



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 3/19

BAS-WAKU-632/19

Warszawa, 3 lipca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	03. 07. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt K 3/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1569), w zakresie, w jakim dotyczy osób, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz członków spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.), **jest niezgodny** z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu jego inicjator – Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik albo wnioskodawca) wskazał art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1569; dalej: u. zm. u.s.m. albo ustawa zmieniająca). Przepis ten wszedł w życie – podobnie, jak cała ustawa – z dniem 9 września 2017 r. i stanowi: „Członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni”.

2. Wnioskodawca wnosi o kontrolę konstytucyjności art. 4 u. zm. u.s.m., na mocy którego z dniem wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 9 września 2017 r., nastąpiła utrata (wygaśnięcie) członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych przez wszystkie osoby, które nie były objęte zakresem tej normy.

II. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca zarzuca zakwestionowanemu przepisowi naruszenie art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i dekretowanych w tych postanowieniach: wolności zrzeszania się oraz zasad: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis znacząco ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się poprzez pozbawienie obywateli, nabytego zgodnie z obowiązującymi w dacie owego nabycia przepisami prawa, członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Narusza tym

samym wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa (wniosek, s. 2-3).

2. W ocenie wnioskodawcy, art. 4 u. zm. u.s.m. w sposób nieadekwatny realizuje założenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13), w którym stwierdzono m.in. niekonstytucyjność art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 845, ze zm.; dalej: u.s.m.) w zakresie, w jakim przepisy te dopuszczają członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Zdaniem wnioskodawcy, z przywołanego wyroku nie wynikał obowiązek uchwalenia przepisu pozbawiającego członkostwa w spółdzielni osób, które nabyły je wcześniej, ale nie posiadały jednego z wymienionych tam tytułów prawnych do lokalu (wniosek, s. 4-5).

Rzecznik neguje zasadność wygaszenia *ex lege* członkostwa osób, które w dacie wejścia w życie zmienionych przepisów nie dysponują tytułem prawnym do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, wskazując, że mimo to mogą one legitymować się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Zdaniem wnioskodawcy, pozbawienie tych osób członkostwa nie jest konieczne dla ochrony praw majątkowych pozostałych członków spółdzielni, którym służą określone prawa do lokali spółdzielczych. Ochrona ta może być bowiem realizowana na podstawie dotychczasowych regulacji, m.in. w efekcie odpowiednio licznej reprezentacji na walnych zgromadzeniach, czy też w drodze powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia, o stwierdzenie jej nieważności lub nieistnienia (wniosek, s. 8-9).

Wnioskodawca wskazuje również, że wyrok TK z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13) miał wyłącznie charakter prospektywny, a zmiana prawa służąca jego wykonaniu (czy też szerzej – skutki przywołanego wyroku) nie powinny naruszać stosunków prawnych ukształtowanych przed dniem jej wejścia w życie (przed dniem stwierdzenia niekonstytucyjności norm prawnych stanowiących podstawę powstania tych stosunków). W ocenie RPO, treść art. 4 u. zm. u.s.m. jest natomiast

równoznaczna z nadaniem temu rozstrzygnięciu mocy retroaktywnej i narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych (wniosek, s. 11).

3. Rzecznik kwestionuje ponadto celowość zaskarżonego przepisu oraz zgodność wywoływanych przezeń skutków z *ratio* i treścią rozstrzygnięcia TK w sprawie o sygn. akt K 60/13.

Jak podnosi wnioskodawca, z jednej strony zakresem art. 4 u.s.m. nie zostali objęci tzw. członkowie oczekujący, czyli osoby przyjęte w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej przed 1990 r., posiadające oszczędnościowe książeczki mieszkaniowe z zawinkulowanym wkładem mieszkaniowym i zawartą umową w sprawie kolejności przydziału lokalu na podstawie nieobowiązującego już art. 250 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1285, ze zm.; dalej: p.s.). Osobom tym, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa do lokalu (a więc posiadają one jeden z czterech tytułów prawnych wskazanych w zaskarżonym przepisie). Tymczasem według wnioskodawcy jednym z uzasadnień, jakie doprowadziły Trybunał do negatywnej zakresowej oceny art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. było zakwestionowanie zasadności pozostawiania tych osób w stosunku członkostwa w spółdzielni (wniosek, s. 11-12).

Z drugiej strony, wnioskodawca wskazuje grupy podmiotów, które z uwagi na określoną sytuację prawną i relewancję interesu jakim się legitymują, wobec zakresu działalności spółdzielni mieszkaniowej zostały pozbawione członkostwa niesłusznie. Wymienia wśród nich: (1) osoby, które w przeszłości uzyskały przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego i które obecnie, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, dysponują jedynie ekspektatywą spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, (2) osoby, które nie posiadają tytułu prawnego do lokalu w tzw. spółdzielniach popegeerowskich, które z założenia nie miały w swoich zasobach lokali mieszkalnych, lecz administrują przekazaną przez członków infrastrukturę techniczną, (3) członków spółdzielni domów jednorodzinnych, których podstawowym celem jest wyłącznie administrowanie budynkami (domami jednorodzinnymi; wniosek, s. 12-20).

2. Wzorce kontroli

a) Wolność zrzeszania się

1. Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Wyrażona w tym przepisie wolność stanowi równocześnie element ustrojowej zasady społeczeństwa obywatelskiego. Artykuł 12 Konstytucji stanowi bowiem: „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

2. Artykuł 58 Konstytucji w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, nie konkretyzując, w jakich formach organizacyjnych może być ona realizowana. Wolność ta oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich i zapewnia swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00). Pojęcie „zrzeszenia”, w znaczeniu przyjętym w art. 12 i art. 58 Konstytucji, obejmuje szeroki katalog organizacji, przed wszystkim o charakterze zrzeszeniowym (korporacyjnym), tak wymienionych wprost w Konstytucji (stowarzyszenia, związki zawodowe *etc.*), jak i innych. Za zrzeszenie można uznać określony związek lub strukturę, jeżeli jest on oparty na dobrowolnej przynależności, ma na celu realizację wspólnie ustalonych zamierzeń osiąganych za pomocą wybranych środków oraz posiada reguły podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, odpowiadające pewnym minimalnym standardom demokracji. Jak podkreśla się w doktrynie, prawo współuczestnictwa w decydowaniu o sprawach zrzeszenia nie musi opierać się na zasadzie pełnej równości wszystkich członków, jednak niedopuszczalny jest stan rzeczy, w którym doszłoby do wyeliminowania jakiegokolwiek wpływu niektórych członków na podejmowane w zrzeszeniu decyzje – co wynika z wymogu demokratyzmu wewnętrznej struktury zrzeszenia (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 599 i n.; zob. wyrok TK w sprawie K 26/00; opinia powtórzona następnie w wyroku TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

3. Istotą wolności zrzeszania się jest zatem możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Już w orzeczeniu z 12 lutego 1991 r. (sygn. akt K 6/90) Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wymienione rodzaje działalności są określone bardzo ogólnie, co oznacza, że wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach różną postać, a cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. To przepisy ustaw zwykłych przewidują różnorodne postacie organizacyjne dla wspólnej aktywności społecznej obywateli, dostosowane do różnych potrzeb. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostali poza organizacją, może z poszczególnymi formami organizacyjno-prawnymi wiązać różne skutki prawne.

