

Warszawa, 23 grudnia 2014 r.

## Trybunał Konstytucyjny

### Wnioskodawca:

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

### Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prokurator Generalny

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	13. 01. 2015
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, w związku ze stanowiskiem Sejmu RP, należy podnieść, co następuje.

Na wstępie należy poruszyć kwestię trybu opracowania stanowiska Sejmu RP, a przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na niedochowanie procedury wymaganej prawem - Regulaminem Sejmu RP. Zgodnie z art. 121 tego aktu „*W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie stwierdzenia zgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi Sejm jest reprezentowany przez przedstawiciela, którego wyznacza Marszałek Sejmu spośród posłów*”, jednakże z dalszej części przepisu wynika, że „*Komisja Ustawodawcza przed terminem rozprawy wydaje opinię o zawartych we wniosku o rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zarzutach co do niezgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi. Poseł wyznaczony na przedstawiciela Sejmu ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniu Komisji*”. W tym stanie rzeczy nie jest dopuszczalne przedstawianie przez Sejm RP stanowiska (opinii) o zawartych we wniosku grupy posłów zarzutach co do niezgodności z przepisami Konstytucji przepisów ustaw dopóki w tym przedmiocie nie wypowie się Komisja Ustawodawcza. Uchybienie to stanowi podstawę do pominięcia stanowiska Sejmu RP przy rozpatrywaniu sprawy. Należy bowiem wskazać, że Regulamin Sejmu nie ma charakteru tylko wewnętrznego dokumentu wiążącego tylko Sejm i jego organy. Naruszenie jego postanowień może rzutować na ocenę prawną działań podejmowanych przez Sejm, a zwłaszcza na ocenę zgodności z Konstytucją przyjmowanych ustaw. Jak stwierdził Trybunał „*w toku kontroli norm realizowanej w aspekcie proceduralnym, również regulaminy parlamentarne*

mogą być dla niego punktem odniesienia” (wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., K 5/07).

Odnosząc się zaś do twierdzeń zawartych w pisemnym stanowisku Sejmu należy stwierdzić, że nieuzasadniony jest zarzut co do niedochowania wymagania precyzyjnego określenia przedmiotu kontroli. Przedmiot kontroli został określony precyzyjnie i jasno, a zastrzeżenia w tym przedmiocie dotyczące art. 27 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (usm) w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 usm nie mają uzasadnienia. Art. 27 usm składa się rzeczywiście z pięciu ustępów, **jednakże – inaczej niż ujmuje to Sejm – stanowią one organiczną całość.** Art. 27 ust. 1-3 usm *rzeczywiście* zawierają treści o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia konstruowanych zarzutów i przywoływanej argumentacji, dotyczących niezasadności pozbawienia właścicieli lokali praw wynikających z ustawy o własności lokali i Kodeksu cywilnego. Jednakże przepisy art. 27 ust. 4 i ust. 5 usm stanowią – na co zwrócono zresztą uwagę w stanowisku Sejmu – logiczną konsekwencję i rozwinięcie regulacji zamieszczonej w ust. 1-2 tego artykułu. A zatem niezgodność z Konstytucją przepisów art. 27 ust. 1-3 usm „*promieniuje*” na te wszystkie regulacje, które stanowią konsekwencję tejże regulacji. W wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27 ust. 1-3 usm, **tracą swój sens** normatywny ust. 4 i 5 tego artykułu, jak również art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 usm. Już z tego tylko powodu niecelowe jest pozostawienie tych ostatnich przepisów w systemie prawnym, skoro na ich podstawie nie będzie można zrekonstruować żadnej normy.

**Poza tym ograniczenie oceny konstytucyjności tylko do art. 27 ust. 1-3 usm i pominięcie przy tej ocenie art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 usm mogłoby stwarzać wątpliwości w praktyce.** Można bowiem bronić poglądu, że dwa ostatnie ze wskazanych przepisów samodzielnie regulują kwestię zarządu spółdzielczego, skoro określają warunki, po spełnieniu których stosować należy ustawę własności lokali. *Ergo, do czasu spełnienia tych warunków, zarząd przymusowy jest wykonywany przez spółdzielnię.* A więc można wyprowadzić z tych przepisów normę, jaka wynika z treści art. 27 ust. 1-3 usm, tj. regulę, że **do zarządu nieruchomością wspólną w budynku, w którym właścicielem części lokali jest spółdzielnia, nie stosuje się przepisów ustawy o własności lokali.** Poza tym przepisy art. 27 ust. 1-3 usm są ściśle powiązane z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 usm **przez wyraźne odesłanie.** Zatem treści zawarte w ostatnio przywołanych przepisach są niezbędne dla zrekonstruowania pełnej treści kwestionowanej normy prawnej zawartej w art. 27 ust. 1-3 usm.

Nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem Sejmu, że niezasadne jest kwestionowanie art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 usm, ponieważ regulują one wyjątki od reguły zawartej w art. 27 usm. Otóż należy stwierdzić, że wyjątki te – a więc

odstępstwa od zarządu przymusowego spółdzielni – właśnie **potwierdzają regułę, że co do zasady zarząd wykonuje spółdzielnia i w tym właśnie aspekcie te przepisy są niezgodne z Konstytucją na równi z art. 27 ust. 1-3 usm.**

Powyższe uwagi należy odnieść także do art. 27<sup>1</sup> usm. Orzekanie w przedmiocie konstytucyjności tego przepisu nie jest zbędne właśnie z uwagi na argument przytoczony w stanowisku Sejmu RP, a mianowicie okoliczność, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 27 ust. 1-3 usm art. 27<sup>1</sup> usm utraci swoje znaczenie, pozostanie „pustym” przepisem, niewypełnionym żadną treścią normatywną. Już z tego względu nie ma podstaw do umorzenia postępowania.

Wbrew stanowisku Sejmu z art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm wynika norma, iż członkostwo w spółdzielni nie powstaje łącznie z prawem do lokalu oraz ekspektatywą prawa odrębnej własności lokalu w budynku budowanym przez spółdzielnię, a więc, że może istnieć jedno ze wskazanych wyżej praw podmiotowych (praw do lokalu), a zarazem beneficjent tego prawa może nie być członkiem spółdzielni. **Z przywołanych przepisów wynika także norma, iż w poczet członków spółdzielni może być przyjęta także osoba, która nie legitymuje się żadnym prawem do lokalu w budynku zarządzanym przez tę spółdzielnię.** Przepisy te dosłownie stanowią, że „Członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych lub miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych” (ust. 1) oraz „Członkiem spółdzielni może być osoba prawna, jednakże takiej osobie nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego” (ust. 3). Zatem każda osoba, która mieści się w tych bardzo szerokich ramach (zbyt szerokich), np. pracownik spółdzielni nie dysponujący prawem do lokalu, może mieć status członka. Brak jednocześnie gwarancji, że nabycie prawa spółdzielczego własnościowego do lokalu powoduje nabycie członkostwa. *Ergo*, nabycie takiego prawa nie powoduje w świetle tej regulacji automatycznego nabycia członkostwa w spółdzielni. To samo należy odnieść do nabycia wspomnianej wyżej ekspektatywy a także do uregulowania zawartego w art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm. Zgodnie z tym przepisem „*Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Dotyczy to również spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta*”. Z przywołanego przepisu wypływa jednoznaczny wniosek: **nabycie spółdzielczego prawa do lokalu nie jest równoznaczne z nabyciem członkostwa w spółdzielni: uzyskanie członkostwa wymaga podjęcia dodatkowych czynności.**

Należy w tym miejscu podkreślić, że normami prawnymi są nie tylko reguły wprost (werbalnie) wyrażone w przepisach (*explicite*), ale także te reguły, które można wyprowadzić z danego przepisu w drodze wniosku (a więc

*implicite*) przy pomocy reguł wnioskowania (reguł inferencyjnych) opartych na założeniach logiki formalnej. Zrekonstruowane powyżej normy niewątpliwie wynikają ze wskazanych przepisów art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm oraz art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm, a zatem to właśnie te przepisy są źródłem sprzecznych z Konstytucją norm prawnych.

Normatywnego sensu art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm nie można sprowadzić tylko do określenia zakresu podmiotów, które mogą – potencjalnie – uzyskać członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Z przepisów tych wynikają bowiem wskazane wyżej normy, których konsekwencją jest brak związku członkostwa z prawem do lokalu, tj. nieuczynienie członkostwa prawem pochodnym i służebnym względem spółdzielczego prawa do lokalu.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Sejmu, jakoby do kompetencji Trybunału nie należała ocena praktycznego funkcjonowania danego przepisu oraz dokonywanie kontroli konstytucyjności przez pryzmat rzeczywistego oddziaływania danego przepisu na stosunki nim regulowane. Prawdą jest, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, jednakże działalność orzecznicza tego szczególnego sądu zawsze ma odniesienie do rzeczywistych skutków obowiązywania danego przepisu. Na tej właśnie zasadzie Trybunał konsekwentnie uznaje często za punkt wyjścia swoich rozważań co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów ich wykładnię, dokonywaną m.in. przez sądy, co znajduje wyraz w tzw. wyrokach interpretacyjnych (stąd wynika niejednokrotne stosowanie przez Trybunał formuły orzeczenia – „przepis X, rozumiany w ten sposób, że ... – lub podobnej, w której zawarte jest wyraźne odniesienie do wykładni danego przepisu funkcjonującej w praktyce – jest niezgodny z przepisem Y Konstytucji”). Takie stanowisko wynika zaś z bardziej ogólnego założenia, że punktem wyjścia rozważań o konstytucyjności danego prawa musi być rzeczywista treść kontrolowanych przepisów, której odzwierciedleniem jest praktyka, nie tylko zresztą sądowa, ale **także sposób ich rozumienia i przestrzegania przez adresatów danych norm**. Załączony wyciąg ze statutu jednej ze spółdzielni jest dowodem takiej praktyki i w konsekwencji rzeczywistej treści normy prawnej (wyprowadzonej m.in. z art. 3 ust. 1 usm), z której wynika, że członkiem spółdzielni może być także pracownik nie posiadający prawa do lokalu w budynku zarządzanym przez tę spółdzielnię.

Nie można podzielić zapatrywania Sejmu co do braku konkretyzacji wzorców kontroli w odniesieniu do części punktów wniosku (pkt 1, 2 i 4-7), gdzie jako wzorce powołano w szczególności **art. 21, art. 32, art. 58 i art. 64 Konstytucji**. Wnioskodawca przedstawił wyczerpującą argumentację uzasadniającą niezgodność ze wszystkimi przywołanymi wzorcami. I tak zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji jest uzasadniony argumentacją przytoczoną

dotychczas. Niewątpliwie **dochodzi do faktycznego wywłaszczenia** w sytuacji nabycia ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu na podstawie art. 19 ust. 2 *usm.* Argumentowano, że skoro na skutek zawarcia umowy zbycia ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu kontrahent zbywcy nie staje się nabywcą prawa (do czasu uzyskania członkostwa w spółdzielni), to **prawo nabywcy zostaje ograniczone w samej swej istocie, właśnie przez to, że nie jest on poczytywany jako nabywca**. Mamy więc do czynienia z *sui generis* wywłaszczeniem, a więc pozbawieniem podmiotowości w zakresie nabytego prawa.

Także powołane wyżej art. 3 ust. 1 i 3 *usm.*, z których wynika, iż nabycie spółdzielczego prawa do lokalu i wspomnianej ekspektatywy nie prowadzi do równoczesnego powstania członkostwa w danej spółdzielni, uzasadniają zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Również w tym zakresie **mamy do czynienia z wywłaszczeniem**, gdyż nieprzysługiwanie statusu członka w istotny a zarazem negatywny sposób oddziałuje na zakres uprawnień nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i wspomnianej ekspektatywy (choćby niemożność decydowania na walnych zgromadzeniach o przedmiocie prawa). To samo dotyczy art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z 16 grudnia 1982 r. - Prawo spółdzielcze (pr. spółdz.), który **wymagając od nabywcy** spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową **złożenia deklaracji w celu przystąpienia do spółdzielni, pozbawia osoby uprawnione tak istotnego atrybutu, jak uprawnienie do decydowania o przedmiocie danego prawa za pośrednictwem organów spółdzielni**. Mamy więc tu do czynienia ze swego rodzaju wywłaszczeniem, a więc pozbawieniem uprawnionego istotnych atrybutów prawa podmiotowego.

Jeszcze wyraźniej rysuje się to w odniesieniu do art. 26 § 2 pr. spółdz. **Pozbawienie członka prawa do majątku spółdzielni sankcjonowane (legalizowane) tym przepisem jest niczym innym jak wywłaszczeniem z tego, co stanowi jego prywatną własność** (patrz art. 3 pr. spółdz.).

**Naruszenie zakazu dyskryminacji** (art. 32 ust. 2 Konstytucji) przez art. 27 *usm* w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 *usm* **jest oczywiste**. Władze publiczne w związku z obowiązywaniem tych przepisów zarówno w swojej działalności legislacyjnej jak i jurysdykcyjnej (wymiarze sprawiedliwości) **stawiają właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię w zdecydowanie gorszej sytuacji niż innych właścicieli**. To zaś wypełnia **znamiona dyskryminacji**. To samo należy odnieść do art. 27<sup>1</sup> *usm.*

Również art. 17<sup>1</sup> ust. 6 *usm* przewidujący, że do powstania członkostwa nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta, **wymagane jest ubiegania się przez te**

**osoby o przyjęcie w poczet członków, prowadzi do dyskryminacji nabywcy tego prawa, chociażby w zestawieniu z tymi osobami uprawnionymi z tytułu tego samego prawa, które mają status członków spółdzielni.**

Także art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm w zakresie, w jakim pozwalają na przyjęcie do spółdzielni mieszkaniowej osób fizycznych i prawnych niemających prawa do lokalu i nieubiegających się o takie prawo, **dyskryminują nabywców praw do lokali (typu własnościowego) w danej spółdzielni, którzy nie legitymują się członkostwem w niej.** Za dyskryminację należałoby bowiem uznać sytuację, w której tylko niektórzy spośród uprawnionych z tytułu spółdzielczych praw własnościowych do lokali mają prawo do współuczestniczenia w zarządzie daną nieruchomością (tylko ci, którzy mają status członków spółdzielni). O ileż bardziej dyskryminująca jest sytuacja, gdy uprawniony do lokalu zajmowanego na warunkach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu **nie ma prawa uczestniczenia w zarządzie swoją faktycznie nieruchomością, a takie prawo uczestnictwa w zarządzie (za pośrednictwem organów spółdzielni) służy członkowi, któremu nie przysługuje żadne prawo do lokalu w budynku zarządzanym przez spółdzielnię.**

W zakresie art. 26 § 2 pr. spółdz. **dyskryminacja jest oczywista**, jeżeli zestawimy sytuację członków spółdzielni tworzących spółdzielnię na tzw. wniosek mniejszości (art. 108a i 108b pr. Spółdz.) z przypadkiem członków przejmujących zarząd nieruchomością jako wspólnota mieszkaniowa.

