jest ze swej istoty konstrukcją tymczasową, stąd też ustawodawca bardziej koncentruje się na zabezpieczeniu praw poszczególnych właścicieli. Tymczasem współwłasność nieruchomości wspólnej jest czynnikiem koniecznym, nierozzerwalnie związanym z odrębną własnością lokali. Nie ma możliwości jej zniesienia, co do elementów koniecznych (art. 3 ust. 1 zdanie drugie u.w.l.), stąd też rozstrzyganie kolizji interesów współwłaścicieli musi nastąpić w obrębie współwłasności przez stworzenie efektywnego mechanizmu zarządzania, polegającego m.in. na poskramianiu interesów poszczególnych współwłaścicieli na rzecz ich interesu wspólnego.

Interes wspólny ma podstawowe znaczenie również z punktu widzenia regulacji dotyczących sprawowania zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie ma przy tym podstaw do twierdzenia, że ustawodawca nie uregulował zakresu takiego zarządu. W art. 27 ust. 2 u.s.m. został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów kodeksu cywilnego (a więc inaczej niż w art. 1 ust. 2 i art. 19 u.w.l.). Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.s.m., spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Spółdzielnia może ponadto zarządzać nieruchomością niestanowiącą jej mienia lub mienia jej członków na podstawie umowy zawartej z właścicielem (współwłaścicielami) tej nieruchomości (art. 1 ust. 3 u.s.m.). Z tego przepisu mogłoby wynikać, że obowiązek spółdzielni zarządzania nieruchomością wspólną w zakresie stanowiącym współwłasność osoby niebędącej członkiem znajduje źródło nie w ustawie, ale w umowie. Prawdopodobnie takiej wykładni przeczy jednakże sformułowanie zarówno art. 18 ust. 1 u.s.m., który odnosi się do członków i do właścicieli niebędących członkami, jak i art. 4 ust. 4 u.s.m., który nakłada na właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni takie same obowiązki jak na członków w zakresie uczestniczenia w uiszczaniu tzw. opłat eksploatacyjnych, obejmujących m.in. koszty zarządu nieruchomością wspólną. We wszystkich powołanych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wspomina się ogólnie o zarządzie albo zarządzaniu, a więc bez rozróżnienia na czynności zwykłego zarządu i przekraczające zakres zwykłego zarządu.

Wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 k.c. do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. Stosownej podstawy prawnej w tym zakresie nie ma, jak już wyjaśniono. Nie można też mówić o istnieniu luki prawnej, skoro brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l., odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Nie można wreszcie twierdzić - inaczej, niż to przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 listopada 2012 r.,

*II OPS 2/12 - że brzmienie art. 27 ust. 2 u.s.m. jest niejednoznaczne, a skoro przepis ten ogranicza uprawnienia właściciela, to jest uzasadniona jego wykładnia prokonstytucyjna, uwzględniająca sformułowania art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, oznaczałoby to w istocie dokonanie oceny zgodności art. 27 ust. 2 u.s.m. z Konstytucją, do czego jest uprawniony wyłącznie Trybunał Konstytucyjny.”*

**Z punktu widzenia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie ma to, że w związku z sądową interpretacją kwestionowanego przez wnioskodawców przepisu art. 27 ust. 2 usm zapadły dwa skrajnie różne rozstrzygnięcia – uchwała Sądu Najwyższego oraz uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego - organów władzy sądowniczej usytuowanych na najwyższym poziomie, gdy chodzi zarówno o sądownictwo powszechne, jak i administracyjne, które to organy są m.in. powołane do rozstrzygania rozbieżności w orzecznictwie. Stan, w którym na tle tego samego unormowania zapadają - na „najwyższym szczeblu” - rozstrzygnięcia zawierające diametralnie odmienne interpretacje tego samego przepisu, utwierdza w przekonaniu prezentowanym przez wnioskodawców, że przepis art. 27 ust. 2 usm nie spełnia wymagań prawidłowej legislacji, w tym wypadku w zakresie precyzji i jednoznaczności unormowania. W istocie okoliczność ta sama przez się dyskwalifikuje przepis art. 27 ust. 2 usm.**

Co więcej, w zakresie objętym pierwszym punktem wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, wykładnia przyjęta przez SN w uchwale III CZP 122/13 potwierdza zastrzeżenia wnioskodawców formułowane pod adresem przepisu art. 27 ust. 2 usm,  **iż nie respektuje on praw właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni i nie daje im wpływu na zarządzanie nieruchomością wspólną. Wszak zgodnie z ww. uchwałą spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną; właściciele poszczególnych lokali nie mają zatem wpływu na dokonywanie takich czynności.**