Wolność zrzeszania się ma zarówno aspekt negatywny, jak i pozytywny. Jej treścią jest prawo do tworzenia zrzeszeń (określenia ich celu, rodzaju, struktury władz, nazwy, uchwalaniu statutu), przystępowania i występowania z nich oraz działania w nich. Aspektem wolności zrzeszania jest więc także dobrowolność zrzeszeń. Na sposób rozumienia dobrowolności uczestnictwa w zrzeszeniach ma wpływ także negatywny aspekt wolności zrzeszania się, związany z koniecznością zagwarantowania poszczególnym jednostkom możliwości pozostawania poza tworzącymi się strukturami zbiorowymi.

W orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że gwarantowana konstytucyjnie wolność zrzeszania się stanowi także „probiez” relacji między daną organizacją a jej członkami. W wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń. Nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Podobnie w wyroku z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) Trybunał zaznaczył, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji działają zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Statuty spółdzielni, mimo daleko idącej swobody w kształtowaniu ich

treści, nie mogą zawierać unormowań arbitralnych. Takie rozwiązania stałyby bowiem w jaskrawej sprzeczności z art. 58 Konstytucji.

4. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie istoty prawa do zrzeszania się nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia uniemożliwiły całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym. Ponadto, zdaniem Trybunału, ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie z powodu istnienia mechanizmów umożliwiających narzucanie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja interesów członków określonego typu organizacji (wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03).

Ograniczenia wolności zrzeszania się, wprowadzane z uwzględnieniem ram konstytucyjnych (tj. przede wszystkim art. 31 ust. 3, czy też art. 59 ust. 4 Konstytucji), mogą mieć charakter podmiotowy, organizacyjny lub programowy. Gwarancją ich respektowania, przede wszystkim na etapie tworzenia zrzeszeń, jest procedura ich rejestracji, dokonywana przez sąd zgodnie z art. 58 ust. 2 i 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01, P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* [w:] *Prawa...*, red. B. Banaszak, A. Preisner, s. 591 i n.). Natomiast z art. 58 ust. 3 Konstytucji wynika także uprawnienie do sprawowania nadzoru nad zrzeszeniami. W doktrynie podkreśla się, że: „Ponieważ w konstytucji mowa jest ogólnie o nadzorze, odpowiednie kompetencje mogą być – co do zasady – powierzone nie tylko władzy sądowniczej, ale także – co będzie regułą – władzy administracji publicznej” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 58, s. 27).

5. Na tle okoliczności niniejszej sprawy oraz stawianych zarzutów analizowany wzorzec kontroli wymaga rozwinięcia w kontekście celów i profilu działalności spółdzielni, w szczególności spółdzielni mieszkaniowej.

W doktrynie podnosi się, że: „Profil działalności ma duże znaczenie dla klasyfikacji zrzeszeń. Szczególnie trudne jest wyznaczenie granicy między zrzeszeniami objętymi ochroną na podstawie konstytucyjnych gwarancji wolności

zrzeszania się a organizacjami gospodarczymi realizującymi wolność działalności gospodarczej (art. 20). Granica przebiega bowiem nie tylko między poszczególnymi rodzajami organizacji – zrzeszeniami z jednej, a organizacjami gospodarczymi z drugiej strony, lecz także «przecina» pewne ich rodzaje, np. spółdzielnie. Jedne z nich, wytwórców czy handlowe, są organizacjami gospodarczymi, inne – np. mieszkaniowe – pomimo mieszanego charakteru działalności zalicza się do zrzeszeń” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. IV, komentarz do art. 58, s. 21). W takim ujęciu, kryterium decydującym o wyłączeniu spod ochrony zapewnionej przez wolność zrzeszania się jest cel organizacji (zrzeszenia). Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych (zob. wyroki TK z: 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02), które służą realizacji specyficznych celów i podlegają nakazowi prowadzenia tzw. działalności bezwynikowej (zob. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07), art. 58 ust. 1 Konstytucji stanowi niewątpliwie adekwatny wzorzec kontroli.

b) Zasada ochrony praw nabytych oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

1. W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wystawiona w tym postanowieniu zasada jest jedną z najbardziej pojemnych zasad konstytucyjnych, której treść podlega ciągłej wykładni organów bezpośrednio stosujących ustawę zasadniczą (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 2, s. 94). Z przywołanej klauzuli generalnej judykatura i doktryna wyodrębniły szereg zasad pochodnych. Nie zostały one *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego. W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca precyzuje w uzasadnieniu wniosku, że art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli w zakresie, w jakim wynikają z niego zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych.

2. Orzecznictwo TK jest zgodne co do tego, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa należy do kanonu zasad składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, w znaczeniu użytym w art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Zasada ta określana jest także jako zasada lojalności (państwa wobec adresata norm prawnych; zob. przykładowo wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Jej istota wyraża się w „stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; zob. także wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bazuje na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że: „W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach” (wyrok TK z 15 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie również podkreślał, że analizowana zasada opiera się na „pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących

prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniania jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, która odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyroki TK z: 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

3. Niewątpliwie ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że „granice [...] swobody zakreślone są [...] innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej” (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). Równocześnie Trybunał wskazał, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu

treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji”, a „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (powołany wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 5/99). Punktem wyjścia dla orzeczeń Trybunału jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (m.in. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97).

Zasada lojalności była rozwijana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który, uznając ją za wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu w stosunkach pomiędzy państwem a obywatelem (zob. wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01), wyprowadza z niej szereg konkretnych nakazów i zakazów skierowanych do ustawodawcy, m.in.:

- a) obowiązek ustawodawcy umożliwienia jednostce układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jej działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06);
- b) nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02);
- c) zakaz stanowienia przepisów, które by ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji (wyrok pełnego składu TK z 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01);

d) nakaz ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

4. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie ma charakteru absolutnego, nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki i nie zakazuje ograniczania lub znoszenia praw dotychczas przyznanych. Trybunał Konstytucyjny zauważa bowiem, że zasada ta może znajdować się w kolizji z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co z kolei sprawia, że dla realizacji tych innych zasad i wartości konieczne jest w pewnych sytuacjach wprowadzenie modyfikacji na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że dynamika warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Dlatego też, badając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Do wartości takich należy m.in. zapewnienie równowagi budżetowej w państwie, czy też dbałość o stabilność finansową w systemie ubezpieczenia społecznego (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03). Prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym, powinien jednak preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji (zob. np. wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02).

5. Wskazana przez wnioskodawcę zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie,

przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Po trzecie, z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Uzasadnieniem odejścia od tej zasady może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (por. np. wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także: W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 37).