Naruszenie art. 58 ust. 1 Konstytucji oznacza także niezgodność regulacji zawartej w art. 19 ust. 2 usm, art. 16 § 1 zdanie pierwsze pr. spółdz. oraz art. 26 § 2 pr. spółdz. z ust. 2 i 3 art. 58 Konstytucji. Wskazane ustępy 2 i 3 art. 58 Konstytucji precyzują zakres wolności zrzeszania, pełnią więc rolę „służebną” względem ust. 1.

Bezpodstawny jest zarzut braku uzasadnienia zarzutów w zakresie części wzorców kontroli.

I tak, naruszenie art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad: przyzwoitej (rzetelnej) legislacji oraz sprawiedliwości społecznej przez art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm wynika z pominięcia w tym przepisie istotnych treści, wskutek czego zakres jego zastosowania jest zbyt szeroki. W świetle tej regulacji **członkami spółdzielni mogą być wszystkie osoby, które zarząd spółdzielni zechce przyjąć w poczet członków.** Trudno uznać taką normę za wyraz racjonalności ustawodawcy. Wnioskodawcy zatem w żaden sposób nie dążą – jak zdaje się sugerować stanowisko Sejmu – do orzekania 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), **ale do poddania**

**kontroli i uznania za niezgodne z art. 2 Konstytucji przepisów, które przyznają organom spółdzielni tak dużą swobodę w tym zakresie, a więc art. 3 ust. 1 i 3 usm.**

Odnosnie art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm wskazano wyraźnie we wniosku, że ustawa, nie przesądzając *expressis verbis* o rodzaju dopuszczalnych ograniczeń w odniesieniu do wymagań, które muszą spełniać osoby ubiegające się o uzyskanie członkostwa, nie określając też, w jakim zakresie zagadnienie to może zostać uregulowane w statucie spółdzielni mieszkaniowej, **jest w tym względzie zbyt ogólnikowa**. I samo to świadczy o naruszeniu zasad poprawnej legislacji.

Gdy idzie o naruszenie art. 58 ust. 1 Konstytucji i wynikającej z niego wolności zrzeszania się przez art. 27 ust. 4 i ust. 5 usm, to niezgodność tych przepisów jest uzasadniona efektem „*promieniowania*” niezgodności art. 27 ust. 1-3 usm z art. 58 Konstytucji. Art. 27 ust. 4 i 5 usm pełnią bowiem funkcję służebną i uzupełniają regulację zawartą w ustępach 1-3.

Nie ma przeszkód prawnych, aby art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowiły samodzielne wzorce kontroli. Oba przepisy wyrażają pewne założenia ogólne, jednakże wynikają z nich również określone prawa podmiotowe, a więc prawo do równego traktowania w zakresie praw i wolności konstytucyjnych. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika zaś prawo do ochrony poszczególnych praw podmiotowych przed nieproporcjonalną ingerencją w ich treść przez władzę publiczną. Zarzuty naruszenia tych norm konstytucyjnych zostały dostatecznie uzasadnione.

Sejm odwołuje się do poglądu, że w wypadku spółdzielni mieszkaniowej stosunkami pochodnymi od członkostwa są prawa i obowiązki powstałe w wyniku 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).

Trudno podtrzymać ten pogląd w obecnych warunkach. Trzeba natomiast uznać, że to właśnie członkostwo w spółdzielni powinno być **stosunkiem związanym z prawem do lokalu (powinno pełnić rolę stosunku pochodnego i zależnego od stosunku, z którego wynika prawo do lokalu)**. Członkostwo służy bowiem pełnej realizacji ważniejszego pod względem ekonomicznym prawa, jakim jest prawo do lokalu - **członkostwo umożliwia uczestnictwo w walnym zgromadzeniu i decydowanie o kosztach związanych z lokalem, wydatkach na poczet remontów nieruchomości obejmującej lokal**. Mimo sygnałów płynących z różnych stron, czy to ze strony przedstawicieli doktryny (tak M. Wrzolek-Romańczuk, Opinia prawna na zlecenie Biura Analiz

Sejmowych dotycząca zmiany proponowanej w Druku Sejmowym nr 767 Sejmu V Kadencji; dalej: Wrzolek-Romańczuk, *Opinia* 2006), czy ze strony orzecznictwa (wyrok TK w sprawie K 32/03), w dalszym ciągu utrzymuje się "fikcja, że prawo członkowskie ma charakter prawa głównego, a prawo do lokalu prawa akcesoryjnego" (T. Stawecki, *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy Prawo spółdzielcze (druki Sejmu VI Kadencji nr 2544, 2487 i 2573, 2510 i 3494)*, Warszawa 2011, s. 2; dalej: Stawecki, *Opinia*). Stanowisko Sejmu oparte na wspomnianym fikcyjnym założeniu nie ma więc uzasadnienia.

Członkostwo danej osoby w spółdzielni ma ścisły związek z aktywnością danej osoby, która musi odpowiadać branży, w jakiej dana spółdzielnia funkcjonuje. I tak członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych są rolnicy pracujący we wspólnym gospodarstwie tej spółdzielni. Członkami spółdzielni pracy są osoby zatrudnione w tejże spółdzielni. Należy z całym naciskiem podkreślić, że przepisy dotyczące tych spółdzielni „branżowych” szczegółowo określają warunki, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o członkostwo bardzo ściśle wiążąc wymagania stawiane kandydatowi na członka od branży, w jakiej działa spółdzielnia. Przepisy te – choć niedoskonałe – w zasadniczej treści urzeczywistniają regułę, że członkostwo musi mieć związek z działalnością spółdzielni.

I tak zgodnie z art. 139 pr. spółdz. dotyczącym rolniczych spółdzielni produkcyjnych *„Członkami spółdzielni mogą być rolnicy będący: 1) właścicielami lub posiadaczami samoistnymi gruntów rolnych; 2) dzierżawcami, użytkownikami lub innymi posiadaczami zależnymi gruntów rolnych”*, a także *„Członkami spółdzielni mogą być również inne osoby mające kwalifikacje przydatne do pracy w spółdzielni”*. Podobnie w przypadku spółdzielni pracy art. 182 pr. spółdz. stanowi, że *„Spółdzielnia i członek spółdzielni mają obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy. Poza wyjątkami przewidzianymi w przepisach ustawy odmowa nawiązania stosunku pracy lub pozostawania w takim stosunku stanowi naruszenie istotnych praw i obowiązków wynikających ze stosunku członkostwa”*. Zatem również w przypadku spółdzielni pracy istnieje wymaganie powiązania aktywności członka z działalnością spółdzielni, a odmowa pozostania w stosunku pracy stanowi naruszenie istotnych praw i obowiązków członkowskich, co daje podstawę do podjęcia uchwały o wykluczeniu lub wykreśleniu ze spółdzielni (art. 24 Prawa spółdzielczego). Trudno zresztą wyobrazić sobie sytuację, gdy członkami takich spółdzielni byłyby osoby postronne: np. w spółdzielni pracy – osoby nie pracujące w tej spółdzielni. Przyjmowanie takich osób postronnych – w szczególności w znacznej liczbie – mogłoby nawet zagrażać pozycji ekonomicznej spółdzielni, czy wręcz jej istnieniu. Ci „członkowie” nie mający związków ze spółdzielnią (np. niezatrudnieni w niej) nie byłiby żywotnie zainteresowani jej istnieniem, prawidłowym funkcjonowaniem i jej dobrą kondycją finansową, skoro w braku



bliższych związków z tą spółdzielnią nie mają w niej „nic do stracenia” (a zwłaszcza nie obawiają się utraty zatrudnienia, możliwości korzystania z tanich usług spółdzielni w swojej działalności zawodowej). To mogłoby ich motywować do działań sprzecznych z interesem samej spółdzielni, w tym zwłaszcza do wyprowadzania majątku i dzielenia efektów pracy członków niezgodnie z wolą tych, którzy dla dobra tej spółdzielni pracują i powinni być beneficjentami jej działalności.

W celu zapobieżenia takim patologiom ustawodawca wprowadził właśnie wspomniane wyżej mechanizmy limitujące członkostwo w danej spółdzielni jedynie do osób rzeczywiście zainteresowanych jej istnieniem i funkcjonowaniem. Te same względy przemawiają za tym, aby także w przypadku spółdzielni mieszkaniowych istniały regulacje urzeczywistniające zwiążanie członkostwa, czy to przez prawo do lokalu, czy też przez ubiegania się o ustanowienie takiego prawa. Tymczasem pod tym względem regulacja art. 3 ust. 1 i 3 usm jest nader uboga w treść i – mając na względzie regulacje dotyczące wspomnianych wyżej spółdzielni branżowych, jak również *ratio legis* wprowadzenia w odniesieniu do nich regulacji limitujących członkostwo – należy dojść do wniosku, iż ustawodawca w zaskarżonych przepisach pominął istotną część regulacji, choć jego powinnością było precyzyjne wskazanie kryteriów uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, tak jak to uczynił w przypadku innych spółdzielni (rolniczych, pracy) w trosce o interesy ich członków. Pominięcie w regulacji dotyczącej spółdzielni mieszkaniowych zastrzeżeń co do członkostwa w niej - nie ma więc żadnych racjonalnych podstaw. Doszło tu więc do naruszenia zasad prawidłowej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji. Jak stwierdził przy tym Trybunał w wyroku z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 *„Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”*.

W świetle przedstawionych regulacji dotyczących innych rodzajów spółdzielni motywowanych potrzebą zapewnienia ochrony interesów członków tych spółdzielni, niewskazanie w art. 3 ust. 1 i 3 usm kryteriów, jakie winni spełniać członkowie spółdzielni mieszkaniowych (członkostwo musi mieć związek z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych lub potrzeb związanych z dostarczaniem lokali innego rodzaju), uznać należy za uchybienie art. 2 Konstytucji.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sejmu, iż wątpliwe jest traktowanie wspólnoty mieszkaniowej jako modelowego wzorca administrowania budynkami wielolokalowymi. We wniosku przedstawiono szereg argumentów wskazujących, iż takie stanowisko nie wynika z określonych preferencji wnioskodawcy, ale z **rzeczywistego przestrzegania praw właścicieli lokali w obu formach zarządu**, tj. w formie zarządu sprawowanego

przez ogół właścicieli oraz w formule ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (wynikającej z zaskarżonych przepisów).

Wskazano we wniosku, że **przepisy regulujące status właściciela muszą uwzględniać jego podmiotowość**, a więc fakt, iż części wspólne są **przedmiotem współwłasności wszystkich bez wyjątku właścicieli lokali w danej nieruchomości. Przepisy te nie mogą więc ignorować prawa każdego z nich do decydowania o sposobie zarządzania tą nieruchomością**, w tym prawa współdecydowania o wysokości pobieranych opłat na utrzymanie tej nieruchomości i pokrycie kosztów powstałych w związku z jej eksploatacją. Dlatego też ustawa o własności lokali dopuszczając różne formy zarządu tą nieruchomością (przyjęte w drodze umowy właścicieli lokali), na wypadek braku porozumienia przewidziała zarząd ustawowy, który we wspólnotach mniejszych (do 7 lokali) polega na sprawowaniu tzw. zarządu bezpośredniego w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności (art. 19 ustawy o własności lokali; dalej: uwl), a we wspólnotach większych właściciele lokali w demokratycznym głosowaniu wybierają spośród siebie jedno- lub wieloosobowy zarząd, sami zaś sprawują funkcję kontrolną wobec zarządu, zachowując prawo współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną (art. 20-32a uwl). **Prawo współdecydowania w przedmiocie swojego prawa własności jest konstytucyjnym kanonem, a nie jedną z wielu możliwości uregulowania stosunków między właścicielami.**

**Nie chodzi tu więc o porównywanie skuteczności zarządu wykonywanego przez wspólnotę mieszkaniową i spółdzielnię (do czego prowadzi się stanowisko Sejmu), ale o respektowanie praw właścicieli.** Poza tym gołosłowne i nieuprawnione są twierdzenia, iż 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*”. Okazuje się, że to właśnie w przypadku spółdzielni istnieje większe ryzyko braku stabilności ekonomicznej w związku z tak charakterystycznym szczególnie dla większych organizacji spółdzielczych zjawiskiem alienacji organów kierowniczych, które przestają reprezentować interes spółdzielców, natomiast dążą do zaspokojenia partykularnych interesów członków zarządu i rady nadzorczej wspieranych przez rozbudowaną administrację spółdzielni. Przypadki upadłości wielu spółdzielni mieszkaniowych w ostatnich latach tylko to potwierdzają. Konsekwencją alienacji zarządów spółdzielni (oderwania od sytuacji szeregowych spółdzielców) i faktycznego ograniczania prawa członków dostępu do dokumentów spółdzielni jest także brak kontroli nad wydatkami a w

ostatecznym rozrachunku wyższe koszty zarządu niż we wspólnocie mieszkaniowej, gdzie celowość wydatków dużo łatwiej skontrolować, z uwagi na ustawowe gwarancje (w szczególności ustawowe prawo do współdziałania w zarządzie nieruchomością).

Uzasadniając zasadność braku ścisłego powiązania członkostwa z prawem do lokalu, przedstawiciel Sejmu wskazuje, iż spółdzielnia mieszkaniowa jest typową korporacją – celową jednostką organizacyjną o charakterze zrzeszeniowym i wybitnie osobowych cechach. Nie jest tak w istocie. Spółdzielnia mieszkaniowa jest jednostką, której cel – w zakresie zarządu nieruchomościami – jest zbliżony do występującego we wspólnocie mieszkaniowej. Celem tym jest utrzymanie nieruchomości w należyтым stanie i zarząd nieruchomością. **Zatem członkostwo w niej powinno być pochodną prawa do lokalu, lub faktu ubiegania się o takie prawo.** Niezrozumiałe jest zatem dla uzasadnienia regulacji art. 3 ust. 1 i 3 usm ostre przeciwstawianie spółdzielni wspólnocie mieszkaniowej, jako organizacji nie mającej założonego celu (?), a zarazem bardzo enigmatyczne wskazywanie na „wybitnie osobowe cechy” spółdzielni mieszkaniowej.

W stanowisku Sejmu wskazano na niedopuszczalność kwestionowania art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm z odwołaniem się do art. 21 i 64 Konstytucji z tego powodu, że stosunek członkostwa jest stosunkiem odrębnym od prawa do lokalu. **Tymczasem właśnie niedostatek regulacji prawnej w tym zakresie (brak związania tych praw) jest powodem kwestionowania tych przepisów.**

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Sejmu, że 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 z jaką kategorią praw podmiotowych należy porównywać stopień tej ochrony. Tymczasem wyraźnie wskazano, że grupą porównawczą są właściciele lokali w nieruchomościach zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe, **gdzie uprawniony do lokalu ma zawsze uprawnienie do współdecydowania o swoim prawie własności. Tego atrybutu właściciel w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię jest pozbawiony (gdy nie jest członkiem).**

Przedstawiciel Sejmu wskazał, że we wniosku brak również jakiegokolwiek wzmianki uzasadniającej ewentualną niezgodność art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Sejmu 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.