2. Prokurator usprawiedliwia instytucję zarządu nieruchomością wspólną sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową z mocy prawa z chwilą wyodrębnienia pierwszego lokalu w danej nieruchomości potrzebą „zapewnienia równowagi w ochronie praw podmiotowych wynikających z różnych tytułów”. Nie sposób się z tym zgodzić (podobnie nie sposób zaaprobować stanowiska wyrażonego w niektórych orzeczeniach przytoczonych w uzasadnieniu uchwały SN sygn. III CZP 122/13). Niezbędną równowagę zapewnić może bowiem tylko taki ustrój zarządu nieruchomością wspólną, w którym wszyscy właściciele lokali – bez względu na przynależność do

spółdzielni – będą mogli partycypować w zarządzaniu nią. Tymczasem obecnie jest tak, że zarówno właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni, jak i właściciele lokali mający status członków spółdzielni, nie mają wpływu na zarząd nieruchomością wspólną zarządzaną przez spółdzielnię na podstawie art. 27 usm w stopniu odpowiadającym ich udziałowi w nieruchomości wspólnej. W zarządzie nieruchomości obejmującą określony budynek partycypują bowiem (za pośrednictwem organów spółdzielni) także osoby nie posiadające praw do lokali w danej nieruchomości (budynku), tj. członkowie zamieszkali w innej nieruchomości lub nie dysponujący prawem do lokalu. Uczestnictwo w zarządzie daną nieruchomością tych innych osób (zamieszkałych w innych nieruchomościach) stanowi faktyczne ograniczenie praw osób uprawnionych do lokali (właścicieli) w danej nieruchomości, którzy nie mogą skutecznie wyłączyć uczestnictwa w tym zarządzie osób trzecich (właścicieli lokali w innych nieruchomościach). Wbrew stanowisku Prokuratora nie ma tu mowy o „*respektowaniu praw właścicieli wyodrębnionych lokali*”, którzy w najbardziej skrajnym wypadku są pozbawieni wpływu na zarząd nieruchomością wspólną.

Prokurator stwierdza ponadto, że regulacja zawarta w zaskarżonym art. 27 usm „*służy realizacji praw osób legitymujących się spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych*”. Tymczasem ustrój zarządu nieruchomością wspólną przewidziany w ustawie o własności lokali (uwl) nie stoi w żaden sposób na przeszkodzie realizacji praw osób, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali. Osoby te – nie będąc właścicielami wyodrębnionych lokali – mogą za pośrednictwem organów spółdzielni mieszkaniowej pozostającej właścicielem części lokali niewyodrębnionych wpływać na zarząd ich lokalami, do których przysługują im prawa spółdzielcze. Nie ma więc żadnego konfliktu między interesami właścicieli wyodrębnionych lokali, a członkami spółdzielni, którym w tej samej nieruchomości przysługują spółdzielcze prawa do lokali (lokatorskie i własnościowe).

Prokurator uzasadnia rozwiązanie przewidziane w art. 27 usm koniecznością zapewnienia „*ciągłości wykonywania zarządu*” i wskazuje, że odmienne rozwiązanie przewidujące, że wyodrębnienie własności pierwszego lokalu decyduje o powstaniu wspólnoty mieszkaniowej „*powodowałoby, że mienie wspólne w ogóle pozbawione byłoby zarządu*”. Jest to argument chybiony, gdyż ustawa o własności lokali przewiduje skuteczne mechanizmy zapobiegania powstawaniu nieruchomości niezarządzanych przez jakikolwiek podmiot. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na art. 26 uwl, który przewiduje, że „*Jeżeli zarząd nie został powołany lub pomimo powołania nie wypełnia swoich obowiązków albo narusza zasady prawidłowej gospodarki, każdy właściciel może żądać ustanowienia zarządcy przymusowego przez sąd, który określi zakres jego uprawnień oraz należne mu wynagrodzenie*”. Nie ma więc zagrożenia dla interesów właścicieli lokali i członków spółdzielni związanego z brakiem podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie nieruchomości we właściwym stanie.

Trudno się zgodzić ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że *„zasada, że to spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje zarząd nieruchomościami wspólnymi, jest powszechnie akceptowana w orzecznictwie”*. Akurat pogląd przytoczony przez Prokuratora, a zawarty w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08 wynika z nieporozumienia. Wskazuje się w nim, że *„Wyłączenie stosowania (...) przepisów ustawy o własności lokali jest w spółdzielniach mieszkaniowych zrozumiałe, gdyż w innym wypadku dochodziłoby do stosowania dwóch procedur dotyczących zarządzania tą samą nieruchomością”*. Nic bardziej mylnego. Brak art. 27 usm powodowałby po prostu, że zarząd nieruchomością sprawowałaby wspólnota mieszkaniowa, zaś spółdzielnia miałaby tylko status członka tej wspólnoty jako właściciela pozostałych lokali niewyodrębnionych w danej nieruchomości. Nie byłoby podstaw do wywodzenia prawa spółdzielni do zarządzania całą nieruchomością, a tym samym nie byłoby warunków do wystąpienia jakiegokolwiek konfliktu z uprawnieniami wspólnoty mieszkaniowej jako podmiotu zarządzającego daną nieruchomością.