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony praw słusznie nabytych dotyczy praw podmiotowych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91, a także po wejściu w życie Konstytucji wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga ponadto – *a casu ad casum* – rozważenia, czy prawa te zostały nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a po uzyskaniu odpowiedzi, iż są to prawa słusznie nabyte, czy: wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w Konstytucji *expressis verbis*); nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

3. Analiza zgodności

1. Punktem wyjścia dla analizy zgodności art. 4 u.s.m. ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli powinna być analiza okoliczności, które doprowadziły do uchwalenia zaskarżonego przepisu w obecnym kształcie. W dalszej kolejności odwołać się do istoty członkostwa w spółdzielni, ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielni mieszkaniowych, a następnie – na tym tle – ocenić zakres rzeczywistej swobody ustawodawcy zmierzającego do wykonania zaleceń wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Już w tym miejscu należy jednak podkreślić, że wbrew pierwotnym założeniom uchwalenie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, która weszła w życie 23 kwietnia 2001 r., nie doprowadziło do stworzenia stabilnego stanu prawnego dla funkcjonowania spółdzielni tego typu. Ustawa ta była już bowiem wielokrotnie nowelizowana, m.in. ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058; dalej: u. zm. u.s.m. 2002 albo ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2002 r.), ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.), ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 122, poz. 1024), ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.), ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: u. zm. u.s.m. 2007 albo ustawa zmieniająca z 14 czerwca 2007 r.), ustawą z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej: u. zm. u.s.m. 2009 albo ustawa zmieniająca z 18 grudnia 2009 r.), ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1180) oraz ustawą z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 989).

Jednocześnie przepisy u.s.m. były przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w znacznej części stwierdzających niekonstytucyjność

przyjmowanych kolejno rozwiązań. Przykładowo, można wskazać na wyroki TK z: 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01), 30 marca 2004 r. (sygn. akt K 32/03), 20 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 42/02), 21 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 10/05), 5 września 2006 r. (sygn. akt K 51/05), 11 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 12/08), 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 16/08), 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07), 29 października 2010 r. (sygn. akt P 34/08), 14 lutego 2012 r. (sygn. akt P 17/10), 27 lipca 2012 r. (sygn. akt P 8/12), czy też orzeczenia, które wykonywać miała zakwestionowana ustawa. W konsekwencji stwierdzić należy, że stosowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysparza w praktyce wiele trudności.

2. W poprzednim stanie prawnym, tj. sprzed nowelizacji z dnia 20 lipca 2017 r., członkiem spółdzielni mieszkaniowej mogła być każda osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych lub miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 3 ust. 1 u.s.m.) lub osoba prawna, jednakże takiej osobie nie przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (art. 3 ust. 3 u.s.m.). Określenie pozostałych wymagań stawianych podmiotom ubiegającym się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej ustawodawca pozostawił regulacji statutowej.

W dniu 26 marca 2013 r. grupa posłów wystąpiła z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności szeregu przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawa spółdzielczego. Wniosek obejmował m.in. zbadanie zgodności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w zakresie, w jakim pozwala on na przyjęcie do spółdzielni mieszkaniowej osoby fizycznej lub prawnej bez związku z przysługiwaniem jej prawa do lokalu bądź ubieganiem się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo odrębnej własności lokalu, z postanowieniami art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji.

3. W wydanym w wyniku wystąpienia z ww. wnioskiem wyroku z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Trybunał

wskazał, że substrat podmiotowy spółdzielni oraz zasady nabywania członkostwa powinny być determinowane przez cel oraz charakter spółdzielni. Art. 1 ust. 1 u.s.m. stanowi, że celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Sposób zaspokajania tych potrzeb został przez prawodawcę doprecyzowany w art. 1 ust. 2 u.s.m. Podstawowym celem spółdzielni mieszkaniowej jest zatem dostarczanie członkom lokali mieszkalnych. Spółdzielnia może realizować również cele pomocnicze, m.in. przez prowadzenie innej działalności gospodarczej w zakresie usług, wytwórczości, handlu i budownictwa. Muszą one jednak pozostawać w bezpośrednim związku z celem podstawowym spółdzielni. Z tego względu możliwość nabycia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej powinna zależeć od posiadania przez dany podmiot interesu, polegającego na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych poprzez dostarczanie przez spółdzielnię lokali mieszkalnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, interes ten może wynikać z jednego z czterech tytułów prawnych – spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa odrębnej własności lokalu lub ekspektatywy odrębnej własności lokalu.

W ocenie Trybunału tak rozumiane powiązanie członkostwa z możliwością zaspokajania interesu ww. osób, w ramach podstawowego celu spółdzielni, jest zgodne z wolnością zrzeszania się, zagwarantowana w art. 58 ust. 1 Konstytucji. Zrzeszenie jako organizacja dobrowolna, ma zmierzać do realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń (zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 26/00). W przypadku spółdzielni mieszkaniowych, zamierzeniem tym jest realizacja podstawowego celu spółdzielni, określonego w art. 1 ust. 1 u.s.m.

Zdaniem Trybunału, powstanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w sposób pochodny do tytułu prawnego do lokalu znajdującego się w jej zasobach, pozostawia wpływ na zarząd spółdzielnią jedynie osobom, których interesy są przez daną spółdzielnię realizowane. W ten sposób, osoby legitymujące się tytułem prawnym do lokalu są chronione przed ingerencją w zarząd spółdzielnią osób trzecich, które w przeciwnym razie mogłyby uzyskać realny wpływ na określanie praw i obowiązków członków spółdzielni. Jak podkreślił Trybunał, z konstytucyjnego punktu widzenia, niedopuszczalne jest korzystanie przez osoby niemające interesu

w realizacji ustawowego celu spółdzielni z praw korporacyjnych oraz osłabianie możliwości wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe są zaspokajane przez spółdzielnię.

4. W celu dostosowania ustawodawstwa do przywołanego wyżej wyroku oraz wyroków TK z 14 lutego 2012 r. (sygn. akt P 17/10) i 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 36/12), w dniu 20 lipca 2017 r. została uchwalona zakwestionowana w niniejszym postępowaniu ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze.

Punktem wyjścia dla ww. nowelizacji był projekt rządowy z 5 czerwca 2017 r., przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (druk sejmowy nr 1624/VIII kad.; dalej: projekt rządowy). Przewidywał on zmianę zdyskwalifikowanej przez Trybunał regulacji w taki sposób, aby możliwość nabycia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej została ograniczona do osób związanych ze spółdzielnią węzłem prawnym w postaci spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa odrębnej własności lokalu lub ekspektatywy odrębnej własności lokalu (rozumianej jako roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu na podstawie zawartej ze spółdzielnią umowy o budowę lokalu), prawa do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym, o którym mowa w art. 17¹⁹ u.s.m., ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. 27¹ u.s.m., a ponadto do osób ubiegających się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub odrębnej własności lokalu, założycieli spółdzielni oraz najemców, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m.