**Tymczasem pozbawienie prawa uczestniczenia w zarządzaniu własną rzeczą należy uznać za naruszenie istoty własności.**

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że zarzucane wadliwości, o których wspominają inicjatorzy postępowania, dotyczą sfery praktyki funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, a zatem podnoszone niekorzystne skutki prawne nie są powodowane przez kształt obowiązującej regulacji prawnej. **Nie można się z tym zgodzić. To właśnie nadmierna ogólnikowość regulacji powoduje wprowadzanie patologicznych rozwiązań do statutów spółdzielni.** W kategoriach nieporozumienia należy potraktować stwierdzenie, że żaden przepis prawa (a w szczególności zakwestionowany art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm) nie uniemożliwia 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. **Istotą kwestionowania przepisów art. 3 ust. 1 i ust. 3 usm jest bowiem właśnie trudność w uzyskaniu członkostwa, polegająca na stworzeniu w statutach spółdzielni dodatkowych, często zaporowych warunków nabycia członkostwa (np. wysokie wpłaty tytułem wpisowego i udziałów).**

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm w stanowisku Sejmu wskazano, że zarzuty pod adresem tego przepisu nie przekonują 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. Wskazano, że w przypadku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako prawa na rzeczy cudzej, brak uprawnień „współwłaścicielskich” jest wręcz oczywisty. Nie wiadomo, na czym ta oczywistość ma polegać. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw osoby uprawnionej z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu powinna się zbliżać do ochrony prawa własności, a więc także w aspekcie wpływania na zarząd nieruchomością. Brak ścisłej łączności prawa spółdzielczego własnościowego z członkostwem w spółdzielni jako prawem pochodnym jest więc nie do zaakceptowania.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu 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 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. 1<sup>1</sup>, ust. 4, ust. 4<sup>1</sup>, ust. 6<sup>4</sup> i ust. 8 u.s.m.)*”. Tymczasem

indywidualizowanie opłat jest tylko założeniem teoretycznym, dla realizacji którego muszą istnieć gwarancje. **Za taką gwarancję nie można uznać** możliwości zwrócenia się o kalkulację opłat. Przepis przewidujący ten obowiązek nie gwarantuje jednak sporządzenia rzetelnego uzasadnienia wysokości opłat. W efekcie uprawniony do lokalu może otrzymać wyliczenie, którego nie będzie mógł w żaden sposób zweryfikować, chociażby w oparciu o dokumenty związane z zarządem nieruchomości, do których osoba niebędąca członkiem spółdzielni nie ma żadnego dostępu. Taki dostęp ustawa (art. 8<sup>1</sup> usm) zapewnia bowiem jedynie członkom spółdzielni. Ta okoliczność niewątpliwie mogłaby zniechęcać uprawnionego do lokalu niebędącego członkiem spółdzielni do korzystania z uprawnienia do wniesienia powództwa do sądu w celu poddania kontroli wysokości ustalonych opłat. Brak możliwości zweryfikowania wysokości opłat w oparciu o dostęp do dokumentów sprawia, że takie powództwo byłoby wnoszone „w ciemno”, skoro dokumentacja źródłowa będąca podstawą żądanych przez spółdzielnię opłat podlegałaby udostępnieniu dopiero na etapie postępowania sądowego. A więc dopiero po wniesieniu pozwu, uprawniony do lokalu dowiadywałby się, czy jego powództwo jest zasadne, czy też nie. Możliwość kwestionowania opłat na drodze sądowej jest zatem w tym przypadku również gwarancją iluzoryczną.

Według stanowiska Sejmu, *„gdyby zarzuty wnioskodawcy rozumieć w ten sposób, iż niekonstytucyjny jest stan, w którym stosunek spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i stosunek członkostwa zostały pojęciowo rozdzielone, byłaby to zaiste sytuacja paradoksalna, ponieważ 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”*. Nic bardziej mylnego. Trybunał Konstytucyjny przecinał związek członkostwa jedynie tam, gdzie było to niekorzystne dla uprawnionych. **Przecinał ten związek wszędzie tam, gdzie ustawowe rozwiązania stanowiły wyraz fikcyjnego założenia, iż to członkostwo w spółdzielni jest prawem ważniejszym aniżeli prawo do lokalu, nie zaś prawem pochodnym względem prawa do lokalu.**

Tym samym Trybunał Konstytucyjny **śluszenie** przecinając w swoich orzeczeniach zależność spółdzielczego prawa do lokalu od członkostwa, dał **sygnał, iż obecne rozwiązania są niekonstytucyjne z uwagi na ich oparcie na fikcyjnych założeniach, a mianowicie, iż członkostwo jest prawem ważniejszym od prawa do lokalu, chociaż jest dokładnie odwrotnie.** Trybunał nie mógł jednak – jako tylko tzw. „ustawodawca negatywny” – wprowadzić regulacji gwarantującej nabycie członkostwa w spółdzielni wraz z prawem do lokalu, a więc „wyręczyć” ustawodawcy w pozytywnej działalności prawodawczej i stąd musiał się ograniczyć jedynie do „przecięcia” związku spółdzielczego prawa do lokalu z członkostwem.

Tymczasem z tego faktu przedstawiciel Sejmu wyciąga opaczne wnioski, jakoby intencją Trybunału było doprowadzenie do „ideału”, którym miało być rzekomo pozbawienie jakiegokolwiek związku członkostwa ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu. Orzeczenia w sprawach o sygn. akt K 23/98 sygn. akt K 32/03 nie pozostawiają złudzeń, że stanowiły one tylko półśrodki i były obliczone na skłonienie ustawodawcy do zmian w przepisach w kierunku związania członkostwa w spółdzielni – jako prawa tylko służebnego – ze spółdzielczym prawem do lokalu – jako prawem ważniejszym.

Na niezrozumieniu opierają się stwierdzenia przedstawiciela Sejmu, że *„przyjęcie koncepcji członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej nawiązywanego ex lege, wskutek nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mogłoby oznaczać, iż takie instytucje, jak wykluczenie ze spółdzielni, czy też wypowiedzenie członkostwa nie miałyby zastosowania w spółdzielczości mieszkaniowej”*. **Skoro stosunek członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej jest naturalnie związany z prawem do lokalu lub co najmniej z ubieganiem się o takie prawo w drodze zawarcia umowy o budowę lokalu, to nie może dziwić, że wypowiedzenie członkostwa nie powinno być dopuszczalne w czasie, kiedy danej osobie przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu w danej spółdzielni, lub dopóki przysługuje jej ekspektatywa prawa odrębnej własności lokalu. To samo dotyczy wykluczenia ze spółdzielni. Nie budzi przecież wątpliwości, że np. osoba, której przysługuje prawo odrębnej własności lokalu w budynku zarządzanym przez wspólnotę mieszkaniową nie może być pozbawiona „członkostwa” w tej wspólnocie, dopóki trwa prawo do lokalu.** Sytuacja osób uprawnionych do lokali spółdzielczych względem spółdzielni jest zaś zbliżona do sytuacji właścicieli lokali względem wspólnoty mieszkaniowej i w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji winna być regulowana podobnie.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Sejmu, że art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm nie stanowi ograniczenia praw osoby uprawnionej z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, gdyż nie jest on źródłem obowiązku złożenia deklaracji członkowskiej i wniesienia związanych z nią opłat. Otóż właśnie przez to, że zaskarżony przepis odwołuje się do zasad Prawa spółdzielczego przewidujących obowiązek wniesienia wpisowego i innych opłat, **ogranicza on w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony prawa nabywcy prawa spółdzielczego własnościowego. Nabywca ten wyraził przecież swoją wolę dostatecznie wyraźnie nabywając prawo do lokalu.**

Przedstawiciel Sejmu zdaje się zwracać uwagę, że wpłata tytułem udziału ma zrekompensować spółdzielni okoliczność, iż członek nie odpowiada za zobowiązania spółdzielni, a więc inaczej niż ma to miejsce we wspólnocie mieszkaniowej. Jest to pogląd błędny. Okazuje się bowiem, że w praktyce

członkowie spółdzielni odpowiadają za zobowiązania spółdzielni, a ich odpowiedzialność z tego tytułu jest dalece bardziej dotkliwa niż odpowiedzialność właścicieli lokali za zobowiązania wspólnoty mieszkaniowej (art. 17 uwl). Należy w szczególności zwrócić uwagę, iż lokale zajmowane na warunkach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako formalnie części nieruchomości spółdzielni, mogą zostać obciążone przez spółdzielnię hipoteką na zabezpieczenie zobowiązań spółdzielni i to niekoniecznie związanych z zarządzaniem nieruchomością. Nawet wyodrębnienie lokalu będącego przedmiotem takiego prawa „nie uwolni” tego wyodrębnionego lokalu od perspektywy powstania hipoteki łącznej obciążającej lokal i nieruchomość budynkową. Poza tym przedstawiciel Sejmu wyraźnie przecenia znaczenie wpłat wnoszonych tytułem wpisowego i udziałów. Spółdzielnia jest bowiem powołana do budowy lokali, na pokrycie kosztów których członkowie **wnoszą pełne wkłady**, jak również do zarządzania nieruchomościami, w którego kosztach partycypują przecież osoby zajmujące lokale, **wnosząc comiesięczne opłaty**. Interes spółdzielni, która prawidłowo gospodaruje powierzonymi jej środkami (wkładami, wpłatami na poczet kosztów utrzymania nieruchomości), nie wymaga więc dodatkowego zabezpieczenia w postaci wpisowego i udziałów.

Zdaniem Sejmu 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. Nie sposób się z tym zgodzić. Perspektywa zapłaty kwoty rzędu np. 2.000 zł tytułem wpisowego i udziałów, a więc tytułem nabycia członkostwa (a takich wpłat żąda wiele spółdzielni) jest dla niektórych osób (emerytów, młodych małżeństw) kwotą wręcz zawrotną i zaporową. **Nie można więc podzielić stanowiska, iż nie jest to ograniczenie nadmierne.**

W końcu zdaniem Sejmu w spółdzielniach mieszkaniowych przepis art. 3 ust. 4 usm 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. Przepis ten nie wyklucza jednak samej możliwości żądania wpłat tytułem wpisowego, które tym samym pozostają barierą do uzyskania uprawnień pozwalających na współuczestnictwo w zarządzie nieruchomością, w szczególności przez osoby dysponujące spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali.

Jak wskazuje przedstawiciel Sejmu, zgodnie z treścią zakwestionowanego przepisu art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm spółdzielnia mieszkaniowa nie może odmówić

przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on warunkom określonym w statucie. Jak wywodzi on dalej, 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. Stwierdzenie takie nie jest jednak ściśle. Okazuje się bowiem, że w świetle ww. przepisu takie roszczenie przysługuje nabywcy prawa tylko wtedy, gdy nabywca prawa odpowiada wymaganom określonym w statucie. Może więc być tak, że **takich warunków dana osoba nie spełnia**, np. w związku z **wcześniejszymi zaległościami w opłatach albo wcześniejszą krytyką władz spółdzielni, które spowodowały podjęcie uchwały o wykluczeniu ze spółdzielni**. Jak widać również w tym aspekcie **gwarancja nabycia członkostwa w związku z posiadaniem prawa spółdzielczego własnościowego do lokalu jest gwarancją pozorną i nawet wola nabycia członkostwa i gotowość pokrycia opłat - choćby bardzo wysokich - tytułem udziałów i wpisowego nie oznacza, iż uprawniony zrealizuje przysługujące mu roszczenie o nabycie członkostwa**.

Negując stanowisko wnioskodawców w zakresie niekonstytucyjności art. 19 ust. 2 usm przewidującego wymaganie uzyskania członkostwa w spółdzielni przez nabywcę ekspektatywy prawa własności lokalu, przedstawiciel Sejmu wskazuje, że umowę o budowę lokalu ze spółdzielnią zawiera tylko członek tej spółdzielni. Nie przekreśla to jednak dążenia wnioskodawców, aby nabycie ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu w inwestycji spółdzielczej również było związane z nabyciem członkostwa. Wręcz za naturalne należy uznać nabycie takiego członkostwa *ex lege* już z chwilą nabycia ekspektatywy, skoro **nabywca staje się stroną umowy o budowę lokalu**, ta zaś może być zawarta – jak wskazano wyżej – wyłącznie z członkiem spółdzielni.

Kwestionując stanowisko wnioskodawców, przedstawiciel Sejmu argumentuje, że nie można twierdzić, iż nabywca ekspektatywy odrębnej własności lokalu w każdym wypadku 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). Jako przykład wskazuje sytuację nabycia ww. ekspektatywy *mortis causam* (np. w drodze dziedziczenia czy zapisu). **Tymczasem na gruncie ustawy o własności lokali nabycie prawa własności lokalu z równoczesnym nabyciem prawa uczestnictwa w zarządzie nieruchomością wspólną nie jest kwestionowane**. Trudno więc w razie nabycia ekspektatywy kwestionować regułę, iż nabycie określonego prawa majątkowego (odpłatne, czy nieodpłatne, za kwotę odpowiadającą wartości rynkowej lokalu, czy za kwotę niższą) powinno w naturalny sposób powodować nabycie określonych uprawnień względem



prowadzącej inwestycję spółdzielni, a zwłaszcza praw członkowskich uprawniających do kontroli działalności gospodarczej spółdzielni, kontroli tak ważnej szczególnie w okresie prowadzenia inwestycji.

Po wtóre, przedstawiciel Sejmu zdaje się wskazywać na możliwość naruszenia interesów spółdzielni przez sam akt zbycia ekspektatywy, w szczególności na rzecz osoby niewypłacalnej. Nie jest to pogląd słuszny. Jak skądinąd celnie zwrócił uwagę przedstawiciel Sejmu, umowa zbycia ekspektatywy jest umową stanowiącą *res inter alios acta*. Zatem umowa nabycia ekspektatywy, przy której nie uczestniczy spółdzielnia, nie powoduje zwolnienia z długu (tj. obowiązku wniesienia wkładu budowlanego) wynikającego z zawartej umowy o budowę lokalu pierwotnego beneficjenta tejże ekspektatywy. Zasadny jest pogląd, że w takim wypadku (zbycia ekspektatywy) powstaje zobowiązanie solidarne zbywcy i nabywcy ekspektatywy względem spółdzielni w zakresie wniesienia wkładu budowlanego. Taki wniosek należy wyciągnąć z art. 519 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że zmiana dłużnika zawsze wymaga zgody wierzyciela, w tym wypadku spółdzielni.