Wcześniejsza kontrola przez Trybunał Konstytucyjny przepisu art. 27 usm nie ma wpływu na możliwość zainicjowania powtórnej kontroli. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że istnieje możliwość zainicjowania ponownej kontroli, w wypadku, gdy ukształtowanej praktyce stosowania danego przepisu można zarzucić sprzeczność z Konstytucją. Należy wskazać, że w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe systematycznie wzrasta liczba właścicieli lokali, którzy nie legitymują się statusem członków. O ile w początkowym okresie obowiązywania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, gdy właścicielami lokali w przeważającej mierze byli „uwłaszczeni” spółdzielcy, zasady wyrażone w art. 27 usm mogły nie wzbudzać tak dużych kontrowersji, o tyle obecnie, kiedy wielu właścicieli lokali zarządzanych przez spółdzielnie jest pozbawionych wpływu na zarządzanie swoją nieruchomością, ocena zgodności z Konstytucją przepisu art. 27 ust. 2 usm wymaga rewizji z uwagi na zmieniony kontekst funkcjonowania zaskarżonych przepisów. Ponadto trzeba podkreślić, że przedmiotem kontroli Trybunału w sprawie SK 19/09 był przepis art. 27 ust. 2 zdanie drugie w innym brzmieniu niż obecne, a więc w rzeczywistości inny przepis.

Podobnie z niezrozumienia istoty problemu wynika pogląd wyrażony w uchwale SN z 9 lutego 2012 r., III CZP 89/11, że rozwiązanie przyjęte w art. 27 *„ma na celu przede wszystkim ochronę członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokalu 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”*. W istocie nie ma podstawowego znaczenia to, czy spółdzielnia jest lepiej przygotowana do zarządzania, ale ważne jest to, czy zarząd przez nią sprawowany jest zgodny z wolą bezpośrednio zainteresowanych, a więc



współwłaścicieli zarządzanego mienia. Jeżeli ta przesłanka jest spełniona, nie ma również żadnego zagrożenia dla ochrony interesów członków spółdzielni, zaś legitymowanie się akceptacją bezpośrednio zainteresowanych (w tym również członków spółdzielni) jest najlepszą rękojmią prawidłowego zarządu.

3. Cytowane przez Prokuratora Generalnego fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 19/09 nie są adekwatne do oceny art. 24<sup>1</sup> *usm*, gdyż przedmiotem kontroli w tamtej sprawie był inny przepis, a mianowicie art. 25 *ust. 1 usm*, obecnie nieobowiązujący. Niemniej jednak nawet w cytowanych wypowiedziach Trybunału zawarta jest pozytywna ocena zmian polegających na znoszeniu uprzywilejowanej pozycji spółdzielni mieszkaniowych względem właścicieli wyodrębnionych lokali.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że warunki przejścia do stosowania przepisów ustawy o własności lokali nie są rygorystyczne. Prokurator uznał bowiem, że przepis art. 27 *ust. 2 usm* „*w jednakowy sposób traktuje podmioty prawa własności, to jest spółdzielnię mieszkaniową i osoby fizyczne*”. Jest to stanowisko z gruntu błędne, **gdyż to spółdzielnia jest w kontekście tego przepisu uprzywilejowana, bowiem to ostatecznie od jej zgody** (dopóki jest właścicielem większości lokali w danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej) **zależy to, czy w zakresie zarządu daną nieruchomością znajdują zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, czy też nie, a więc to, czy będzie możliwe stosowanie demokratycznych procedur w zarządzaniu nieruchomością zanim właściciele wyodrębnionych lokali nie osiągną wymaganej większości**. Po wtóre, spółdzielnia niewłaściwie zarządzająca nieruchomością nie jest narażona na żadne sankcje, w szczególności odjęcie zarządu na podstawie art. 26 *uwł*. Właśnie w tym przejawia się rygoryzm zaskarżonych przepisów. Właściciele wyodrębnionych lokali mogą liczyć na skuteczną ochronę ich praw wynikającą z ustawy o własności lokali dopiero po przekroczeniu określonej prawem większości. Nieuzasadniony rygoryzm polega na tym, że jeszcze w okresie, gdy większość lokali w nieruchomości jest własnością spółdzielni, przejście do stosowania przepisów ustawy o własności lokali jest praktycznie niemożliwe.