Odnosnie do kwestii intertemporalnych, projekt rządowy przewidywał, co do zasady, prospektywne działanie projektowanych regulacji, wskazując na konieczność poszanowania praw nabytych. Przepis art. 4 projektu rządowego, składający się pierwotnie z 2 ustępów, stanowił bowiem:

„1. Do osób będących członkami spółdzielni mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy art. 3 ustawy wymienionej w art. 1 niniejszej ustawy [tj. u.s.m. – uwaga własna] stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

2. Przepisy art. 3 ustawy wymienionej w art. 1 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się:

- 1) jeżeli utrata tytułu prawnego do lokalu nastąpiła po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) do członków będących założycielami spółdzielni, jeżeli wpisanie spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego nastąpiło po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 3) do członków spółdzielni, którzy ubiegają się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub odrębnej własności lokalu, jeżeli deklaracja w sprawie przyjęcia na członka spółdzielni została złożona po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.”

Osoby, które były członkami spółdzielni mieszkaniowych w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, miały zatem zachować członkostwo niezależnie od braku tytułu prawnego do lokalu wymaganego w świetle nowych (zmienionych) przepisów. W powyższym kształcie projekt został uchwalony przez Sejm w I czytaniu w dniu 7 lipca 2017 r.

5. Wskutek poprawek wprowadzonych przez Senat na posiedzeniu 19 lipca 2017 r., a następnie przegłosowanych przez Sejm na posiedzeniu 20 lipca 2017 r., przyjęto jednak regulację opartą na dalej idącej koncepcji powstawania i ustawiania członkostwa co do zasady *ex lege*, w sposób pochodny do prawa (tytułu prawnego) do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

Podstawowe z analizowanego punktu widzenia rozwiązania, dotyczące powstawania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, zawarto w zmienionych przepisach art. 3 ust. 1-3 i ust. 5 oraz dodanych przepisach art. 3 ust. 3¹-3⁴ u.s.m. w brzmieniu następującym:

„1. Członkiem spółdzielni jest osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych albo miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych:

- 1) której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego;
- 2) której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu;
- 3) której przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego;
- 4) której przysługuje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu, zwane dalej «ekspektatywą własności»; lub
- 5) będąca założycielem spółdzielni, z zastrzeżeniem ust. 9.

2. Członkami spółdzielni są oboje małżonkowie, jeżeli prawo do lokalu przysługuje im wspólnie albo jeżeli wspólnie ubiegają się o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo prawa odrębnej własności lokalu.

3. Członkiem spółdzielni jest osoba prawna, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, ekspektatywa własności lub będąca założycielem spółdzielni, z zastrzeżeniem ust. 9. Osobie tej nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego.

3¹. Członkiem spółdzielni może być osoba, która nabyła prawo odrębnej własności lokalu. Właścicielowi lokalu, który nie jest członkiem spółdzielni, przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Przepis art. 16 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze [t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285; dalej: p.s. albo Prawo spółdzielcze – uwaga własna] stosuje się odpowiednio. Osoba, która nabyła prawo odrębnej własności lokalu, zachowuje członkostwo w spółdzielni.

3². Członkostwo w spółdzielni powstaje z chwilą:

- 1) nabycia roszczenia o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego;
- 2) nabycia ekspektatywy własności;
- 3) zawarcia umowy nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu;
- 4) zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, jeżeli członkostwo nie zostało nabyte wcześniej;
- 5) upływu terminu jednego roku, o którym mowa w art. 15 ust. 4 [tj. terminu do złożenia przez osobę bliską zmarłego uprawnionego pisemnego oświadczenia o gotowości zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego – uwaga własna], w przypadkach przewidzianych w art. 15 ust. 2 i 3 [tj. w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, w tym wskutek śmierci uprawnionego, lub w przypadku śmierci osoby ubiegającej się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, z którą spółdzielnia zawarła umowę o budowę lokalu, w okresie oczekiwania na zawarcie umowy o ustanowienie tego prawa – uwaga własna], jeżeli przed upływem tego terminu jedna z osób, o których mowa w art. 15 ust. 2 lub 3,

złożyła pisemne zapewnienie o gotowości zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, z zastrzeżeniem pkt 6;

- 6) prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd w postępowaniu nieprocesowym lub wyboru dokonanego przez spółdzielnię, o których mowa w art. 15 ust. 4, w przypadkach przewidzianych w art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli pisemne zapewnienie o gotowości zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego zgłosiła więcej niż jedna osoba;
- 7) wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego w przypadku osób będących założycielami spółdzielni.

3³. Przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio do osób, którym przysługuje prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub garażu wolnostojącego, o których mowa w art. 17¹⁹, lub do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. 27¹.

3⁴. Członkiem spółdzielni może być najemca, o którym mowa w art. 48 ust. 1. Przepisy dotyczące członkostwa właścicieli lokali stosuje się odpowiednio.

5. Jeżeli spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu albo ekspektatywa własności należy do kilku osób, członkiem spółdzielni może być tylko jedna z nich, chyba że przysługuje ono wspólnie małżonkom. W przypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych rozstrzyga sąd w postępowaniu nieprocesowym. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego przez spółdzielnię terminu wystąpienia do sądu, nie dłuższego niż 12 miesięcy, wyboru dokonuje spółdzielnia. Do czasu rozstrzygnięcia, o którym mowa w zdaniu drugim, lub wyboru, o którym mowa w zdaniu trzecim, osoby, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu albo ekspektatywa własności, mogą wyznaczyć spośród siebie pełnomocnika w celu wykonywania uprawnień wynikających z członkostwa w spółdzielni”.

W konsekwencji powyższych rozstrzygnięć oraz przyjęcia zamkniętej listy stanów uzasadniających powstanie członkostwa, w art. 3 u.s.m. dodano również nowe przepisy ust. 6-9 w brzmieniu następującym:

„6. Członkostwo w spółdzielni ustaje z chwilą:

- 1) wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego;

- 2) zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub udziału w tym prawie;
- 3) zbycia prawa odrębnej własności lokalu lub udziału w tym prawie;
- 4) zbycia ekspektatywy własności lub udziału w tym prawie;
- 5) wygaśnięcia roszczenia o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego;
- 6) rozwiązania umowy o budowę lokalu, o której mowa w art. 18.

7. Członkostwo w spółdzielni ustaje także w przypadkach określonych w art. 24¹ ust. 1 i art. 26. Do osób, które w następstwie tego utraciły członkostwo w spółdzielni, przepisy art. 108 b ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze dotyczące członków spółdzielni stosuje się odpowiednio.

8. Jeżeli członkowi przysługuje w danej spółdzielni więcej niż jeden tytuł prawny do lokalu będący podstawą uzyskania członkostwa, utrata członkostwa następuje dopiero w przypadku utraty wszystkich tytułów prawnych do lokali w ramach tej spółdzielni. Przepis ten stosuje się odpowiednio do członka, który jest stroną umowy lub umów o budowę lokalu lub lokali.

9. Członkostwo osób będących założycielami spółdzielni ustaje, jeżeli w ciągu trzech lat od chwili wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego spółdzielnia nie ustanowi na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu albo nie dojdzie do zawarcia umowy o budowę lokalu”.