Jak wywodzi dalej przedstawiciel Sejmu, spółdzielnia mieszkaniowa ma legitymowany interes w tym, aby otrzymać bezpośrednio od zainteresowanego informację o dokonany nabyciu ekspektatywy odrębnej własności lokalu i oświadczenie woli wyrażające zamiar przystąpienia do korporacji. **I ten argument łatwo obalić wskazując, że nabywca ekspektatywy już przez sam fakt nabycia wyraża dostatecznie wolę przystąpienia do spółdzielni.**

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, 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) wymagania wynikające z konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się, z poszanowaniem dla autonomii woli podmiotów uczestniczących w analizowanym transferze praw. **Nie bardzo wiadomo jednak, w jaki sposób miałyby być naruszone prawo do wolności zrzeszania nabywcy ekspektatywy (skoro nabywając prawo chce być członkiem), czy też samej spółdzielni, skoro ta nie może przecież odmówić przyjęcia nabywcy w poczet członków.**

Wbrew zatem stanowisku Sejmu regulacja wiążąca ekspektatywę prawa własności lokalu z członkostwem w spółdzielni (nabycie członkostwa *ex lege*) **jest dopuszczalna, a niedopuszczalne jest obecne rozwiązanie**, gdyż nabycie samego prawa ekspektatywy, często kosztem dużego wydatku, bez równoczesnego nabycia członkostwa, w sposób niczym nieuzasadniony stawia nabywcę „poza nawiasem” spółdzielni, tym samym uniemożliwiając pełną realizację nabytego prawa, w takim kształcie, jaki przysługiwał pierwszemu

uprawnionemu (tj. temu, z którym spółdzielnia zawarła umowę o budowę lokalu).

Argumentacja prowadzona przez Sejm stanowi próbę zdezuowienia stanowiska wnioskodawcy; wręcz widoczne jest dążenie do wykazania absurdalności stanowiska zawartego we wniosku i pismach procesowych wnioskodawców. Wskazuje się bowiem, że *„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”*. Nic bardziej mylnego. **Członkostwo w spółdzielni zawsze ma związek z określonymi obowiązkami.** W przypadku uprawnionego z tytułu ekspektatywy tym obowiązkiem w naturalny sposób jest powinność wniesienia wkładu budowlanego, poza tym w mocy pozostaje umowa o budowę lokalu, której dłużnikiem pozostaje pierwotny nabywca ekspektatywy, wobec którego spółdzielnia zachowuje swoje roszczenia o zapłatę wkładu (chyba że sama się ich zrzekła). Z drugiej strony nie można twierdzić, iż członkostwo w spółdzielni ma być prawem „wypreparowanym” z tego, czemu rzeczywiście ma służyć, a więc realizacji praw do lokali, gdyż taki jest cel działalności spółdzielni mieszkaniowej.

Kolejną próbą zdyskredytowania wnioskodawców jest zarzut, iż stwierdzenie niekonstytucyjności art. 19 ust. 2 usm spowoduje tzw. stan wtórnej niekonstytucyjności w związku z tym, iż doprowadzi do nierównego traktowania tych członków, którzy mieli dotychczas obowiązek wniesienia udziałów jak i tych którzy stali się członkami nieobciążonymi takim obowiązkiem. Jest to zarzut niesłuszny. Trybunał posiada bowiem w swoim ręku narzędzia mające zapobiegać wtórnej niekonstytucyjności, chociażby w postaci określenia innego terminu – niż wejście w życie wyroku – utraty mocy zaskarżonych przepisów. Jest to czas dla ustawodawcy umożliwiający mu uregulowanie stosunków prawnych z uwzględnieniem reguł konstytucyjnych, w szczególności zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

**Uzależnienie w pełni skutecznego nabycia ekspektatywy od uzyskania członkostwa w spółdzielni jest zatem nadmiernym ograniczeniem prawa w postaci ekspektatywy, chociażby ze względu na pozbawienie nabywcy istotnej wiązki uprawnień kontrolnych względem spółdzielni.**

Na nieporozumieniu polegają zastrzeżenia przedstawiciela Sejmu, jakoby zarzut niezgodności art. 19 ust. 2 usm z art. 58 ust. 1 Konstytucji był nieuzasadniony i wewnętrznie niespójny. Przedstawiciel Sejmu zauważa, że z jednej strony wnioskodawca kwestionuje 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*. **Tymczasem wnioskodawca w istocie nie neguje łączności prawa ekspektatywy z członkostwem w spółdzielni (jako pochodnej tego prawa)**, natomiast kwestionuje sam tryb przystępowania nabywcy do spółdzielni. W świetle zaskarżonych przepisów wymaga to bowiem złożenia deklaracji i zapłaty wpisowego i udziałów.

Powyższe uwagi dotyczące art. 19 ust. 2 usm oraz art. 17<sup>1</sup> ust. 6 usm należy w pełni odnieść do oceny niezgodności z Konstytucją art. 16 § 1 Prawa spółdzielczego przewidującego **wymaganie** złożenia deklaracji i zadeklarowania udziałów w zakresie dotyczącym nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz prawa ekspektatywy odrębnej własności lokalu.

W zakresie zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 26 § 2 pr. spółdz., to sam przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę, że 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. Jednakże błędnie uznał On, że było to podyktowane „innymi wartościami”, a mianowicie porządkiem publicznym oraz wolnościami i prawami innych osób. Nie można w szczególności podzielić stanowiska Sejmu co do znaczenia art. 3 Prawa spółdzielczego. Przepis ten – wbrew zapatrywaniom przedstawiciela Sejmu – wyraża znacznie głębszą treść niż tylko zasadę, że własność spółdzielcza jest własnością prywatną (a nie uspołecznioną, jak w okresie realnego socjalizmu). Gdyby tak było (jak chce tego przedstawiciel Sejmu) zbędny byłby dodatek na końcu tego przepisu: **„jej członków”**. Po raz kolejny należy również przypomnieć, iż w wyroku w sprawie K 5/01 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że **„członek spółdzielni ma wobec niej określone roszczenia o charakterze majątkowym, a więc roszczenia dotyczące majątku spółdzielni. Byłemu członkowi spółdzielni nie można, powołując się na ochronę własności spółdzielni, odmówić zwrotu kwoty odpowiadającej jego udziałowi w majątku spółdzielni”**. Wbrew zatem stanowisku Sejmu członek spółdzielni ma określone roszczenia do majątku spółdzielni, której jest członkiem, mające źródło w przepisach Konstytucji chroniących własność i inne prawa majątkowe.

Nie są uzasadnione twierdzenia przedstawiciela Sejmu, że ograniczenie wolności zrzeszania i ochrony praw majątkowych występujących członków spółdzielni jest usprawiedliwione interesami wierzycieli korporacji, samej korporacji (zwłaszcza w kontekście stawianych przed nią celów) oraz pozostających w niej członków. Zdaniem przedstawiciela Sejmu struktura, a przede wszystkim odpowiednia wysokość funduszy własnych (tzw. materialna

kapitalizacja) ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego spółdzielni. Tymczasem w prawidłowo funkcjonującej spółdzielni członkowie partycypują w ponoszonych przez nią kosztach, czy to kosztach budowy (wnosząc wkłady budowlane), czy to kosztach eksploatacji i utrzymania nieruchomości (wnosząc comiesięczne opłaty). Dla realizacji tych celów spółdzielnia nie potrzebuje dodatkowego zabezpieczenia ekonomicznego. Interes wierzycieli spółdzielni nie wymaga dodatkowego zabezpieczenia w postaci tworzonych znacznych rezerw finansowych. Nie można się więc zgodzić ze stanowiskiem Sejmu, że *„aktywa wnoszone na pokrycie funduszu udziałowego służą finansowaniu prowadzonej działalności i stanowią podstawę zaspokojenia pretensji wierzycieli”*, gdyż **finansowanie działalności odbywa się przede wszystkim ze wskazanych wyżej wpłat tytułem wkładów budowlanych i comiesięcznych opłat** i możliwość egzekwowania tych świadczeń przez spółdzielnię zabezpiecza interesy jej wierzycieli.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem przedstawiciela Sejmu, że funkcjonowanie w ustawodawstwie mechanizmów rozliczenia się z występującym członkiem zniechęcających do występowania z korporacji jest całkowicie zrozumiałe. Wprowadzanie takich rozwiązań właśnie nie jest zrozumiałe, jeśli zważyć, że ochrona własności spółdzielczej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom spółdzielni. **Spółdzielnia nie ma zaś żadnego własnego interesu oderwanego od interesów jej członków. Tymczasem tzw. „ochrona interesów spółdzielni” przewidziana w art. 26 pr. spółdz. wprost uderza w jej członków, naruszając ich słuszne interesy.** Tworzenie względnie trwałej, celowej jednostki organizacyjnej typu zrzeszeniowego **nie może prowadzić do drastycznego ograniczenia swobody wystąpienia z danej jednostki, a do takich skutków prowadzi zaskarżona regulacja.**

Poza tym w stanowisku Sejmu abstrahuje się całkowicie od kontekstu historycznego i realiów, w jakim powstawała większość spółdzielni mieszkaniowych w Polsce. Otóż gros obecnie funkcjonujących spółdzielni powstał w okresie realnego socjalizmu. Były to wówczas zrzeszenia w praktyce **mające charakter przymusowy**. Nie było bowiem wówczas w zasadzie innej formy prawnej zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Mało tego, w tamtym okresie założeniem było tworzenie dużych kilkudziesięcioletnich spółdzielni, co w powiązaniu z innymi rozwiązaniami prawnymi (w tym łatwością wykluczenia i pozbawiania praw do lokali) w krótkim czasie tworzyło pożądany przez władze kraju stan wyalienowania władz spółdzielni i ich podporządkowania ówczesnej nomenklaturze partyjnej. Po upadku realnego socjalizmu sytuacja zasadniczo nie zmieniła się w tym sensie, że co prawda znikło nieformalne podporządkowanie spółdzielni władzom państwowym i partyjnym, ale stan alienacji organów zarządczych trwa nadal. Rzeczywistość

jest więc taka, że istnienie trwałych dużych organizmów w spółdzielczości mieszkaniowej (w większości korporacji postpeerelowskich) **nie leży w interesie ich członków**. Ugruntowywanie pozycji tych pomiotów – a taki jest skutek zaskarżonych przepisów – **oznacza bowiem utrwalanie starych schematów zarządzania nieruchomościami** pochodzących z okresu realnego socjalizmu. W szczególności oznacza to dalsze istnienie podmiotów zarządzających dużymi grupami budynków wielomieszkaniowych, a nawet całymi osiedlami, **przy „kierowniczej roli” w tych podmiotach sprawowanej przez bardzo wąską grupę osób**, tworzących swego rodzaju „nomenklaturę spółdzielczą”, **w praktyce wyjętą spod jakiegokolwiek kontroli**.

**Poszczególni członkowie mają bowiem bardzo ograniczone możliwości wykonywania rzeczywistej kontroli** z uwagi na to, że dostęp do dokumentów związanych z zarządem jest ograniczony do enumeratywnie wskazanych w art. 8<sup>1</sup> usm. Poza tym częstokroć dostęp ten jest członkom bezpodstawnie „blokowany” przez zarządy spółdzielni, powołujące się na „tajemnicę handlową”, czy też „obawę, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę”. Także przez zaporowe ceny wykonywanych kopii np. 5zł za stronę.

**Również zewnętrzna kontrola wykonywana w trybie lustracji jest w praktyce iluzją**. Sprawują ją bowiem przedstawiciele związków rewizyjnych spółdzielni mieszkaniowych. Związki te formalnie zrzeszają spółdzielnie mieszkaniowe, zaś w praktyce są to zrzeszania członków zarządów spółdzielni. Oznacza to, że członkowie zarządów spółdzielni mieszkaniowych „nawzajem” się kontrolują. Z oczywistych powodów kontrola taka nie może być obiektywna. Lustratorami są bowiem często prezesi spółdzielni mieszkaniowych. Jako przedstawiciele określonego środowiska (wspomnianej „nomenklatury spółdzielczej”) nie są zainteresowani dokonaniem obiektywnej oceny prawidłowości funkcjonowania kontrolowanej spółdzielni. **Zdecydowanie potwierdza to praktyka**. W protokołach lustracji trudno się dopatrzeć nieprawidłowości w działaniach organów spółdzielni mieszkaniowych. Również wybitni eksperci z zakresu prawa spółdzielczego podkreślają, że lustracja obecnie wykonywana przez związki rewizyjne i Krajową Radę Spółdzielczą jest pozbawiona cech niezależnej kontroli (tak K. Pietrzykowski, Sędzia Sądu Najwyższego w artykule zamieszczonym w Naszym Dzienniku, Piątek, 10 czerwca 2011, Nr 134 (4065)).

W końcu nie można pominąć, że działania zarządów spółdzielni mieszkaniowych są ukierunkowane na blokowanie wszelkich form krytyki ze strony członków. Z tego względu – członkowie spółdzielni są szykanowani na różne sposoby. „Niepokornych” wyklucza się ze spółdzielni, są pozywani z błahych powodów. Samo wypowiedzenie przez członka słowa: „fałszerstwo”

staje się pretekstem do wytaczania przeciwko niemu powództwa o naruszenie dóbr osobistych spółdzielni. Dochodzi nawet do tak absurdalnych sytuacji, że członkowi, który domaga się wydania umów związanych z zarządem wykonywanym przez spółdzielnię (kilku, czy też kilkunastu umów), potocznie mówiąc, „wmawia się”, iż zamówił tysiące stron niepotrzebnych mu dokumentów (których się nie domagał), a następnie wzywa do zapłaty kwoty kilku tysięcy złotych za skserowanie tych dokumentów, a nawet pozywa o zapłatę tej kwoty. Takie szokujące przykłady – obliczone na zniechęcenie członków do sprawowania jakiegokolwiek kontroli – można by mnożyć. Skutkiem tego jest niesłychana wprost bezkarność, czego jaskrawym przykładem jest przypadek Śródmiejskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Warszawie, w której przy całkowitej – trwającej wiele miesięcy – bierności organów tzw. „samorządu spółdzielczego” doszło do wyprowadzenia olbrzymiego majątku na szkodę członków tej Spółdzielni. Innym przykładem są prowadzone w ostatnich latach przez olsztyńską Spółdzielnię Mieszkaniową „Pojezierze” dwie inwestycje, w których lokale po cenach promocyjnych nabyły osoby z najbliższego otoczenia prezesa zarządu tej Spółdzielni. Następnie część lokali w tych budynkach była zbywana (na rynku wtórnym) po znacznie wyższych cenach.