Wskazywana przez Prokuratora Generalnego „ochrona” właścicieli lokali w okresie zarządu sprawowanego przez spółdzielnię, wynikająca z art. 4 *usm* jest iluzoryczna. Zgodnie z art. 4 *ust. 2 usm* „*Członkowie spółdzielni będący właścicielami lokali są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem ich lokali, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu*”. Z kolei na podstawie art. 4 *ust. 4 usm* „*Właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem ich lokali,*

*eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych. Są oni również obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu. Obowiązki te wykonują przez uiszczanie opłat na takich samych zasadach, jak członkowie spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 5”.*

Należy podkreślić, że z perspektywy właścicieli lokali konkretyzacja obowiązków wynikających z tych przepisów jest dokonywana **przez spółdzielnię w sposób jednostronny**, zaś właściciele bądź nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji w tym zakresie, bądź też ich udział jest niewspółmiernie niski (w wypadku członków właścicieli) z uwagi na wielkość ich udziału we współwłasności wspólnej nieruchomości. Przywoływany przez Prokuratora ust. 6<sup>4</sup> art. 4 usm to z kolei przepis **zapewniający właścicielowi prawo do informacji o podstawach naliczenia opłat, ale już nie wpływ na ostateczną decyzję co do ich wysokości**. Z kolei ust. 8 tego artykułu określa procedurę kontrolną sprawowaną przez sąd w kwestii wysokości opłat. Jest to jednak **kontrola ex post, a więc również niegwarantująca właścicielowi lokalu udziału w procedurze ustalania opłat**, a nadto nadmiernie uciążliwa. **To samo dotyczy art. 24 usm**, zgodnie z którym właściciel lokalu niebędący członkiem spółdzielni może zaskarżyć do sądu uchwałę walnego zgromadzenia spółdzielni w takim zakresie, w jakim dotyczy ona jego prawa odrębnej własności lokalu. Jest to również rodzaj kontroli następczej. Poza tym kontrola sprawowana na podstawie tego przepisu jest dokonywana w bardzo wąskim zakresie, bo wyłącznie w oparciu o kryterium zgodności z prawem, postanowieniami statutu, dobrymi obyczajami, bądź też z punktu widzenia interesów skarżącego. Spółdzielnia w sposób wyłączny może natomiast definiować cele podejmowanych czynności zarządczych, o ile tylko mieszczą się w granicach prawa (i dobrych obyczajów). Trudno tu zatem mówić o ochronie porównywalnej do tej, jaką zapewnia ustawa o własności lokali.

4. Odnosząc się do art. 26 usm, Prokurator Generalny stwierdza, że trudno uznać go za rygorystyczny „*skoro rozstrzyga on jedynie o tym, że jeśli w budynku (budynkach) położonych w obrębie danej nieruchomości wyodrębniona zostanie własność wszystkich lokali, to po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali*”. Prokurator Generalny pomija jednak negatywny aspekt tego przepisu – a więc zasadę, że ustawy o własności lokali nie stosuje się *ex lege* dopóty, dopóki nie zostaną wyodrębnione na własność wszystkie lokale, który przesądza o niezgodności art. 26 usm z Konstytucją.

Prokurator Generalny argumentuje, że istnieje możliwość przejścia do stosowania przepisów ustawy o własności lokali jeszcze przed osiągnięciem przez właścicieli wyodrębnionych lokali większości określonej w art. 24<sup>1</sup> usm. Jest to jednak możliwość czysto teoretyczna. Tylko w teorii bowiem spółdzielnia

mieszkaniowa, która jest właścicielem większości lokali w danej nieruchomości, mając zagwarantowaną możliwość sprawowania zarządu, bez prawnej możliwości jego odjęcia (za jego nienależyte wykonywanie), mogłaby zrezygnować z tego przywileju i wyrazić zgodę na przejście do stosowania ustawy o własności lokali, która stwarza o wiele większe gwarancje dla właścicieli lokali, o czym była mowa wyżej.

Prokurator Generalny stwierdza, że *„spółdzielczy zarząd wykonywany na podstawie kwestionowanego art. 27 ust. 2 usm nie jest zarządem przymusowym, gdyż może ustać (...) w warunkach określonych w art. 24<sup>1</sup> usm, art. 26 ust. 1 usm, a także art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali”*. Odnosząc się do tego zapatrywania należy stwierdzić, że właśnie w tym przejawia się przymusowy charakter tego zarządu, a mianowicie że dopiero po wyodrębnieniu większości lub wszystkich lokali, bądź też dopiero po wyrażeniu przez spółdzielnię zgody na stosowanie ustawy o własności lokali, właściciele wyodrębnionych lokali nabywają prawo do zarządzania swoją nieruchomością.

Wbrew stanowisku Prokuratora, zupełnie inaczej niż w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię mieszkaniową, kształtują się prawa właścicieli lokali w nieruchomości zarządzanej przez wspólnotę mieszkaniową. W ramach zarządu sprawowanego na podstawie ustawy o własności lokali właściciel ma możliwość nie tylko kontrolowania legalności (bądź zgodności z dobrymi obyczajami) decyzji zarządczych, ale ma zawsze zagwarantowaną możliwość ich współkształtowania, a więc również definiowania celów, priorytetów (jakie inwestycje, jakie remonty) i odpowiadających im wydatków. Tych wszystkich uprawnień jest pozbawiony (lub co najmniej jest w nich ograniczony) właściciel lokalu w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie art. 27 usm. Nie można więc sprowadzać problemu tylko do tego, że zarówno przy zarządzie wspólnoty mieszkaniowej jak i przy zarządzie spółdzielni zagwarantowana jest właścicielowi lokalu droga sądowa (prawo kwestionowania uchwał). Prawo własności obejmuje bowiem nie tylko skuteczne środki ochrony przed dotkliwymi na nie zamachami (działaniami niezgodnymi z prawem czy zasadami współżycia społecznego), ale także uprawnienie do współdecydowania o przedmiocie własności zgodnie z zamysłem właściciela.