Równocześnie zmieniono treść art. 1 ust. 7 u.s.m. i dodano w tym artykule nowe przepisy ust. 8 i 9, wyłączając stosowanie w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowej przepisów prawa spółdzielczego, dotyczących wystąpienia ze spółdzielni, wykluczenia ze spółdzielni, wykreślenia z rejestru członków spółdzielni, udziałów i wpisowego, a także – z wyjątkiem wynikającym z przywoływanego wyżej art. 3 – obowiązku złożenia deklaracji w celu przyjęcia w poczet członków spółdzielni. Zastrzeżono jednak, że osoba będąca założycielem spółdzielni oraz właściciel lokalu będący członkiem spółdzielni może wystąpić z niej za wypowiedzeniem.

Konsekwencją modyfikacji przepisów odnoszących się do nabywania i utraty członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej było przyjęcie – również w wyniku poprawek Senatu – finalnej wersji regulacji przejściowej, zawartej w zaskarżonym

art. 4 u.s.m. Ustawa zmieniająca weszła w życie 9 września 2017 r., po 14-dniowej *vacatio legis*.

W rezultacie, z tym dniem z mocy prawa nastąpiła utrata członkostwa w spółdzielni przez wszystkie osoby, które nie legitymują się jednym z tytułów prawnych do lokalu, wymienionych w art. 4 u.s.m. – tj. spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, prawem odrębnej własności lokalu, roszczeniem o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub roszczeniem o ustanowienie odrębnej własności lokalu.

Interpretacja systemowa art. 4 u. zm. u.s.m. w związku z art. 3 ust. 3³ i ust. 3⁴ u.s.m. prowadzi do wniosku, że skutek w postaci wygaśnięcia członkostwa nie dotyczy również osób wymienionych w tym ostatnim przepisie – tj. osób dysponujących prawem do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub garażu wolnostojącego, o których mowa w art. 17¹⁹ u.s.m., prawem do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. 27¹ u.s.m., a także najemców lokali, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m. W świetle art. 4 u. zm. u.s.m. w związku z art. 3 ust. 1 pkt 5, ust. 3² pkt 7 i ust. 9 u.s.m. pewne kontrowersje dotyczą członkostwa założycieli spółdzielni wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego przed datą wejścia w życie ustawy, którym w tym dniu nie przysługiwał jeden z wyżej wymienionych tytułów do lokali, garaży lub miejsc postojowych.

7. Członkostwo jest jedną z centralnych kategorii pojęciowych prawa spółdzielczego. Jest ono rozumiane jako cywilnoprawny, organizacyjno-obligacyjny (korporacyjny), trwały (ciągły), dwustronnie zindywidualizowany stosunek prawny, na którego treść składają się wzajemne uprawnienia i obowiązki stron, tj. członka i spółdzielni (zob. art. 18-20 p.s., a także uchwała składu 7 sędziów SN z 17 września 1992 r., sygn. akt III CZP 83/92). Według poglądu dominującego, członkostwo ma charakter niemajątkowy, a jego treść jest wyznaczana przez statut, uchwały organów spółdzielni oraz bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa (zob. K. Pietrzykowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 331; K. Królikowska, *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018, s. 4).

Członek spółdzielni może ponadto nabyć tzw. prawa pochodne od stosunku członkostwa w drodze dodatkowych, odrębnych zdarzeń prawnych, na podstawie ustawy, statutu czy też czynności prawnych (uchwał) organów spółdzielni (zob. A. Miączyński, *Prawo spółdzielcze I. Zarys wykładu części ogólnej*, Kraków 1981, s. 161). W przypadku spółdzielni mieszkaniowej tradycyjnie przyjmowało się, że owymi stosunkami pochodnymi wobec członkostwa są stosunki prawne prowadzące do uzyskania praw do lokali, przede wszystkim wynikające z zawartych ze spółdzielnią umów o budowę lokalu, o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub ustanowienie odrębnej własności lokalu (do 2007 r. także o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; zob. P. Zakrzewski, *Status prawny członka spółdzielni mieszkaniowej w spółdzielczych stosunkach lokatorskich*, Warszawa 2010, s. 164 i n. oraz przywoływana tam dalsza literatura). Z uwagi na przyjęte założenia konstrukcyjne, członkostwo ma *de lege lata* charakter osobisty, a uprawnienia i obowiązki – tak powstające w ramach tego stosunku, jak i pochodne wobec niego – są co do zasady niezbywalne (nieprzenoszalne; zob. A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze oraz ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 2001, s. 23; K. Kwapisz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 54).

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

w zakresie jej statutowej działalności” należą natomiast, przede wszystkim, uprawnienia do zawarcia umów skutkujących uzyskaniem praw do lokalu. Z kolei do obowiązków członkowskich, poza obowiązkami organizacyjnymi (niemajątkowymi), związanymi np. z przestrzeganiem przepisów statutu i uchwał organów spółdzielni oraz troski o jej dobro i rozwój, należą przede wszystkim obowiązki majątkowe: wniesienia wpisowego i zadeklarowanych udziałów, a w przypadku zawarcia umowy o budowę lokalu – wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego.

Przed nowelizacją u.s.m. z 20 lipca 2017 r., członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej – podobnie, jak ma to miejsce do dzisiaj w spółdzielniach innego typu – powstawało na podstawie umowy. Stosownie do art. 16 § 1 p.s., osoba ubiegająca się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni składała pisemną deklarację (ofertę), która następnie była poddawana pod głosowanie właściwego organu spółdzielni (zob. wyrok SN z 9 kwietnia 1999 r., sygn. akt I CKN 1135/97).

8. W nowym stanie prawnym nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, podobnie jak jego utrata, następuje co do zasady *ex lege*, bezpośrednio na podstawie art. 3 ust. 1 u.s.m. Oznacza to – pośrednio determinowane względami celowościowymi i funkcjonalnymi – normatywne odejście od wskazanych wyżej, ogólnych założeń odwołujących się do pierwotnego charakteru członkostwa w spółdzielni oraz pojęciowej odrębności stosunku prawnego, w ramach którego członek uzyskuje prawo do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej; swego rodzaju zmianę priorytetów w tym zakresie. W istocie, ustawa zmieniająca z 20 lipca 2017 r. wprowadziła zależność odwrotną: to stosunek prawny określany dotychczas jako pochodny wobec członkostwa w spółdzielni uzyskuje walor pierwszoplanowy, zaś nabycie i trwanie stosunku członkostwa jest od niego ściśle uzależnione (zob. art. 3 ust. 3² oraz ust. 6 u.s.m.). Bezpośrednim uzasadnieniem tej zmiany jest natomiast rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13).

Należy przy tym podkreślić, że wydając przywołany wyrok Trybunał nie podzielił argumentacji przedstawionej m.in. w stanowisku Marszałka Sejmu, zarówno odwołującej się do zakresu autonomii statutowej założycieli lub członków spółdzielni (wraz ze wskazaniem na ewentualną nieważność lub zaskarżalność uchwały walnego zgromadzenia w razie jej naruszenia), jak i podnoszącej pojęciową

odrębność stosunku członkostwa oraz stosunku prawnego związanego z nabyciem prawa do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Wręcz przeciwnie, sąd konstytucyjny wskazał, iż: „Charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 u.s.m., które odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni, wpływają także bezpośrednio na określenie zakresu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one na cechy – rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni. Wynika stąd, że członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania.