Przykłady niegospodarności (także wyprowadzania majątku ze spółdzielni) można mnożyć. Takie praktyki miały miejsce w szczególności w Koszalińskiej Spółdzielni Mieszkaniowej „Przylesie”. Także władzom Spółdzielni Mieszkaniowej „Śródmieście” w Łodzi zarzucono niegospodarność. Miasto Łódź sprzedało bowiem tej Spółdzielni działki położone przy ul. Piotrkowskiej oraz przy ul. Sienkiewicza, ul. Wigury i ul. Żwirki, przy czym warunkiem ich sprzedaży po niskiej cenie było wykorzystanie ich pod budowę domów spółdzielczych lub pod inwestycje ogólnodostępne dla spółdzielców. Tymczasem zarząd Spółdzielni sprzedał te grunty po rynkowej cenie deweloperom. W chwili obecnej spółdzielnia prawdopodobnie będzie musiała zapłacić kwotę kilku milionów złotych, co stanowi znaczną szkodę w majątku spółdzielni i spółdzielców.

Za troskę o sprawy spółdzielni członkowie są „karani” wykluczeniem, co pokazuje przykład jednego z członków rady nadzorczej warszawskiej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „Zachód”, który jako członek tego organu uczestniczył wraz z innymi osobami w podejmowaniu decyzji o odwołaniu członków zarządu tej Spółdzielni, a następnie, po ponownym powołaniu poprzednio odwołanych członków zarządu, był szykanowany, a nawet podjęto próbę wykluczenia go ze spółdzielni pod pretekstem „nieprzemysłanego odwołania poprzedniego Zarządu spółdzielni”.

Z kolei w Katowickiej Spółdzielni Mieszkaniowej „Górnik” wyrazem braku skutecznych narzędzi kontroli w ramach samej spółdzielni był przypadek zwlekania władz tej spółdzielni z przeprowadzeniem „docieplenia” i koniecznych remontów jednego z budynków wbrew woli mieszkańców mimo możliwości uzyskania taniego kredytu na termomodernizację. Dopiero w wyniku działań podjętych przez Prokuraturę udało się „przyspieszyć” modernizację budynku.

Wskazane przykłady dobitnie świadczą o tym, iż spółdzielnie mieszkaniowe (szczególnie te duże, wielotysięczne) reprezentowane przez swoje organy w praktyce realizują interes nie spółdzielców, ale partykularne interesy członków tych organów. Wskazane sytuacje dowodzą, że „tworzenie względnie trwałej, celowej jednostki organizacyjnej typu zrzeszeniowego” - wbrew stanowisku Sejmu – nie jest wartością, która wymaga jakiejś szczególnej ochrony. **Trudno bowiem uznać za jakąś szczególną wartość utrwalanie władzy postpeerelowskich organizacji spółdzielczych, których władze już dawno „zapomniały” o dobru szeregowych członków i obowiązku dbałości o wspólne mienie.** Potwierdzają to głosy ekspertów. Zdaniem profesora M. Wrzołek-Romańczuk *„Do większości patologii dochodzi (...) głównie w dużych spółdzielniach, typowych molochach, skupiających niekiedy nawet po kilkadziesiąt tysięcy członków. Tam spółdzielca ma faktycznie niewiele do powiedzenia. To spuścizna po PRL”* (rozmowa z prof. M. Wrzołek-Romańczuk, *Podział molochów jest niezbędny*, Rzeczpospolita, 26 października 2009). Tworzenie trwałych organizmów gospodarczych jest więc wartością dopóty, dopóki służą one ich członkom. Trudno jednak uznać, że art. 26 § 2 pr. spółdz. rzeczywiście służy członkom spółdzielni. Uniemożliwiając wydzielenie spółdzielcy występującemu ze spółdzielni tej części majątku spółdzielni, która proporcjonalnie na niego przypada (a więc nie tylko w funduszu udziałowym, ale i funduszu zasobowym i innym majątku spółdzielni), uregulowanie to utrwała w praktyce dalsze działanie dużych organizacji spółdzielczych, pochodzących najczęściej z okresu Polski Ludowej.

Jednocześnie trudno się dopatrzeć, w którym miejscu interes wierzycieli spółdzielni miałoby być zagrożony w związku z uznaniem prawa poszczególnych członków do majątku spółdzielni, a więc wbrew treści zaskarżonego art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego. **Takie zagrożenie nie występuje.** Obawy o interes wierzycieli mogłyby być aktualne, gdyby udział w majątku spółdzielni był rozumiany wyłącznie jako udział w jej aktywach, a więc już nie w zobowiązaniach. Prowadziłoby to rzeczywiście do sytuacji, w której występujący członkowie niejako by „ograbiali” macierzystą spółdzielnię z majątku, pozbawiając jej wierzycieli możliwości zaspokojenia swoich wierzytelności. Tymczasem trzeba podkreślić, że każdy prawidłowo przeprowadzony podział majątku spółdzielni (np. w razie tzw. podziału

spółdzielni na wniosek mniejszości) uwzględnia zarówno prawa jak i zobowiązania. Co do zasady zatem **podział majątku spółdzielni w następstwie podziału spółdzielni, polega na tym, że wyodrębniająca się spółdzielnia przejmuje część praw, ale i część zobowiązań macierzystej spółdzielni.** Upraszczając nieco, dla lepszego zobrazowania, jeżeli wyodrębniana spółdzielnia „nie chce” w ogóle partycypować w zobowiązaniach spółdzielni macierzystej (z której się wyodrębnia), to podział majątku musi przebiegać w taki sposób, że część aktywów przypadająca na wydzielających się członków zostaje po prostu pomniejszona o kwotę zobowiązań macierzystej spółdzielni, która przypadłaby na wyodrębniającą się grupę członków. Na podobnych zasadach mógłby przebiegać podział majątku spółdzielni na rzecz indywidualnego członka na wypadek jego wystąpienia. Przyznanie członkowi prawa do majątku spółdzielni nie niesie więc ze sobą żadnego zagrożenia dla interesów wierzycieli spółdzielni i nie ma nic wspólnego z „wyprowadzaniem majątku” macierzystej spółdzielni, jak zdaje się sugerować przedstawiciel Sejmu, dyskredytując stanowisko wnioskodawców.

Można wyobrazić sobie jeszcze inną sytuację. Mamy „bogatą” spółdzielnię mieszkaniową, posiadającą duże środki na swoich funduszach, zrzeszającą przykładowo 200 osób. I z tejże spółdzielni wyodrębniają się – w trybie art. 24<sup>1</sup> usm – wspólnoty mieszkaniowe. Grupa spółdzielców w liczbie 180 osób dysponujących prawami do lokali w budynkach, którymi dotychczas zarządzała spółdzielnia, podejmuje uchwały, że w zakresie ich praw i obowiązków zastosowanie będą miały przepisy ustawy o własności lokali. A oto jaka sytuacja następuje: grupa pozostałych 20 spółdzielców, w tym organy macierzystej spółdzielni pozostają z majątkiem, który wypracowało 200 spółdzielców. Wąskie grono osób może korzystać z tego, co było dobrem wszystkich - tych przykładowych 200 spółdzielców. Owych 180 spółdzielców zostaje pozbawionych tego, co było ich prywatną własnością, jako członków spółdzielni (w tym funduszu remontowego), a przecież zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego „*Majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków*”. Nie jest do zaakceptowania sytuacja, w której wąskie grono osób korzysta z tego, co było dorobkiem wszystkich. Mamy tu do czynienia z faktycznym wywłaszczeniem spółdzielców, którzy zostają pozbawieni swojej prywatnej własności. Taki stan rzeczy ewidentnie narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji. Z tych względów przepis art. 26 Prawa spółdzielczego jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia powołanych wzorców Konstytucji.

W obronie zaskarżonej regulacji przedstawiciel Sejmu wskazuje, iż art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego przeciwdziała decyzjom o lekkomyślnym wypowiedaniu członkostwa, zwłaszcza przez osoby, które nie mają ze spółdzielnią bliższych więzi. Nie wiadomo jednak, co uważa się za „lekkomyślne wypowiedzenie członkostwa”. Nie jest jasne, czy zdaniem



przedstawiciela Sejmu chodzi tu o ochronę interesów samego członka, a więc swego rodzaju protekcjonizm ustawodawcy, **czy mówiąc dosadniej – o „ubezwłasnowolnienie” spółdzielcy, czy też chodzi o ochronę spółdzielni przed rzekomo „nieodpowiedzialnymi” członkami, którzy mają przecież prawo z niej wystąpić, czego nie można postrzegać jako przejawu lekkomyślności.** W każdym jednak razie „przeciwdziałanie decyzjom lekkomyślnym” nie jest żadną wartością konstytucyjną, która mogłaby usprawiedliwić ograniczenie wolności zrzeszania i ochrony praw majątkowych.

Przedstawiciel Sejmu wskazuje, że spółdzielnie mieszkaniowe budują lokale bez marży charakterystycznej dla rynku deweloperskiego, w zamian za wkłady budowlane pokrywające wyłącznie koszty budowy, a zatem stworzenie – poprzez przepisy regulujące zasady rozliczeń w przypadku wystąpienia ze spółdzielni – „systemu zachęt” do podejmowania tego typu decyzji spowodowałoby, że trwałość tych zrzeszeń mogłaby się stać iluzoryczna. Trudno się zgodzić z tą argumentacją w obronie zaskarżonej regulacji art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego. **Trwałość zrzeszeń takich jak spółdzielnie mieszkaniowe nie jest wartością konstytucyjną.** Przecież taki właśnie jest cel zakładania spółdzielni mieszkaniowych, aby budować i nabywać mieszkania bez tzw. marży handlowej. Po to członkowie zrzeszają się w spółdzielni, aby prowadząc wspólnie inwestycję – i tym samym obniżając jej koszty – mogli nabyć mieszkania po cenie kosztów budowy. Nie można z tego powodu stawiać członkom jakiegokolwiek zarzutu, w szczególności zarzutu bezpodstawnego wzbogacenia

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, członkowie za to, że zechcieli wybudować lokale w ramach spółdzielni mieszkaniowej (a więc po cenie niższej niż u dewelopera) **powinni „za karę” znosić zarząd już wybudowaną nieruchomością sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową. Jest to argumentacja absurda bazująca na niezrozumieniu celu zakładania spółdzielni mieszkaniowej.**

Na marginesie należy dodać, że to właśnie brak związania członkostwa z prawem do lokalu prowadzi także do takich patologii, że zarządy spółdzielni mieszkaniowych przyjmując uprzednio na członków spółdzielni osoby często wywodzące się z kręgu rodzin i znajomych tychże członków organów spółdzielni, oferują im do nabycia lokale po niezwykle atrakcyjnych cenach pokrywających jedynie koszty budowy, a nie uwzględniających wartości pozyskanego przez spółdzielnię gruntu stanowiącego wcześniej nabyty majątek dla zaspokajania potrzeb wszystkich członków spółdzielni i przez nich sfinansowany. W takich warunkach zbycie lokali jest wyprowadzaniem majątku spółdzielni. Takim „członkom” - nabywcom nowych mieszkań, często w świetnych lokalizacjach, oferuje się bowiem lokale nawet po kosztach niższych

niż koszty rzeczywiste. Do takich nadużyć prowadzi właśnie sytuacja, gdy członkostwo jest nadrzędne w stosunku do prawa do lokalu. Na tej zasadzie właśnie spółdzielnie przyjmują w poczet swoich członków osoby – tzw. „członków oczekujących”, którzy przy nadarzającej się okazji – w razie przystąpienia przez spółdzielnię do inwestycji budowlanej – otrzymują lokale na warunkach preferencyjnych. To właśnie obecna regulacja prowadzi do sytuacji, że ze spółdzielni wyprowadzany jest majątek, z drugiej zaś strony odmawia się tym, którzy przez lata majątek spółdzielni współtworzyli, prawa do odpowiedniej części tego majątku.

Należy przypomnieć, że wcześniej (w okresie socjalistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej) przy rozdzielnictwie mieszkań przez państwo rozliczenie kosztów budowy lokalu zawierało – ponad koszty budowy – pozycję określaną jako tzw. „koszty zarządu”. Było to swego rodzaju wynagrodzenie spółdzielni, która nie tylko ponosiła określone koszty *stricte* związane z budową (koszty materiałowe, robocizny), ale także prowadziła całą inwestycję, korzystając przy tym z mienia będącego dobrem wypracowanym przez wcześniej przyjętych członków spółdzielni oraz z zasobów osobowych spółdzielni (pracowników). Nowi członkowie uiszczali więc swego rodzaju wynagrodzenie za usługę świadczoną przez spółdzielnię polegającą na obsłudze inwestycji. Obecnie – mimo zmian ustrojowych w kraju (ominęły one spółdzielnie) i wykorzystując właśnie istnienie nadrzędności członkostwa względem prawa do lokalu – wręcz „hurtowo” przyjmowani są członkowie tzw. „oczekujący”. Najpierw stanowią swego rodzaju „drużynę” wykorzystywaną do wpływania na kształt decyzji na walnym zgromadzeniu, a następnie zbywa się im lokale po zaniżonych cenach. Te osoby nie powiększają już jednak tak jak dawniej majątku spółdzielni. Wręcz przeciwnie - przyjmując w rozliczeniu budowy cenę wynikającą z samych kosztów budowy, już bez kosztów zarządu, stają się oni beneficjentami nieuprawnionych korzyści. Nabyte lokale zbywają następnie po cenach znacznie wyższych od cen nabycia. Faktycznie przejmują więc za darmo część mienia spółdzielni. Zdziwienie musi budzić fakt, że takie przypadki marnotrawstwa – niewątpliwie skutki obecnych regulacji nieprzewidujących powiązania członkostwa z prawem do lokalu lub ekspektatywą tego prawa – nie wzbudzają sprzeciwu przedstawiciela Sejmu, natomiast naturalne prawo każdego członka do majątku, w którego powstaniu partycypował (wynikające z art. 26 Prawa spółdzielczego) już wywołuje takie zastrzeżenia.

Dalej przedstawiciel Sejmu wskazuje, że za utrzymaniem regulacji art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego przemawia potrzeba stabilizacji finansowej samej spółdzielni. Zdaniem Sejmu 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. Jest to kolejny argument opierający się na nieporozumieniu. Otóż prawo członka do majątku spółdzielni – którego nie respektuje zaskarżona regulacja – to nie jest nigdy prawo do „wyprowadzenia majątku na szkodę wierzycieli spółdzielni”. Jest oczywiste, że jeżeli spółdzielnia jest zadłużona (pasywa przewyższają aktywa), członek występując z takiej spółdzielni nie będzie mógł dochodzić zapłaty kwoty odpowiadającej części majątku, skoro ten wykazuje wartość ujemną.