Nie można się również zgodzić ze stwierdzeniem, że sytuacja właściciela lokalu w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię jest *„konsekwencją posiadania mniejszościowego udziału, a nie ograniczających jego prawa przepisów”*. We wspólnocie mieszkaniowej decyzje dotyczące zarządu nieruchomością są wypracowywane w drodze dyskursu współwłaścicieli i może się zdarzyć, że rozwiązanie zaproponowane przez jednego ze współwłaścicieli zyska akceptację pozostałych. Regulacja zakładająca pozbawienie właściciela odrębnego lokalu w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię prawa do współdecydowania na zebraniach właścicieli o zarządzaniu daną nieruchomością nie może się więc ostać.

5. Prokurator Generalny stwierdza, że równoległe funkcjonowanie dwóch reżimów prawnych zarządu (uwl i usm) wynika z konieczności zapewnienia ochrony członkom spółdzielni. Nie precyzuje przy tym, w jaki sposób miałyby zostać naruszone interesy tych członków w następstwie przejęcia zarządu przez wspólnotę mieszkaniową po wyodrębnieniu własności pierwszego lokalu.

W stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdza się, że „*Spółdzielnia, w odróżnieniu od wspólnoty mieszkaniowej, jest zorganizowanym podmiotem o charakterze korporacyjnym, z ustanowionymi organami, realizującym non profit cele w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*”. Nie wyjaśnia się jednak bliżej, dlaczego na tej zasadzie spółdzielnia miałaby mieć większe prawa niż właściciele wyodrębnionych lokali. Nie jest bowiem tak, że wielkość praw spółdzielni jest zwykłą pochodną wielkości udziału w nieruchomości wspólnej, albowiem, gdyby udział ten przysługiwał innemu podmiotowi (np. gminie) jego uprawnienia byłyby o wiele skromniejsze. Gdyby „większościowym” właścicielem w danej nieruchomości była inna osoba niż spółdzielnia w skrajnym przypadku mogłoby nawet dojść do ustanowienia zarządcy przymusowego (na zasadzie art. 26 uwl). Tymczasem jeżeli spółdzielnia wykonuje zarząd nieruchomością nienależycie, taka możliwość nie wchodzi w grę.

Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego zarząd spółdzielni ogranicza nadmiernie prawa właścicieli lokali pozbawiając ich (bądź ograniczając) jednego z istotnych atrybutów prawa własności, tj. wpływu na korzystanie z rzeczy wspólnej zgodnie z własnym upodobaniem (w tym przypadku współkorzystania). Zasady korzystania z nieruchomości wspólnej (w tym inwestycje, remonty) są domeną spółdzielni, zaś właściciele lokali są ograniczeni w tym zakresie do biernego akceptowania tych zamierzeń bądź też sprzeciwienia się im (ale tylko w przypadkach szczególnie rażących). Prawo własności właściciela lokalu jest więc „uszczuplone” ze swej istotnej treści, co nie pozwala uznać wprowadzonego w art. 27 usm ograniczenia za uprawnione.

6. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego przepisy art. 24<sup>1</sup>, art. 26 oraz art. 27 ust. 2-5 usm są również sprzeczne z zasadą wolności zrzeszania wyrażoną w art. 58 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Prokurator nie dostrzega, że rezygnacja z członkostwa w spółdzielni lub jego brak pociąga za sobą – w wypadku sprawowania zarządu na podstawie art. 27 usm – brak jakiegokolwiek wpływu na zarząd nieruchomością, dopóki właściciele lokali nie osiągną wymaganej większości lub (co jest raczej teoretyczne) nie dojdzie do konsensusu ze spółdzielnią (w zasadzie niezainteresowaną tym rozwiązaniem) i powierzenia zarządu innemu podmiotowi na podstawie art. 18 uwl. Art. 27 usm stanowi więc formę nacisku na właścicieli lokali, aby pozostali członkami spółdzielni (przystąpili do spółdzielni), gdyż tylko to zapewni im pewną ochronę ich praw.

Należy również stwierdzić, że wcześniejsza kontrola zgodności przepisu art. 26 ust. 1 usm z art. 58 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny nie stanowi przeszkody do ponownej oceny rozwiązań zawartych w tym przepisie w sytuacji, gdy obecnie przedmiotem kontroli jest ten przepis, ale w związku z art. 27 usm.