Oprócz głównego jej celu, jakim jest np. dostarczanie członkom lokali mieszkalnych, wyróżnia się też cele pomocnicze (np. prowadzenie innej działalności gospodarczej w zakresie usług, wytwórczości, handlu i budownictwa). Mogą być one realizowane tylko, gdy są bezpośrednio związane z realizacją celu podstawowego (zob. A. Stefaniak, *Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze*, [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Lex 2014). Spółdzielnia może prowadzić także działalność społeczną, oświatową i kulturalną na rzecz swoich członków (art. 1 § 2 prawa spółdzielczego w związku z art. 4 ust. 5 u.s.m.). Co do zasady działalność pomocnicza może być zatem prowadzona tylko wówczas, gdy służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i potrzeb związanych z dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu członkom spółdzielni i ich rodzin.

Dlatego też osoby, które nie mają interesu polegającego na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych lub polegających na dostarczaniu lokali o innym przeznaczeniu przez daną spółdzielnię mieszkaniową, a więc którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu – nie mogą być jej członkami. W szczególności nie mogą być członkami spółdzielni mieszkaniowych osoby, które upatrują swój interes tylko w innej, pomocniczej działalności spółdzielni. Ma ona bowiem charakter związany z celem podstawowym i nie może być realizowana odrębnie. Członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mogą być również członkowie organów spółdzielni i osoby w niej zatrudnione, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu, a także osoby, które będąc członkami

spółdzielni, zbyły lub w inny sposób utraciły prawo do lokalu (np. wygaśnięcie umowy najmu lokalu użytkowego) w spółdzielni lub w budynkach przez nią zarządzanych.

Bezpośrednie powiązanie członkostwa z możliwością zaspokojenia interesu tych osób, w ramach głównego celu jej funkcjonowania, jest zgodne z wolnością zrzeszania się. Zrzeszenie jako określony związek między ludźmi musi być oparte na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności. [...] Ingerencja ustawodawcy nie może wkraczać nadmiernie w samodzielność i samorządność spółdzielni. Przesądzenie jednak w ustawie o podstawowym celu i zakresie działalności spółdzielni mieszkaniowych wskazuje na cechy, jakimi powinny charakteryzować się osoby ubiegające się o członkostwo w takiej spółdzielni.

Powiązanie tych cech z możliwością realizacji interesu członków spółdzielni mieszkaniowych w ramach jej podstawowego rodzaju działalności pozostawia wpływ na zarząd spółdzielnią tylko podmiotom, których potrzeby są przez nią zaspokajane. Chroni tym samym osoby zrzeszone przed możliwością ingerencji w kwestie zarządu przez podmioty, które nie są zainteresowane zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, czy też potrzeb związanych z dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu. Przyjmowanie w poczet członków spółdzielni tzw. członków oczekujących, osób zatrudnionych w spółdzielni lub jej organach, a także innych osób nieposiadających praw do lokalu w danej spółdzielni mieszkaniowej lub ekspektatywy odrębnej własności prowadzić może do sytuacji, w których podmioty takie będą miały realny wpływ na zarządzanie spółdzielnią, uczestnicząc w podejmowaniu uchwał na walnym zgromadzeniu. Mogą tym samym przesądzać o prawach i obowiązkach tych członków spółdzielni, którzy posiadają prawa do lokalu. Niedopuszczalne jest bowiem – z konstytucyjnego punktu widzenia – by podmioty niemające interesu w realizacji ustawowych celów danej spółdzielni mogły korzystać z praw korporacyjnych, a tym samym osłabiać możliwość wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są przez tę spółdzielnię”.

Nie sposób też nie zauważyć, że wielokrotnie odwołując się w uzasadnieniu wyroku z 5 lutego 2015 r. do kategorii „interesu” podmiotu będącego członkiem lub ubiegającego się o członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej, finalnie Trybunał Konstytucyjny utożsamiał ów interes wyłącznie z czterema kategoriami praw do lokali, jakie mogą mu przysługiwać – tj. spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu,

spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, prawem odrębnej własności lokalu i ekspektatywą odrębnej własności lokalu – czego najbardziej widowym wyrazem jest sentencja punktu 1 tegoż wyroku.

9. W tym kontekście wypada wskazać, że część argumentacji prezentowanej przez Rzecznika ma w gruncie rzeczy charakter polemiki ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13), w odniesieniu do art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m., w pierwotnym brzmieniu, formalnie jedynie ujętej w konwencji argumentacji za wprowadzeniem w przepisach intertemporalnych ustawy zmieniającej z 20 lipca 2017 r. zasady dalszego działania ustawy dawnej.

Rzecznik wskazuje m.in., że: „[...] zaskarżony przepis, eliminujący ze spółdzielni pewną grupę członków, pozbawia ich możliwości wpływania na działalność spółdzielni, ponieważ osoby te nie mogą już korzystać z uprawnień korporacyjnych. W ten sposób wzmocnieniu ulega pozycja pozostałych członków, tych, którzy związani są ze spółdzielnią mieszkaniową węzłem prawnym (w postaci tytułu prawnego do mieszkania bądź jego ekspektatywy) i ich wpływ na bieżącą działalność spółdzielni i podejmowane przez nią decyzje dotyczące zarządzania” – zaznaczając równocześnie wątpliwości co do skuteczności i niezbędności takiego rozwiązania (wniosek, s. 8). W jego ocenie, wystarczającym mechanizmem zabezpieczającym ochronę praw członków dysponujących określonym tytułem do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej jest możliwość poddania kontroli uchwał walnego zgromadzenia i większości uchwał rady nadzorczej kontroli sądowej, a także „zadbania o właściwą frekwencję na posiedzeniach tak, aby móc przegłosować preferowane [...] projekty” (wniosek, s. 9), zaś dostatecznym instrumentem zmiany składu osobowego spółdzielni – możliwość pozbawienia członkostwa przez właściwy organ spółdzielni na podstawie postanowień statutu dopuszczających ten skutek w razie zbycia prawa do lokalu lub ekspektatywy tego prawa (wniosek, s. 13). Argumentacja ta, w ocenie Sejmu, stoi w sprzeczności z przywoływanym wyżej poglądem prawnym, sformułowanym przez Trybunał w sprawie o sygn. akt K 60/13.

Podobnie należy odnieść się do argumentów dotyczących ustania członkostwa osób, które „[...] służące im spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu bądź prawo własności zbyły, lecz nadal zamieszkują w lokalach na podstawie innych tytułów prawnych (np. dożywocia, służebności czy użyczenia)”, a które „nadal w tych

lokalach zamieszkują, ponoszą opłaty związane z ich utrzymaniem i aktywnie uczestniczą w życiu spółdzielczej społeczności [...]” (wniosek, s. 17), czy też wskazujących na problemy związane ze zdekompletowaniem członków rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych (wniosek, s. 20).