W końcu dla usprawiedliwienia regulacji art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego przedstawiciel Sejmu podaje argument, że interes członków spółdzielni nie jest prostą sumą interesów indywidualnych osób będących członkami spółdzielni, a raczej lokatorów lokali spółdzielczych. Wskazuje, że spółdzielnia jest wspólnotą interesów jej członków, realizowaną wspólnie i samorządnie jako gospodarowanie majątkiem wspólnoty. Przedstawiciel Sejmu nie definiuje jednak tego szczególnego wspólnego interesu członków w istnieniu spółdzielni zarządzającej wspólnym mieniem, a **który to interes miałby przemawiać za ograniczeniem tymże członkom wolności zrzeszania i ochrony ich praw majątkowych.** Gospodarowanie majątkiem wspólnym może się odbywać w różnych formach (np. w formie zarządu wspólnoty mieszkaniowej). Synergiczny charakter celu istnienia spółdzielczości, o którym wspomina się w stanowisku Sejmu, jest widoczny w zakresie prowadzenia wspólnych inwestycji budowlanych i prowadzenie inwestycji w tej formie rzeczywiście może obniżać koszty. **Nastąpi on jednak tylko wówczas – a to zdaje się przedstawiciel Sejmu przemilczać – kiedy spółdzielczość mieszkaniowa będzie sferą całkowicie wolną od jakiegokolwiek ustawowego protekcjonizmu, zaś same spółdzielnie będą miały charakter oparty na wolności zrzeszania.** Odgórne narzucanie zarządu nieruchomościami mieszkaniowymi nie ma zaś nic wspólnego z autentyczną spółdzielczością i faktycznie niweczy ów synergiczny charakter spółdzielni. Odgórne narzucenie modelu spółdzielczego (czy to w zakresie budownictwa, czy też zarządu nieruchomościami) powoduje bowiem, że przestaje on być konkurencyjny, a więc tani. Spółdzielnia, mając zagwarantowane wyłączne prawo budowania (faktycznie w okresie PRL-u) bądź choćby tylko zarządzania nieruchomością (także obecnie w budynkach budowanych przez spółdzielnie), a więc w sytuacji faktycznego wyeliminowania konkurencji na mocy regulacji prawnej, przestaje być atrakcyjną formą gospodarowania mieniem. Reasumując, **protekcjonizm ustawodawcy i szczególna ochrona spółdzielczej formy gospodarowania prowadzi do zniweczenia synergii, a więc tego, co jest istotą spółdzielczości.**

W stanowisku Sejmu wskazuje się, iż w spółdzielni mieszkaniowej cele i zakres działania są ograniczone, a w sferze działalności podstawowej (tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin) obowiązuje nakaz prowadzenia działalności bezwynikowej i zakaz odnoszenia korzyści kosztem

członków, a odnośnie do gospodarowania pożytkami i innymi przychodami z nieruchomości wspólnej wiążą reguły określone w art. 5 *usm*, a więc zasada, że korzyści z działalności spółdzielni są ogólnie rzecz biorąc przeznaczane na potrzeby członków. Trudno w tym kontekście zrozumieć, dlaczego taki argument Sejm przywołuje na obronę konstytucyjności art. 26 § 2 *pr. spółdz.*, **skoro przepis ten w istocie godzi w podstawową zasadę, że spółdzielnia nie może bogacić się kosztem swoich członków, a zatem także przywłaszczać sobie majątku wypracowanego dzięki nakładom członka spółdzielni.** Bez udziału finansowego członków spółdzielni nie powstałby przecież nie tylko fundusz udziałowy, ale także zasobowy, inne fundusze własne spółdzielni (także fundusz remontowy) i cały jej majątek.

Uzasadniając konstytucyjność obecnej regulacji art. 26 § 2 *pr. spółdz.* przedstawiciel Sejmu odwołuje się do źródeł tworzenia tego funduszu. Wskazał, że fundusz zasobowy jest tworzony z wpisowego wnoszonego przez członków, odpisu z nadwyżki bilansowej spółdzielni oraz innych środków, w tym środków zewnętrznych (np. dotacji, darowizn, spadków, zapisów *etc.*). Odnosząc się do tego należy stwierdzić, że podstawowym źródłem zasilającym fundusz zasobowy są nakłady członków (wpisowe) oraz zysk wypracowany dzięki tymże członkowskim wpłatom. Pozostałe źródła finansowania (dotacje, darowizny, spadki, zapisy) mają znaczenie marginalne, a ustawodawca wspominał o nich – rzecz by można – jedynie „z kronikarskiego obowiązku”. Przedstawiciel Sejmu zdaje się jednak wyolbrzymiać znaczenie tych innych źródeł finansowania funduszu zasobowego.

Nie można się zgodzić z argumentacją, że członkom nie powinny przysługiwać żadne roszczenia do środków z funduszu zasobowego, skoro wpłaty (wpisowe) nie były dokonywane pod tytułem zwrotnym. Odnosząc się do tego należy stwierdzić, że nie były dokonywane pod takim tytułem, gdyż możliwość dochodzenia zwrotu wyłączały regulacje prawne. **Nie wynikało to więc z woli samych wpłacających.** Nie można zatem wyłączać roszczeń członków co do środków zgromadzonych na funduszu zasobowym tylko z tego powodu, że wpłacając wpisowe nie zastrzegli sobie zwrotu tych środków w razie wystąpienia ze spółdzielni. Jest bowiem oczywiste, że przystąpienie do jakiegokolwiek korporacji, czy ogólniej wspólnego przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym (spółdzielni, spółki), z czym wiążą się określone wpłaty na wspólny fundusz, obejmuje oczekiwanie, iż wpłacający będzie partycypował w efektach gospodarczych wspólnego przedsięwzięcia, a więc dochodach wypracowanych przez wspólny fundusz. Można zatem uznać, iż dokonanie wpłat wpisowego, niezależnie od treści obowiązujących w tym czasie przepisów, oznaczało, iż wolą wpłacającego jest uczestniczyć w efektach gospodarczych związanych z tą wpłatą, a więc w określonych korzyściach, np. w możliwości zmniejszenia opłat za mieszkanie w związku z zyskami z

działalności gospodarczej finansowanej środkami funduszu zasobowego. W tym świetle co najmniej uproszczeniem (a mówiąc dosadniej – nieprawdą) jest stwierdzenie, iż wpłaty tytułem wpisowego, nie były dokonywane pod tytułem zwrotnym, a pod tytułem darmym.

**W tym świetle nie sposób odmawiać członkom spółdzielni prawa do środków zgromadzonych na funduszu zasobowym i to nie tylko równowartości wpłat na ten fundusz tytułem wpisowego, ale także efektów działalności finansowanej środkami tego funduszu.** Mało tego, członkowi nie można odmawiać prawa także do tej części funduszu zasobowego, która była finansowana z innych źródeł (spadki, zapisy, darowizny). Te środki bowiem – jak cały fundusz zasobowy – służą dobru członków i wszyscy członkowie spółdzielni są ich beneficjentami (art. 3 pr. spółdz.), a zatem żadnemu nie można odmawiać prawa do tego majątku

W tym kontekście oczywiście może się zrodzić problem, czy wpłaty dokonywane tytułem udziałów i wpisowego powinny być bezwzględnie zwrócone tym, którzy już ich dokonali (mając na uwadze ewentualne skutki wyroku Trybunału stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisów wymagających dokonywania takich wpłat i związaną z tym zasadę równego traktowania), czy też raczej spółdzielcy, którzy już dokonali takich wpłat powinni się stać beneficjentami dodatkowych korzyści (w stosunku do tych spółdzielców, od których takich wpłat nie wymagano). Korzystniejsze (i to zarówno dla spółdzielców jak i samej spółdzielni) wydaje się nawet to drugie rozwiązanie (a więc zatrzymanie wpłaconych udziałów na czas trwania członkostwa), gdyż spółdzielnia pozostaje wtedy dysponentem dodatkowych środków, które ma możliwość zainwestować z większą korzyścią dla spółdzielców, niż gdyby inwestorami były pojedyncze osoby. Jest to już jednak problem dla ustawodawcy, a katalog możliwych rozwiązań ustawowych jest tu bardzo obszerny.

Przedstawiciel Sejmu stwierdza, że bezzasadne jest zestawienie instytucji wystąpienia członka z konstrukcją podziału lub likwidacji spółdzielni, przy czym argumentuje to tym, że występujący w pierwszym przypadku konflikt interesów członka występującego i członków pozostających w spółdzielni (a także jej samej) nie zachodzi w sytuacjach, w których byt prawny spółdzielni ustaje i dochodzi do rozdysponowania całego jej majątku między następców prawnych. Otóż sama możliwość wystąpienia konfliktu nie jest tu istotną cechą różnicującą. Należy bowiem wskazać, że zarzewiem sporu może być także sposób dokonania podziału spółdzielni, a nawet sam sposób podziału majątku po likwidacji spółdzielni może być przyczyną ostrego konfliktu. Jest to zatem argument zupełnie nietrafiony.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu brak także przekonującego uzasadnienia dla porównywania majątkowych konsekwencji wystąpienia członka ze spółdzielni i wygaśnięcia członkostwa wspólnika lub akcjonariusza w spółce handlowej. Skutki utraty członkostwa zdaniem Sejmu nie mogą bowiem 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. Jednocześnie przedstawiciel Sejmu nie wskazuje na znaczące pod tym względem różnice między spółdzielnią, a spółką. Zarówno spółdzielnia jak i spółka są zrzeszeniami o charakterze majątkowym, a więc dla zapewnienia określonych korzyści członkom lub wspólnikom. Jest to cel działania tych zrzeszeń. W obu wypadkach występują również elementy wzajemnej więzi między uczestnikami. Wspólne działanie wspólników spółki czy spółdzielców zakłada bowiem element wzajemnego zaufania, dla którego skład osobowy może mieć istotne znaczenie. W końcu także w zakresie zasad odpowiedzialności trudno się doszukać istotnych różnic między spółką handlową, w szczególności kapitałową, a spółdzielnią. Zarówno spółka jak i spółdzielnia za swoje zobowiązania odpowiada przede wszystkim swoim majątkiem. Z kolei za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wspólnicy nie odpowiadają, a mimo tego prawo wspólnika do części majątku spółki na wypadek wystąpienia z niej nie jest kwestionowane. Nie jest zatem zrozumiałe, dlaczego członkom spółdzielni – a więc korporacji we wskazanych wyżej istotnych cechach zbliżonej do spółki z o.o. – analogiczne **prawo nie przysługuje**. Poza tym członkowie spółdzielni (zwłaszcza mieszkaniowej) faktycznie odpowiadają za zobowiązania swojej spółdzielni i to swoim prywatnym majątkiem. Podstawą takiej odpowiedzialności osobistej jest chociażby art. 4 usm. Poza tym np. stanowiące przedmiot wyłącznego prawa członka spółdzielni lub osoby niebędącej członkiem spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może być przez spółdzielnię obciążone hipoteką na zabezpieczenie zobowiązań spółdzielni. Skutkiem takiego obciążenia hipotecznego może zaś być prowadzenie egzekucji do prywatnego majątku członka w postaci przysługującego mu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Zasady odpowiedzialności członka spółdzielni za jej zobowiązania zatem bardzo mocno zbliżają się do subsydiarnej odpowiedzialności wspólników spółki osobowej za zobowiązania tej spółki. Wspólnicy spółki osobowej również mają niekwestionowane prawo do części majątku spółki na wypadek wystąpienia z niej. W mniejszym zaś stopniu zasady odpowiedzialności członka spółdzielni przypominają odpowiedzialność wspólników spółki z o.o. Skoro jednak w przypadku spółki z o.o. wspólnikowi przysługuje prawo do majątku spółki (przypomnijmy, że na gruncie przepisów o spółce z ograniczoną odpowiedzialnością art. 199 kodeksu spółek handlowych regulujący wystąpienie wspólnika ze spółki przewiduje, że dokonuje się to w

formie umorzenia udziału, a punktem odniesienia jest tu wartość przypadających na udział aktywów netto spółki, a więc wartość majątku spółki), chociaż sam osobiście nie odpowiada za jej zobowiązania, to o ileż bardziej **winno być respektowane** analogiczne prawo członka spółdzielni osobiście odpowiadającego za jej zobowiązania.

Przedstawiciel Sejmu nie wskazał zatem żadnych istotnych różnic w ustroju i charakterze prawnym między spółdzielnią i spółką prawa handlowego, które przemawiałyby za odmiennym traktowaniem członków spółdzielni (zwłaszcza mieszkaniowych) w zakresie prawa do majątku tejże spółdzielni w stosunku do wspólników spółek handlowych, którzy dysponują realnym prawem do majątku swojej spółki.

Przedstawiciel Sejmu zdaje się w sposób niczym nieuzasadniony powątpiewać, czy art. 26 § 2 pr. spółdz. rzeczywiście dotyczy także funduszu remontowego. Otóż **w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ma wątpliwości co do tego, że fundusz remontowy stanowi jeden z funduszy własnych spółdzielni** (tak w szczególności wyrok SN z 12 kwietnia 2007 r., III CSK 412/06) i polemika przedstawiciela Sejmu z tym stanowiskiem nie ma jakichkolwiek racjonalnych przesłanek. Wydaje się, że **przedstawiciel Sejmu próbuje w ten sposób umniejszyć negatywne – wręcz rażąco krzywdzące – skutki zasady wyrażonej we wspomnianym wyżej przepisie Prawa spółdzielczego**. Tymczasem rzeczywistość jest taka, że fundusz remontowy, dla którego prowadzona jest odrębna ewidencja na każdą nieruchomość zarządzaną przez spółdzielnię, jako jeden z funduszy spółdzielni – w świetle zaskarżonego przepisu – nie może podlegać wydzieleniu (w części zaewidencjonowanej na danej nieruchomości) członkom spółdzielni będącym właścicielami lokali, którzy przejmują od spółdzielni zarząd daną nieruchomością jako wspólnota mieszkaniowa. To skutki obowiązywania reguły zawartej w art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego. **Pozbawia się w ten sposób członków spółdzielni dostępu do środków, które gromadzili często przez lata na potrzeby remontowe nieruchomości, w której zamieszkują. Trudno przejść do porządku dziennego nad niesprawiedliwością takiej regulacji i oczywistym naruszeniem praw majątkowych członków spółdzielni, a przez to norm konstytucyjnych.**

Należy także podkreślić, że wskazanych wyżej środków na funduszu remontowym – w wypadku objęcia zarządu nieruchomością przez wspólnotę mieszkaniową – pozbawia się nie tylko członków spółdzielni, ale także właścicieli lokali niebędących członkami, którzy w okresie zarządu spółdzielczego także mieli obowiązek wnoszenia wpłat na fundusz remontowy spółdzielni. Osoby te **mają prawo czuć się okradzione w jeszcze większym stopniu niż członkowie spółdzielni, skoro ponosili opłaty na fundusz remontowy spółdzielni w takiej samej wysokości jak członkowie spółdzielni,**



**a zarazem nie miały możliwości korzystania z zysków działalności gospodarczej spółdzielni.** W tym kontekście nie usprawiedliwia obecnych zasad argument przedstawiciela Sejmu, że chociaż fundusz remontowy jest jednym z funduszy spółdzielni, to służy on także osobom niebędącym członkami spółdzielni (właścicielom lokali). Trudno przyjąć, że jest to jakimś szczególnym „wyrazem łaski” ze strony spółdzielni. Jak wskazano wyżej, opłaty na fundusz remontowy wnoszą także właściciele lokali niebędący członkami, a więc trudno byłoby przyjąć tezę, że za remonty dotyczące także ich nieruchomości powinni płacić z własnych środków (najprościej rzecz ujmując „z własnej kieszeni”) niezależnie od wpłat na fundusz remontowy.