7. Konsekwencją uznania za niekonstytucyjne przepisów art. 27 ust. 2-3 usm, które przyznają spółdzielni prawo sprawowania zarządu nieruchomością wspólną, powinna być analogiczna ocena tych wszystkich regulacji, które utrudniają właścicielom lokali "przejście" do stosowania zasad właściwych ustawie o własności lokali lub ograniczających prawa wynikające z tej ustawy. Niezgodny z wyżej wskazanymi wzorcami jest więc ust. 4 art. 27 usm, który przewiduje, że 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. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali uchwała właścicieli może ustalić zwiększenie obciążenia z tytułu wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej właścicieli lokali użytkowych, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali. Uchwała w przedmiocie ustalenia większych obciążeń właścicieli lokali jest podejmowana przez ogół właścicieli. Zasada ta nie ma jednak zastosowania, gdy spółdzielnia sprawuje zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 usm. W takim bowiem wypadku większość właścicieli lokali w danej nieruchomości jest uprawniona jedynie do złożenia wniosku o ustalenie większych obciążeń właścicieli lokali użytkowych, nie może jednak zdecydować o tym samodzielnie. Właśnie pozbawienie ogółu właścicieli w budynku zarządzanym przez spółdzielnię na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych możliwości samodzielnego ustalenia – a więc z pominięciem organów spółdzielni – większych obciążeń właścicieli lokali użytkowych stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli lokali w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnie w porównaniu z sytuacją właścicieli lokali w innych nieruchomościach. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego takiego zróżnicowania sytuacji właścicieli lokali nie usprawiedliwia specyfika spółdzielni mieszkaniowych, które muszą reprezentować także członków, korzystających z lokatorskich i własnościowych praw do lokali.

Nie można podzielić stanowiska Prokuratora Generalnego, że w zakresie dotyczącym przymusowej sprzedaży lokalu, 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, rozwiązania przewidziane w obu ustawach (usm, uwl) są analogiczne. Różnica jest zasadnicza, gdyż w przypadku

nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię ostateczną decyzję podejmuje spółdzielnia, która w tym zakresie może nie uwzględnić woli większości właścicieli lokali i nie wystąpić z pozwem na podstawie art. 16 ust. 1 uwl w związku z art. 27 ust. 5 usm.

8. Powyższe uwagi (zawarte w punktach 1-7) odnoszą się także do art. 27<sup>1</sup> usm, który w sposób analogiczny – jak w wypadku właścicieli lokali mieszkalnych – kształtuje sytuację prawną uprawnionych z tytułu ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego.

9. Gdy chodzi o art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm, jako wynikający z nieporozumienia należy ocenić zarzut stawiany przez Prokuratora Generalnego wnioskodawcom, że z jednej strony powołują się na wyroki Trybunału, w których ten przecinał związek spółdzielczego prawa do lokalu z członkostwem, z drugiej zaś kwestionują rozwiązanie przewidujące, że nabycie prawa spółdzielczego własnościowego nie pociąga za sobą *ex lege* powstania stosunku członkostwa. Otóż Trybunał przecinał związek członkostwa z prawem do lokalu wszędzie tam, gdzie zasada ta pociągała za sobą drastyczną ingerencję w prawo do lokalu (w szczególności jego pozbawienie na skutek nie nawiązania stosunku członkostwa). Zrywał w ten sposób z fikcją, że to prawo do lokalu jest prawem pochodnym od członkostwa, podczas gdy w rzeczywistości to członkostwo w spółdzielni winno mieć status prawa pochodnego względem prawa do lokalu. Taka też jest intencja wnioskodawców. Wobec tego skoro art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm nie respektuje tej zasady i dopuszcza do tego, że uprawniony z tytułu prawa spółdzielczego własnościowego nie nabywa członkostwa w spółdzielni wraz z nabyciem prawa do lokalu, a tym samym doprowadza do sytuacji, w której ten ostatni nie ma wpływu na zarząd swoją *de facto* nieruchomością (której ułamek nabył), jest niezgodny z powołanymi we wniosku przepisami Konstytucji, w tym art. 21 i 64. Nie ma więc mowy o powrocie do regulacji przewidujących wygaśnięcie prawa do lokalu w następstwie wygaśnięcia członkostwa. Chodzi natomiast o to, aby nie było możliwości pozbawienia (czy ogólnie ustania) członkostwa dopóki trwa prawo spółdzielcze własnościowe do lokalu. Tylko takie rozwiązanie jest akceptowalne konstytucyjnie, gdyż jedynie członkostwo w spółdzielni osoby uprawnionej z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zapewnia jej możliwość uczestniczenia w zarządzaniu nieruchomością, której jest faktycznym współwłaścicielem.

Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego powstanie członkostwa *ex lege* nie naruszałoby wolności zrzeszania się, bowiem osoba nabywając prawo spółdzielcze własnościowe akceptuje tym samym, że budynek jest zarządzany przez spółdzielnię. Trudno uznać, że w takim przypadku nabywca może świadomie pragnąć pozbawienia się możliwości wpływania (za pośrednictwem organów spółdzielni) na zarządzanie nieruchomością wspólną.

10. W związku z fragmentem pisma Prokuratora Generalnego zawartym na s. 49 (końcowa część punktu 9), wskazującym, że „*sam przepis* (art. 3 ust. 1 i 3 *usm* – wyjaśnienie pochodzi od wnioskodawców) *nie zawiera takiej treści*”, tj. nie formułuje dyspozycji w postaci „*zezwała*” na przyjęcie osób fizycznych i prawnych do spółdzielni bez związku z przysługiwaniem prawa bądź ubieganiem się o ustanowienie prawa, trzeba zaznaczyć, że w niektórych sytuacjach do ustalenia normy prawnej dochodzi przez zastosowanie wnioskowań prawniczych i wykładni systemowej, a nie tylko na podstawie analizy brzmienia przepisu wyrwanego z kontekstu normatywnego. W omawianym wypadku zapatrywanie sformułowane przez wnioskodawców wynika z analizy całokształtu wchodzącej w grę regulacji i prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ustawodawca „*zezwała*”, a więc nie wyklucza, czy nie ogranicza przyjmowania do spółdzielni mieszkaniowej osób (fizycznych, prawnych) bez związku z przysługiwaniem prawa do lokalu albo oczekiwaniem na ustanowienie takiego prawa.

Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, na gruncie prawa cywilnego, trudno oczekiwać formułowania przepisów w sposób wyraźnie potwierdzający podejmowanie działań, które są dozwolone przez prawo.

Z tych przyczyn nie zasługuje na uwzględnienie twierdzenie Prokuratora Generalnego, że w ww. zakresie Wnioskodawca nie spełnił przesłanek przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i jego wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie należy uznać za bezzasadny.

11. Prokurator Generalny bez żadnego uzasadnienia formułuje tezę, że wpisowe jest elementem procedury przystąpienia do każdego zrzeszenia. Teza ta jest bezpodstawna, gdyż przystąpienie do wspólnoty mieszkaniowej w związku z nabyciem prawa do lokalu nie pociąga za sobą żadnych opłat. Również nieuprawniona jest teza, że ani deklaracja przystąpienia do spółdzielni, ani oświadczenie o przyjęciu nie może być zastąpione innym zdarzeniem prawnym. Także ta teza (bardzo kategoryczna) nie doczekała się uzasadnienia. Okazuje się bowiem, że można stać się członkiem wspólnoty mieszkaniowej bez składania odrębnych deklaracji (przez właściciela i przez wspólnotę). Nie ma więc przeszkód do takiego ukształtowania instytucji ekspektatywy prawa własności lokalu, gdzie już samo nabycie tejże ekspektatywy – wyrażające dostatecznie zamiar przystąpienia do spółdzielni – jest równoznaczne z przystąpieniem do tej spółdzielni. Jednocześnie tylko takie rozwiązanie może być akceptowalne z punktu widzenia Konstytucji. Obecne rozwiązanie powoduje bowiem ten skutek, że osoby, który poniosły określone nakłady finansowe odpowiadające wartości rynkowej ekspektatywy, zawierając umowę ze zbywcą tego prawa, nie stają się jego nabywcami dopóty, dopóki nie uzyskają członkostwa w spółdzielni w drodze odrębnie podjętej czynności (złożenia deklaracji i zapadnięcia uchwały organu spółdzielni o przyjęciu w poczet członków). W następstwie

poniesienia określonych nakładów nie otrzymują ekwiwalentu w postaci nabycia ekspektatywy. Zaskarżony przepis zatem stoi w sprzeczności konstytucyjną ochroną praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jak również dopuszczalnością ich ograniczenia w oparciu o przesłanki wynikające z ust. 3 art. 64 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skoro na skutek zawarcia umowy zbycia ekspektatywy kontrahent zbywcy nie staje się nabywcą prawa, to niewątpliwie prawo majątkowe nabywcy zostaje ograniczone w samej swej istocie (przez to, że nie jest on poczytywany jako nabywca) i to bez uzasadnionych powodów. W doktrynie już od dłuższego czasu wskazuje się, iż przyjęcie zasady, że uzyskanie ekspektatywy odrębnej własności lokalu powinno powodować *ex lege* nabycie członkostwa w spółdzielni budującej lokal, nie jest jednym z wielu rozwiązań możliwych do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych, ale idzie w kierunku już od dawna sugerowanym przez orzecznictwo Trybunału.