Po pierwsze, teza, iż osoby zamieszkujące w zasobach spółdzielni na podstawie tytułu prawnego w postaci dożywocia, użyczenia czy służebności są również „zainteresowane zaspokajaniem ich potrzeb mieszkaniowych przez spółdzielnię” (wniosek, s. 18) całkowicie abstrahuje od faktu, iż potrzeby mieszkaniowe tych osób są zaspokajane na podstawie odrębnego stosunku prawnego łączącego je z właścicielem lokalu lub uprawnionym z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, nie zaś na podstawie stosunku prawnego łączącego je ze spółdzielnią. Z równym powodzeniem można byłoby twierdzić, że przesłanki wskazane w wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 60/13 spełniają najemcy lokali znajdujących się w zasobach spółdzielni inni niż ci, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m.

Po drugie, w sytuacji opisanej przez wnioskodawcę osoby te – nierzadko będące w podeszłym wieku rodzice, którzy przekazali prawo do lokalu swoim dzieciom lub innym członkom rodziny – mogą być w dalszym ciągu zaangażowane w funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowej jako pełnomocnicy nabywcy prawa do lokalu, który uzyska członkostwo w spółdzielni (art. 8³ ust. 1¹ u.s.m.).

Po trzecie, trudno stawiać na tej samej płaszczyźnie interes dotychczasowych członków rady nadzorczej, którzy nigdy nie posiadali prawa do lokalu, znajdującego się w zasobach spółdzielni, a członkostwo w spółdzielni nabyli wyłącznie celem zadośćuczynienia wymogowi art. 45 § 2 p.s. Przypadek ten, dyskusyjny nawet w kontekście treści art. 45 § 2 p.s. w związku z art. 1 i art. 3 u.s.m., dobitnie ukazuje skalę wypaczeń, do jakich dochodziło w sferze spółdzielczości mieszkaniowej. W ocenie Sejmu, oparta na tym kazusie argumentacja nie tylko nie przemawia na rzecz niekonstytucyjności badanego w niniejszym postępowaniu przepisu art. 4 u. zm. u.s.m., ale wręcz przeciwnie – wpisuje się w wywód Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 60/13, który przesądził ostatecznie o stwierdzeniu zakresowej niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. (w uzasadnieniu tego wyroku TK wskazał zresztą wyraźnie, że „[c]złonkami spółdzielni mieszkaniowej

nie mogą być [...] członkowie organów spółdzielni i osoby w niej zatrudnione, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu”).

W rezultacie, wobec ostatecznego i powszechnie wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału argumentacja ta nie może odnieść skutku w niniejszym postępowaniu. Punktem wyjścia musi być założenie o systemowej spójności postanowień ustawy zasadniczej oraz rozwiązań zapewniających wydanie wyroku przez Trybunał po wszechstronnym i należytym rozpatrzeniu sprawy – w tym również argumentów mogących przemawiać za zgodnością określonej regulacji z danym wzorcem kontroli ze względu na konieczność ochrony innej, konkurencyjnej wartości, wolności lub prawa. W tym kontekście należy uznać, że wobec akcentowanej przez TK konieczności zapewnienia ochrony praw majątkowych członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy dysponują prawami do lokali w spółdzielni, zarzut naruszenia przez przepisy u.s.m. znowelizowane ustawą zmieniającą z 20 lipca 2017 r. wolności zrzeszania się jest nieuzasadniony. Jak już podniesiono, w uzasadnieniu wyroku z 5 lutego 2015 r., sąd konstytucyjny wprost wskazał, że: „Bezpośrednie powiązanie członkostwa z możliwością zaspokojenia interesu tych osób, w ramach głównego celu jej funkcjonowania, jest zgodne z wolnością zrzeszania się”, zaś z drugiej strony, iż: „[n]iedopuszczalne jest [...] by podmioty niemające interesu w realizacji ustawowych celów danej spółdzielni [w toku dalszych rozważań utożsamianego z jednym z ww. praw lub ekspektatyw praw do lokali – uwaga własna] mogły korzystać z praw korporacyjnych, a tym samym osłabiać możliwość wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są przez tę spółdzielnię”. O ile zatem można uznać zaskarżoną normę (podobnie, jak normy wynikające ze znowelizowanych przepisów art. 3 u.s.m.) za ograniczenie wolności zrzeszania się, to jest to ograniczenie uzasadnione z jednej strony – konstrukcją prawną spółdzielni mieszkaniowej, z drugiej zaś – koniecznością ochrony praw i wolności (głównie praw majątkowych) innych osób (członków spółdzielni dysponujących tytułem prawnym do lokalu w postaci definitywnie ukształtowanego prawa lub jego ekspektatywy), zgodnie z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

10. Odrębnej analizy wymaga zarzut naruszenia przez art. 4 u.s.m., wynikających z art. 2 Konstytucji, zasad ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych.

Jest poza sporem, że nabycie przed 9 września 2017 r. członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez osoby, którym w dniu wejścia w życie nowelizacji nie przysługiwał tytuł prawny do lokalu, było zgodne z ówczesnym ustawodawstwem. Nawet uznając członkostwo w spółdzielni za „prawo” albo „prawo podmiotowe”, w rozumieniu zasady ochrony prawa nabytych, trzeba zaznaczyć, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i nie może być utożsamiana z nienaruszalnością tych praw. W judykaturze i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że ochrona praw nabytych wywodzona z art. 2 Konstytucji stanowi źródło jedynie względnej trwałości uzyskanych uprawnień (zob. wyrok TK z 4 października 1989 r., sygn. akt K 3/88; T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 6). Ustawodawca, negatywnie oceniając dotychczasowe rozwiązania legislacyjne, może w szczególności zmienić dotychczasowe regulacje, nawet, jeżeli dana zmiana byłaby niekorzystana dla danej grupy obywateli. Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego: „Demokratyczny ustawodawca ma prawo przeprowadzić także niepopularne czy wręcz «bolesne» reformy, jeżeli według jego rozważnej oceny w ostatecznym rozrachunku i długofalowo służyć będą lepszemu urzeczywistnieniu zasad sprawiedliwości społecznej, pod warunkiem, że nie naruszają one obowiązujących norm konstytucyjnych” (wyrok TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95). Podkreśla się, również, że: „kolizja zasady ochrony praw nabytych z inną zasadą konstytucyjną jest rozstrzygana zawsze *in concreto*, w odniesieniu do konkretnej sytuacji prawnej i faktycznej, opierając się na zasadzie przydatności, zasadzie konieczności i zasadzie proporcjonalności *sensu stricto* oraz ustalonej w danym przypadku hierarchii obu norm – zasad” (zob. M. Jackowski, *Zasada ochrony praw nabytych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 27).