Zdaniem Sejmu zarzuty kierowane pod adresem art. 27 ust. 1 usm sprowadzają się do tezy o niezgodności tej regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji, przy czym zarzut niezgodności z tą zasadą został jakoby tylko lakonicznie uzasadniony. Jest to oczywiście niezrozumienie. Zarzut został uzasadniony szczegółowo w piśmie procesowym stanowiącym odpowiedź na stanowisko Prokuratora Generalnego. Nie powtarzając tutaj całego wyводу, należy tylko wskazać, że powstałe rozbieżności interpretacyjne co do zakresu stosowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczą tak istotnej kwestii, jak zakres uprawnień spółdzielni jako zarządcy nieruchomości. Istota sporu sprowadza się do pytania, czy spółdzielnia może podejmować na podstawie procedur spółdzielczych tylko czynności zwykłego zarządu nieruchomością, czy też także czynności przekraczające zwykły zarząd. O ile można się zgodzić z tym, iż art. 27 usm wyklucza stosowania przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną zawartych w ustawie o własności lokali, o tyle uzasadnione są twierdzenia, iż wchodzi w grę stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o zarządzie rzeczą wspólną w zakresie czynności przekraczających zwykły zarząd. Do przepisów Kodeksu cywilnego odsyła bowiem ustawa o własności lokali w jej art. 1, a do tego przepisu z kolei odsyła zaskarżony art. 27 ust. 1 usm. Przepisy zaś Kodeksu cywilnego wyraźnie wskazują, że czynność przekraczająca zwykły zarząd wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli, w szczególności wszystkich właścicieli tzw. nieruchomości wspólnej w nieruchomości wielolokalowej. Wątpliwości dotyczą więc zakresu stosowania ustawy o własności lokali w zakresie, w jakim ustawa ta odsyła do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności w zakresie czynności przekraczających zwykły zarząd, gdy zarządcą jest spółdzielnia mieszkaniowa. Jak wskazał NSA w uchwale z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 powołując się na przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności, zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię obejmuje tylko czynności zwykłego zarządu. Przeciwnie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale w sprawie o sygn. III CZP 122/13 podjętej 27 marca 2014 r.



Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego *„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”* (wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03). Właśnie taka sytuacja zachodzi na tle zaskarżonego przepisu. W związku z sądową interpretacją kwestionowanego przez wnioskodawców przepisu art. 27 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. Zatem środki zmierzające do usunięcia rozbieżności w wykładni przepisu art. 27 usm nie doprowadziły do usunięcia wątpliwości, co w pełni uzasadnia zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji i tym samym naruszenie art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do stanowiska Sejmu w kwestii oceny zgodności z Konstytucją art. 27 usm w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 ust. 1 usm nie można zgodzić się z poglądem, iż przewidziany w tych przepisach zarząd spółdzielczy nieruchomością wspólną był uzasadniony skomplikowaniem konsekwencji ustanowienia odrębnej własności niektórych lokali w nieruchomości znajdującej się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej. Przedstawiciel Sejmu nie precyzuje na czym „skomplikowanie tych konsekwencji” polega. Relacjonuje jedynie możliwy stan faktyczny, jaki może powstać z chwilą ustanowienia własności pierwszego lokalu w budynku spółdzielni. Wskazuje więc, że sposób korzystania z lokali znajdujących się w takiej nieruchomości może być 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 tylko członkom spółdzielni). Sama okoliczność istnienia wielości tytułów prawnych do lokali w danej nieruchomości nie świadczy jeszcze o żadnym skomplikowaniu relacji prawnych, czy też – do czego zdaje się zmierzać przedstawiciel Sejmu wskazując na „skomplikowane konsekwencje” – konfliktu interesów uprawnionych do lokali na mocy różnych tytułów prawnych (właścicieli lokali z jednej strony oraz uprawnionych do lokali spółdzielczych zajmowanych na warunkach własnościowych lub lokatorskich z drugiej).

Nie można się zgodzić z tezą przedstawiciela Sejmu, że zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową o tyle nie ma charakteru „przymusowego”, że ustawa przewiduje także wyraźnie jego kres, wyznaczony przez przepisy art. 18 ust. 1 uwl i art. 24<sup>1</sup> lub art. 26 ust. 1 usm. Przedstawiciel Sejmu pomija jednak, że **wspomniany kres zarządu spółdzielczego uzależniony jest od spełnienia bardzo uciążliwych warunków**: wyodrębnienia własności wszystkich lokali, albo ich większości, przy czym w tym drugim przypadku niezbędne jest podjęcie uchwały, co w praktyce może być trudnym, długotrwałym i kosztownym przedsięwzięciem. Wiele nieruchomości zarządzanych przez spółdzielnie to nieruchomości wielobudynkowe, często zamieszkałe przez setki rodzin, co już w tym punkcie powoduje trudności w powzięciu skutecznej uchwały odbierającej spółdzielni zarząd daną nieruchomością. Poza tym istnieje silna presja ekonomiczna – o czym wspomniano wyżej – zniechęcająca członków do podjęcia uchwały o „przejściu” na stosowanie ustawy o własności lokali związana z perspektywą utraty często olbrzymich środków zgromadzonych na funduszu remontowym. Wielu spółdzielców, którzy nawet dysponują większością udziałów w nieruchomości wspólnej, rezygnuje z podjęcia wspomnianej uchwały, godząc się na „mniejsze zło” w postaci zarządu spółdzielczego. Trudno w związku z tym zgodzić się ze stanowiskiem Sejmu, że zarząd spółdzielczy przewidziany w art. 27 usm nie ma **charakteru przymusowego – ponieważ taki charakter bezwzględnie ma w tym sensie, że jakkolwiek istnieją możliwości wyjścia z tej formy zarządu, to jednak są one bardzo ograniczone i w praktyce często niedostępne**.

Taką w praktyce niedostępną formą wyjścia z zarządu spółdzielczego jest zawarcie umowy przewidzianej w art. 18 ustawy o własności lokali. Przepis ten należy stosować odpowiednio w przypadku, gdy spółdzielnia wykonuje zarząd w trybie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przewiduje on, 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”*. Jak wynika z tej regulacji powierzenie zarządu innej jednostce – niż spółdzielnia – co prawda jest możliwe, ale wymaga jednomyślności wszystkich właścicieli, także samej spółdzielni. Nie sposób jednak założyć, że spółdzielnia zgodzi się na takie rozwiązanie, tj. w praktyce na ograniczenie swoich praw. Możliwość zastosowania w praktyce funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych art. 18 uwl jest zatem teoretyczna, choć nie można wykluczyć, że w zupełnie wyjątkowych przypadkach (będą to przypadki wręcz marginalne) znajdzie on zastosowanie. Samo istnienie tej regulacji nie usprawiedliwia jednak reżimu zarządu nieruchomością wspólną określonego w art. 27 usm.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu rozwiązanie przyjęte w przepisach art. 27 ust. 2 i ust. 3 **usm wyraźnie wskazuje na preferowanie przez ustawodawcę zarządu spółdzielni mieszkaniowej we wszystkich sytuacjach, gdy jest ona współwłaścicielem nieruchomości wspólnej.** Jak stwierdza przedstawiciel Sejmu 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”*. Należy jednak zauważyć, że nie jest jasne, na czym miałyby polegać pokrzywdzenie osób mających prawa spółdzielcze do lokali w związku z objęciem zarządu przez wspólnotę mieszkaniową. Jest przecież oczywiste, że w takim przypadku **uprawnieni do lokali spółdzielczych nie tracą możliwości wpływania na zarządzanie nieruchomością wspólną za pośrednictwem organów spółdzielni, jako jednego z członków wspólnoty mieszkaniowej. Jednocześnie respektowane są wówczas prawa właścicieli odrębnych lokali, w tym także ich prawo do uczestniczenia w zarządzie nieruchomością wspólną.**

Argument odnoszący się do rzekomo sprawnego zarządu nieruchomością wspólną sprawowanego przez spółdzielnię budzi poważne wątpliwości. Niewątpliwie **protekcjonizm ustawodawcy zmierzający do utrwalenia zarządu spółdzielczego** nie przyczynia się do sprawności zarządzania nieruchomością wspólną (o czym była wyżej mowa). To samo dotyczy argumentu o rzekomo lepszym przygotowaniu spółdzielni jako zarządcy, co – nawet gdyby rzeczywiście tak było – nie musi się przekładać (i w praktyce nie przekłada się) na jakość wykonywanego zarządu. Poza tym nie jest tu istotne faktyczne przygotowanie do zarządu, ale to, **czy zarząd wykonywany przez spółdzielnię (narzucony ustawą) jest zgodny z wolą właścicieli lokali.** Właściciele lokali nie muszą przecież sprawować zarządu osobiście, ale mogą go powierzyć innemu profesjonalście, który w dodatku może okazać się bardziej kompetentny i tańszy od dotychczas zarządzającej spółdzielni.

Przedstawiciel Sejmu wskazuje, że przepisy art. 27 usm zmierzają do ujednolicenia zarządu nieruchomościami stanowiącymi współwłasność spółdzielni i zbudowania konstrukcji szczelnego systemu zarządzania takimi nieruchomościami oraz ciągłości wykonywania zarządu przez spółdzielnię. **Ciągłość zarządzania nieruchomością przez spółdzielnię nie jest jednak żadną wartością konstytucyjną, a utrwalanie tej ciągłości przez ustawodawcę (a więc sztuczne wpływanie przez ustawodawcę na konkurencję na rynku zarządców nieruchomości) stoi wręcz w sprzeczności z wartościami konstytucyjnymi takimi jak ochrona własności i innych praw majątkowych.** Odwoływanie się do potrzeby „ujednolicenia” zarządu jest

nieporozumieniem, gdyż zdaje się sugerować, że stosowanie ustawy o własności lokali w nieruchomościach obecnie zarządzanych przez spółdzielnie prowadziłoby do konfliktu z prawami spółdzielni jako zarządcy. Tymczasem respektowanie zasady, iż każdy właściciel ma prawo współuczestniczenia w zarządzaniu nieruchomością oznaczałoby po prostu, że **zarząd nieruchomością byłby obligatoryjnie sprawowany łącznie przez ogół właścicieli nieruchomości, a nie tylko przez spółdzielnię**. Trzeba stwierdzić, że **spółdzielnia, będąc współwłaścicielem nieruchomości, nie powinna mieć praw większych niż inni właściciele i nie powinna być w żaden sposób uprzywilejowywana**. „Ujednocianie” **nie może więc odbywać się kosztem praw właścicieli**. To samo należy odnieść do rzekomej potrzeby stworzenia „szczelnego systemu zarządzania nieruchomościami”, których współwłaścicielem jest spółdzielnia. Wspomniane „uszczelnianie” (cokolwiek miałyby to znaczyć?!) **nie może prowadzić do pokrzywdzenia właścicieli lokali przez całkowite wyeliminowanie ich z uczestnictwa w zarządzie wspólną nieruchomością „na równych prawach” ze spółdzielnią**.

Na tym tle rysuje się również pewna uwaga ogólna. Przedstawiciel Sejmu uzasadniając swoje stanowisko przywołuje w uzasadnieniu tezy z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2010 r. w sprawie SK 19/09. Należy wskazać, że tezy w nim zawarte odnoszące się do zarządu nieruchomością sprawowanego przez spółdzielnię nie są miarodajne dla oceny zarzutów wniosku. Orzeczenie zapadło kilka lat temu w zasadniczo innych okolicznościach faktycznych, tj. w czasie kiedy większość właścicieli lokali, to byli tzw. uwłaszczeni spółdzielcy, a więc osoby, które dokonały przekształceń przysługujących im wcześniej praw spółdzielczych do zajmowanych lokali. Rzeczywistość zmieniła się jednak diametralnie. Po pierwsze, liczba właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnie znacznie wzrosła w ostatnich latach. Po drugie, pojawił się na szeroką skalę obrót nieruchomością lokalowymi w budynkach zarządzanych przez spółdzielnie na rynku wtórnym. Skutkiem tego jest drastyczne zwiększenie się liczby właścicieli lokali w budynkach administrowanych przez spółdzielnie, którzy **nie będąc członkami, nie mają żadnego wpływu na zarząd swoją nieruchomością**. Musi to wpłynąć na ocenę art. 27 usm, gdyż zmienił się istotnie kontekst obowiązywania tej regulacji w porównaniu z chwilą wydania wyroku Trybunału z 28 października 2010 r.

Poza tym należy podkreślić, że przedmiotem wyroku Trybunału w sprawie SK 19/09 był zupełnie inny problem konstytucyjny. Po pierwsze, w tamtym postępowaniu – toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej – przedmiotem orzekania była zarzucana przez skarżącą niezgodność z Konstytucją przepisu art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Obecnie przedmiotem orzekania są

przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu będącym skutkiem nowelizacji dokonanych ustawami z 3 czerwca 2005 r. i z 14 czerwca 2007 r. Po drugie, problemem konstytucyjnym w tamtej sprawie była kwestia stosowania przepisów ustawy o własności lokali już po powstaniu wspólnoty mieszkaniowej na podstawie art. 25 usm w pierwotnym brzmieniu. Tymczasem w obecnym postępowaniu chodzi o kwestię samego powstania wspólnoty mieszkaniowej w budynku zarządzanym przez spółdzielnię. Po trzecie, zarzutem skargi konstytucyjnej było twierdzenie, iż zaskarżony przepis art. 27 ust. 2 zdanie drugie usm w pierwotnym brzmieniu stwarza podstawę do obligatoryjnego przymusowego zarządu spółdzielni mieszkaniowej obejmującego nieruchomości wspólną, której współwłaścicielami są spółdzielnia i właściciele odrębnych lokali. Zarzut ten – jak stwierdził Trybunał – okazał się nieuzasadniony. Opierał się bowiem na błędnym założeniu jakoby zarząd spółdzielni miał charakter obligatoryjny i przymusowy. Zarząd ten – jak wyjaśnił Trybunał – nie był przymusowy, gdyż 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. Tylko w tym bardzo wąskim zakresie – wyznaczonym granicami zarzutów skargi – Trybunał orzekał o konstytucyjności art. 27 ust. 2 zd. 2 usm w pierwotnym brzmieniu. Trybunał zaś jest związany granicami skargi, w tym przede wszystkim jej zarzutami.