Argument Prokuratora Generalnego odwołujący się do tego, że spółdzielnia powinna mieć zapewnioną wiedzę co do tego, kto jest nabywcą ekspektatywy, ażeby np. zawrzeć dodatkową umowę kredytową na pokrycie nieprzewidzianych kosztów budowy, jest chybiony. Sam nabywca ekspektatywy jest bowiem osobą najbardziej zainteresowaną powiadomieniem spółdzielni o nabyciu przez siebie prawa i zapewnieniem sobie w ten sposób możliwości kontaktu ze spółdzielnią w razie powstania takiej potrzeby.

12. Zgodności art. 3 *usm* (możliwość przyjęcia każdego w poczet członków) z Konstytucją nie można usprawiedliwiać wolnością zrzeszania się. Prokurator Generalny uzasadnia prawidłowość takiego ogólnego określenie warunków uzyskania członkostwa samorządnością spółdzielni. W ten sposób można by jednak podważyć istnienie jakichkolwiek regulacji prawnych, gdyż każda w jakimś stopniu krępuje wolność jednostek i podmiotów praw. Do takich regulacji ograniczających swobodę działania spółdzielni należą ustawa – Prawo spółdzielcze oraz *usm*. Ostatecznym celem regulacji prawnych nie jest jednak krępowanie wolności jednostek czy podmiotów korporacyjnych (takich jak spółdzielnia), ale zapobieganie naruszaniu uzasadnionych interesów jednostek. Należy zauważyć, że w spółdzielniach – szczególnie dużych – ryzyko nadużywania tej wolności na szkodę członków jest szczególnie wysokie. Członkowie spółdzielni wraz ze wzrostem ich liczby faktycznie tracą kontrolę nad decyzjami podejmowanymi w jednostkowych sprawach przez zarząd spółdzielni (dochodzi więc do faktycznego „oderwania się” zarządu od szeregowych członków spółdzielni). I tak w dużych spółdzielniach dochodzi często do nadużywania swobody organów spółdzielni (zarządów) w zakresie przyjmowania w poczet członków danej spółdzielni i członkami spółdzielni zostają osoby, których interesy majątkowe nie mają związku z prowadzoną przez spółdzielnię działalnością statutową (np. pracownicy spółdzielni nie mają praw do lokali w danej spółdzielni mieszkaniowej) i którzy będąc członkami wpływają na decyzje organów spółdzielni. Można w związku z tym uznać, że

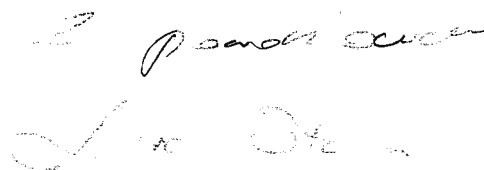


istnieje obiektywna potrzeba dookreślenia warunków uzyskania członkostwa na poziomie ustawowym. Nieprecyzyjność regulacji w tym zakresie (dotyczy to w szczególności art. 3 usm) należy uznać za sprzeczną z powołanymi we wniosku przepisami Konstytucji. Art. 3 usm w zakresie, w jakim nie określa, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej jest ściśle związane z uzyskaniem prawa do lokalu w tej spółdzielni, jest zatem niezgodny z art. 2, 21, 32, 64 Konstytucji.

13. Nie można podzielić stanowiska Prokuratora Generalnego co do zgodności art. 26 § 2 z konstytucyjnymi wzorcami. Regulacja Prawa spółdzielczego – art. 26 § 2, zgodnie z którą byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego oraz do innego majątku spółdzielni, prowadzi do pozbawienia członków spółdzielni prawa do własnego majątku, w szczególności wpłacanego na fundusz remontowy w wypadku zawiązania się wspólnoty mieszkaniowej. Potwierdzeniem takich skutków obowiązywania wspomnianego przepisu jest orzecznictwo sądowe w sprawach cywilnych. Tytułem przykładu w wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt I ACa 1276/11 wskazano jednoznacznie, iż właścicielom lokali w danej nieruchomości, którzy podjęli uchwałę na podstawie art. 24<sup>1</sup> usm, iż w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, nie przysługuje prawo do środków funduszu remontowego, który gromadzili w czasie, gdy nieruchomością zarządzała spółdzielnia mieszkaniowa. Tym samym pozbawia się członków spółdzielni środków, które stanowią ich własność. Dochodzi do swego rodzaju wywłaszczenia bez odszkodowania, co ewidentnie narusza art. 21, art. 64, art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji. Przedmiotowy wyrok odzwierciedla zaś utrwaloną wykładnię zaskarżonego przepisu. Wykładnia ta (rozumienie przepisu w praktyce orzeczniczej) zawsze stanowi punkt wyjścia oceny danego przepisu z punktu widzenia zgodności z wzorcami konstytucyjnymi.

W tym stanie rzeczy stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie zgodności z konstytucyjnymi wzorcami zaskarżonych przepisów należy uznać za pozbawione podstaw.

W załączeniu:  
- 4 odpisy pisma

Handwritten signature and stamp, likely of the Prokurator Generalny, in blue ink.