Tymczasem w sprawie K 60/13 zarzuty pod adresem zaskarżonej regulacji są zgoła inne. Nie kwestionuje się bowiem niemożliwości wyjścia z zarządu spółdzielczego i przejścia na reżim ustawy o własności lokali w ogóle, natomiast zarzuca się niekonstytucyjność utrudnień z tym związanych, tj. związanych z przejściem do stosowania przepisów zapewniających właścicielom lokali pełną podmiotowość w relacjach ze spółdzielnią. „Przymusowość” zarządu spółdzielni podnosi się w kontekście tych właśnie utrudnień (wynikających z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 usm) i faktycznej niemożliwości realizacji pełni uprawnień właścicielskich dopóki liczba właścicieli odrębnych lokali nie osiągnie wymaganej większości w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Reasumując, przedmioty postępowania w obu sprawach (niniejszej i zakończonej wyrokiem w sprawie SK 19/09) są rozłączne i w żadnym punkcie się nie pokrywają. Warto jednak zwrócić uwagę, że w wypowiedziach Trybunału w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 19/09 daje się wyczuć brak akceptacji dla reguł zarządu nieruchomością wspólną wynikających z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jako naruszających uzasadnione interesy właścicieli lokali. Trybunał stwierdza bowiem, że *„Przyznanie, mocą ustawy zmieniającej z 3 czerwca 2005 r., większości współwłaścicielom możliwości podjęcia uchwały pozbawiającej spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną należy jednak postrzegać na tle bardziej kompleksowych zmian, które w ostatnim*

czasie miały miejsce w sferze prawa spółdzielczego. Zmiany te polegały na wzmocnieniu praw właścicieli lokali wyodrębnionych i **osłabianiu uprzywilejowanej pozycji spółdzielni mieszkaniowych**". Trybunał dostrzega zatem, że przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przewidują zarząd nieruchomościami wykonywany przez spółdzielnię, w praktyce ją uprzywilejowują względem innych właścicieli. O tym, iż jest to zdaniem TK uprzywilejowanie nieuzasadnione, świadczy wypowiedź, iż w kwestii zarządu nieruchomością wspólną „porozumienie musi uwzględniać wolę wszystkich współwłaścicieli”, a więc nie tylko spółdzielni, ale także właścicieli odrębnych lokali, których głos nie może być ignorowany.

Odnośnie podkreślonego przez Trybunał w wyroku w sprawie SK 19/09 uprzywilejowania spółdzielni mieszkaniowych względem innych właścicieli lokali w budynkach stanowiących współwłasność spółdzielni i właścicieli wyodrębnionych lokali, należy zwrócić uwagę, że art. 27 usm **ugruntowuje monopol spółdzielni mieszkaniowej w zakresie zarządzania nieruchomościami wielolokalowymi, których ta jest współwłaścicielem**. Spółdzielnia ma tu bowiem zagwarantowane ustawą (wspomnianym art. 27 usm) prawo zarządzania nieruchomością z wyłączeniem możliwości zmiany zarządcy dopóki spółdzielnia ta jest właścicielem większej części lokali. Wykluczona jest więc jakakolwiek konkurencja oraz ekonomiczna presja na spółdzielnię, aby ta właściwie zarządzała nieruchomością, gdyż w przeciwnym wypadku może dojść do zmiany zarządcy. Spółdzielnia nie ma motywacji, aby zarządzać efektywnie nieruchomością, skoro będąc właścicielem większości lokali, ma prawo zarządzania nieruchomością bez względu na to, czy zarząd sprawuje właściwie i należycie. Może więc ignorować stanowisko właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni, a nawet właścicieli mających status członków, których „siła głosu”, szczególnie w dużych spółdzielniach, jest znikoma.

To wszystko **daje spółdzielni mieszkaniowej pozycję monopolisty na rynku w zakresie zarządu daną nieruchomością**, gdyż nie ma realnych możliwości pozbawienia jej statusu zarządcy, dopóki jest właścicielem większości lokali w tej nieruchomości (większości liczonej wg udziału w nieruchomości wspólnej).

Monopol spółdzielni polega na pozbawieniu elementarnych praw właścicieli lokali, którzy w „normalnej” sytuacji mogą sprawować kontrolę zarządu nieruchomością wspólną. Zarówno przepisy Kodeksu cywilnego (art. 200) jak i ustawy o własności lokali (art. 27) gwarantują właścicielom lokali prawo współdziałania w zarządzie wspólnym mieniem. Partycypacja w zarządzie nieruchomością oznacza zaś dostęp do wszelkich dokumentów związanych z zarządem (umów, faktur, uchwał, ewidencji księgowych i

pozaksięgowych). Monopol spółdzielni mieszkaniowej pozbawia właścicieli lokali możliwości uczestniczenia w zarządzie nieruchomością przez branie udziału w zebraniach właścicieli z prawem głosu i wpływania w ten sposób na kształt ostatecznych decyzji zarządczych. W końcu właściciele w budynkach zarządzanych przez spółdzielnie nie mają skutecznego narzędzia „zmuszenia” spółdzielni do efektywności w zarządzaniu nieruchomością. W szczególności wykluczone jest powołanie na żądanie właściciela lokalu zarządu przymusowego, jeżeli spółdzielnia nie wypełnia swoich obowiązków albo narusza zasady prawidłowej gospodarki (art. 26 uwl).

Trybunał Konstytucyjny bardzo negatywnie ocenia tworzenie w drodze ustawowej monopoli, których celem jest zagwarantowanie danej organizacji prawa zarządzania mieniem osób trzecich (choćby nawet te osoby były równocześnie członkami tej organizacji). Wskazywał, że takich regulacji „*nie da się pogodzić z europejskim standardem ochrony prawa własności*” (wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10). Trybunał uznał w szczególności za sprzeczne z konstytucyjną wolnością zrzeszania przyznanie uprzywilejowanej pozycji Polskiemu Związkowi Działkowców jako zarządcy nieruchomości zajętych pod ogrodnictwo działkowe. Trybunał zakwestionował odgórne tworzenie uprzywilejowanej pozycji majątkowej organizacji działkowej uznając, iż narusza to art. 58 Konstytucji. Należy podkreślić, że Trybunał doszedł do takich wniosków, chociaż działkowcy nie mają statusu właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości zajętych pod ogród działkowy. Mimo to uznał, iż miało miejsce naruszenie ich uprawnień właścicielskich i wolności zrzeszania. O ileż bardziej zatem naruszone zostają standardy ochrony własności i wolność zrzeszania w sytuacji, gdy w zarządzie swoją nieruchomością nie mogą uczestniczyć osoby będące *stricte* właścicielami, a za takich należy uznać osoby, którym przysługuje prawo odrębnej własności lokali w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnie. Właściciele ci są pozbawieni elementarnych praw przynależnych właścicielom i przez brak jakiegokolwiek wpływu na zarząd nieruchomością sprowadzeni niemalże do pozycji najemców, których obowiązkiem jest ponosić koszty związane z korzystaniem z lokalu bez jakiegokolwiek wpływu na administrowanie nieruchomością.

Naruszenie wolności zrzeszania właścicieli wyodrębnionych lokali polega na tym, że właściciele ci są zmuszeni – dla zapewnienia sobie pewnego udziału w zarządzaniu nieruchomością – być członkami spółdzielni mieszkaniowej dopóki ta ma zagwarantowaną monopolistyczną pozycję w zakresie zarządu daną nieruchomością (a więc co najmniej do chwili wyodrębnienia i przeniesienia przez spółdzielnię własności większości lokali w danej nieruchomości, czy wręcz do czasu wyodrębnienia własności wszystkich lokali, bo spółdzielnia stwarza trudności w powstaniu wspólnoty mieszkaniowej po wyodrębnieniu większości lokali, w szczególności strasząc właścicieli utratą



środków z funduszu remontowego). Pozycja właścicieli jest więc bardzo podobna do sytuacji działkowców sprzed wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r., K 8/10. Do tego czasu bowiem nie było możliwości uzyskania statusu pełnoprawnego działkowca dopóki zainteresowany nie stał się członkiem Polskiego Związku Działkowców. Podobnie obecnie realizacja praw właścicielskich przez osoby legitymujące się prawem odrębnej własności lokalu w budynku zarządzanym przez spółdzielnię mieszkaniową nie jest możliwa, dopóki budynkiem zarządza ta spółdzielnia, a właściciel lokalu nie ma statusu jej członka. **Nie będąc członkiem spółdzielni, właściciel nie ma żadnego wpływu na zarządzanie budynkiem, a nawet mając taki status jego wpływ na zarządzanie swoją nieruchomością jest znacznie mniejszy, niż wynikałoby to z jego udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej.** Wobec tego, że zarówno w jednym (ogrody działkowe), jak i w drugim wypadku (nieruchomości będące współwłasnością spółdzielni mieszkaniowych) **dochodzi do naruszenia praw majątkowych i wolności zrzeszania na skutek stworzenia w drodze ustawy monopolu określonych organizacji zarządzających mieniem** (PZD, spółdzielnie mieszkaniowe), trzeba uznać, że te same racje, które legły u podstaw wyroku w sprawie K 8/10, przemawiają za stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 27 w związku z art. 24<sup>1</sup> i art. 26 usm.

Podsumowując ten fragment rozważań należy stwierdzić, że – wbrew stanowisku Sejmu – nawet w świetle stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 19/09, nie można usprawiedliwić obecnych rozwiązań drastycznie ograniczających prawo własności właścicieli wyodrębnionych lokali w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Z jeszcze większą ostrożnością należy podejść do powoływanych przez przedstawiciela Sejmu orzeczeń Sądu Najwyższego, którego rolą jest jedynie dokonywanie wykładni obowiązujących przepisów, a nie ocena ich zgodności z Konstytucją. Nie można również oceniać konstytucyjności zaskarżonych przepisów przez pryzmat innych przepisów ustaw zwykłych – jak czyni to przedstawiciel Sejmu, gdyż rolą Trybunału nie jest dokonywanie tzw. kontroli poziomej ustaw.

Należy wskazać, że nawet gdyby regulację art. 27 usm można byłoby uznać za konstytucyjnie dopuszczalną (a tak być nie powinno), to samoistną **podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności zawartych tu przepisów jest samo naruszenie zasady równości** (art. 32 Konstytucji). Nie mogą bowiem podmioty posiadające tą samą cechę relewantną być traktowane różnie (w jednym przypadku lepiej, a w innym gorzej), choćby zarówno jeden jak i drugi sposób traktowania był konstytucyjnie dopuszczalny (tak wyrok TK z dnia 24



października 2001 r., Sygn. SK 22/01). Nie można przykładowo jednej grupie obywateli obejmować jednym systemem emerytalnym, a drugiej (osób urodzonych w tych samych latach) całkowicie innym, w szczególności określając, że osoba urodzona 1 stycznia 1982 r. w Krakowie nabędzie uprawnienia emerytalne z chwilą ukończenia 65 lat życia, a urodzony 1 stycznia 1982 r. w Warszawie, otrzyma emeryturę dopiero wtedy, gdy skończy 70 lat. Byłby to oczywisty nonsens. Do takich skutków prowadzi zróżnicowanie właścicieli lokali w oparciu o równie przypadkowe kryterium, a mianowicie miejsce położenia lokalu. **Jeżeli lokal znajduje się w budynku zarządzanym przez spółdzielnię, właściciel nie ma żadnych praw w zakresie zarządu swoją rzeczą (nieruchomością wspólną). Jeżeli natomiast lokal znajduje się w innym budynku niż zarządzany przez spółdzielnię, właścicielowi przysługuje prawo uczestniczenia w zarządzie swoją nieruchomością.**

Sytuację właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnię mieszkaniową, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy o własności lokali i Kodeksu cywilnego o zarządzie nieruchomością wspólną, można byłoby porównać z sytuacją, w której członkowie spółdzielni pracy zatrudnieni na podstawie spółdzielczych umów o pracę byłiby pozbawieni ochrony wynikającej z Kodeksu pracy, w szczególności w zakresie prawa do urlopu wypoczynkowego, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Wyłączenie stosowania w stosunku do części pracowników tych regulacji ochronnych tylko z tego powodu, że ci pracownicy są spółdzielcami, byłoby oczywistym nonsensem. Podobnie absurdalne jest wyłączenie stosowania przepisów ustawy o własności lokali i Kodeksu cywilnego do części właścicieli lokali tylko z tego powodu, że współwłaścicielem danej nieruchomości jest spółdzielnia. Równie kuriozalna byłaby sytuacja, gdyby rolnicy zrzeszeni w rolniczej spółdzielni produkcyjnej byli pozbawieni możliwości uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych z tego tylko powodu, że w tej formie prowadzą działalność rolniczą. Tak samo należałoby ocenić pozbawienie rolnika możliwości skorzystania z takich płatności z tego tylko powodu, że rolnik ten korzysta z usług spółdzielni kółek rolniczych. Reasumując, zaspokajanie określonych potrzeb gospodarczych (związanych z pracą zarobkową, zamieszkaniem) w formule spółdzielczej nie może pociągać za sobą „ograbienia” danej osoby z praw, które normalnie by mu przysługiwały (gdyby nie korzystał z formuły spółdzielczej). **Ustawodawca nie respektując tej zasady w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych dyskryminuje właścicieli lokali w budynkach zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, a pośrednio także uderza w same spółdzielnie, gdyż wprowadzając ustawowe ograniczenia praw osób uprawnionych do lokali powoduje, iż spółdzielcze budownictwo przestaje być konkurencyjną i atrakcyjną formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.**

W końcu przedstawiciel Sejmu niesłusznie kwestionuje stanowisko zawarte we wniosku co do niekonstytucyjności art. 40 usm. Przepis ten narusza art. 2 Konstytucji z uwagi na wątpliwości co do znaczenia normy w nim wyrażonej. Nie wiadomo, w jakich okolicznościach majątek ten pozostaje własnością spółdzielni i czy prawnie dopuszczalne jest jego zbycie przez spółdzielnię. Wbrew stanowisku Sejmu z przepisu tego nie wynika, iż nie ma on charakteru bezwzględny. Gdyby tak było, w treści artykułu powinna się znaleźć wzmianka wskazująca na dyspozytywny charakter normy w nim wyrażonej.

Przepis ten – jeśli nawet przyjąć, iż jego treść jest jasna i dotyczy on kwestii podziału majątku spółdzielni na wypadek wyodrębniania i przenoszenia własności lokali (będących dotychczas własnością spółdzielni) – należałoby uznać za kontynuację i dopełnienie art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego. Art. 40 usm potwierdza bowiem zasadę, iż członkowie spółdzielni nie mają prawa do majątku spółdzielczego, skoro wspomniane w tym przepisie nieruchomości mają pozostać własnością spółdzielni, a więc członkowie spółdzielni, którzy przyczynili się do powstania tego mienia nie mają do niego żadnego prawa. Zatem również w tym aspekcie art. 40 usm należy uznać za sprzeczny z art. 2 Konstytucji, skoro **daje on wyraz niesprawiedliwej zasadzie (sprzecznej z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w tym artykule), iż ci którzy przyczynili się do powstania danego majątku nie mają w stosunku do niego żadnych roszczeń.**

Z powyższych względów wnoszę jak dotychczas.

*W poniedziałek  
12.10.2011*