W tym kontekście oceny wymaga źródło i podstawa naruszenia zasady ochrony praw nabytych w drodze pozbawienia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej dotychczasowych jej członków nieposiadających jednego z czterech określonych w zaskarżonym art. 4 u. zm. u.s.m. (i znowelizowanym art. 3 u.s.m.) tytułów prawnych do lokalu. Argumentacja Rzecznika w tym zakresie bazuje na

dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, że członkostwo w spółdzielni nabyte zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie jego nabycia, a przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. akt K 60/13, jest prawem nabytym godziwie (słusznie). Po drugie, że w związku z prospektywnym działaniem przywołanego wyroku TK ustawodawca nie miał obowiązku ani możliwości wprowadzenia regulacji przejściowej, która doprowadzi do wygaszenia tych stosunków prawnych, ewidentnie niezgodnych z tenorem wypowiedzi sądu konstytucyjnego i nowymi regulacjami merytorycznymi. Obydwa wskazane założenia można uznać za dyskusyjne.

11. Jak już wielokrotnie wskazywano, zaskarżony przepis art. 4 u. zm. u.s.m. jest elementem nowelizacji, której celem było dostosowanie obowiązujących regulacji prawnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13). Orzeczenie niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w zakresie, w jakim przepis ten dopuszczał członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, spowodowało utratę jego mocy prawnej, jednocześnie kreując po stronie ustawodawcy powinność stworzenia nowych regulacji, odpowiadających określonym w ww. orzeczeniu wymaganiom konstytucyjnym, a także towarzyszących im regulacji intertemporalnych, dotyczących tzw. „spraw” lub „stosunków w toku”. Zadaniem ustawodawcy było zatem stworzenie stanu prawnego nienoszącego znamion niekonstytucyjności, tj. takiego, w którym członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych będzie przysługiwać wyłącznie osobom legitymującym się jednym z ww. czterech tytułów prawnych. Jak podkreśla się w doktrynie: „Orzeczenia TK powszechnie obowiązujące, abstrakcyjne, adresowe i zawierające normatywną treść (choć w sensie negatywnym) zbliżają się wyraźnie do regulacji normatywnej w tych wszystkich wypadkach, kiedy rozstrzygnięcie jest nakierowane na eliminację niekonstytucyjnej normy w pełnym lub częściowym zakresie [...]. Stanowisko w kwestii prawotwórczego charakteru orzeczeń [...] stwierdzających niekonstytucyjność przepisów prawa determinuje więc kierunek dalszych analiz, a przede wszystkim tezę, że ocena wszelkich konsekwencji prawnych rozstrzygnięcia TK musi uwzględniać kształtujący efekt tego rozstrzygnięcia (następujący od

momentu wejścia w życie) i dopiero z tej perspektywy sensowne jest badanie jego oddziaływania na skutki prawne stanów wcześniej (a więc przed wejściem w życie orzeczenia) zaistniałych” (zob. M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3). Zmierając do realizacji wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny celu, ustawodawca dysponował zatem ograniczoną (względną) swobodą, determinowaną dążeniem do zapewnienia stanu konstytucyjnego konformizmu zarówno w obszarze regulacji materialnoprawnych, rządzących nabywaniem członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych w przyszłości, jak również regulacji intertemporalnych, określających skutki wyroku TK i wprowadzonej w jego efekcie zmiany normatywnej dla stosunków prawnych istniejących w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 20 lipca 2017 r.

Trudno przy tym zgodzić się ze sformułowaną przez Rzecznika tezą, wedle której wyrok TK z 5 lutego 2015 r. „[...] w istocie dotyczył kwestii powstania (nie zaś ustania) członkostwa w spółdzielni” oraz że sformułowane w nim wymagania odnoszą się jedynie do osób „ubiegających się o członkostwo w takiej spółdzielni” (wniosek, s. 11). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że analiza będzie się odnosić do „zarzutów wnioskodawców dotyczących substratu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych oraz sposobu nabywania członkostwa” (a więc nie tylko przesłanek nabycia członkostwa). W przeciwieństwie do wnioskodawców, którzy żądali zbadania zgodności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji w zakresie, w jakim „pozwala na przyjęcie osób fizycznych i prawnych do spółdzielni mieszkaniowej bez związku z przysługiwaniem prawa do lokalu bądź ubieganiem się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo odrębnej własności lokalu”, Trybunał uznał te przepisy za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo [a nie nabycie członkostwa – uwaga własna] w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu”.

Również w uzasadnieniu przywoływanego wyroku Trybunał kilkakrotnie, poza incydentalnym nawiązaniem do przesłanek nabycia członkostwa, wskazywał wprost, że: „członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej

podstawowego celu funkcjonowania”, „osoby, które nie mają interesu polegającego na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych lub polegających na dostarczaniu lokali o innym przeznaczeniu przez daną spółdzielnię mieszkaniową, a więc którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu – nie mogą być jej członkami”, „[c]złonkami spółdzielni mieszkaniowej nie mogą być [...] członkowie organów spółdzielni i osoby w niej zatrudnione, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu, a także osoby, które będąc członkami spółdzielni, zbyły lub w inny sposób utraciły prawo do lokalu (np. wygaśnięcie umowy najmu lokalu użytkowego) w spółdzielni lub w budynkach przez nią zarządzanych”, czy też że „[n]iedopuszczalne jest [...] – z konstytucyjnego punktu widzenia – by podmioty niemające interesu w realizacji ustawowych celów danej spółdzielni mogły korzystać z praw korporacyjnych, a tym samym osłabiać możliwość wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są przez tę spółdzielnię”.

Konieczność skutecznego wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wymagała wdrożenia zmian zarówno w aspekcie prospektywnym (tj. w obszarze przepisów merytorycznych), jak i retrospektywnym (tj. w obszarze przepisów intertemporalnych). Przyjęcie regulacji pozwalającej na utrzymanie członkostwa przez osoby niespełniające ustawowych przesłanek przewidzianych *de lege lata* dla członków spółdzielni mieszkaniowej prowadziłyby do utrzymania się stanu niekonstytucyjności w nieograniczonym w zasadzie horyzoncie czasowym. Zawężenie zmian legislacyjnych jedynie do zdarzeń przyszłych nie prowadziłyby bowiem do skutecznej eliminacji naruszeń, które legły u podstaw ww. orzeczenia. Ingerencja osób trzecich w zarząd spółdzielnią oraz prawa i obowiązki jej członków nadal prowadziłyby do naruszenia prawa własności oraz innych praw majątkowych przysługujących osobom legitymującym się tytułem prawnym do lokalu, których ochronę gwarantuje art. 64 Konstytucji. Innymi słowy, w praktyce funkcjonowania większości spółdzielni mieszkaniowych, mimo ostatecznego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie nastąpiłyby *de facto* żadne zmiany, a zakładany przez sąd konstytucyjny poziom ochrony interesów majątkowych członków spółdzielni, wynikających z przysługiwania im praw do lokali znajdujących się w zasobach spółdzielni, w wielu wypadkach mógłby zostać osiągnięty dopiero wskutek zmian

struktury członków determinowanych czynnikami biologicznymi (śmiercią osób, które nie spełniają wymagań wynikających z aktualnego brzmienia art. 3 ust. 1 – 3⁴ u.s.m.). Powyższe wnioski potwierdza również doktryna, wedle której brzmienie art. 4 u. zm. u.s.m. „[...] wyraźnie realizuje założenie o celowości członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Wiąże bowiem ściśle cel członkostwa w spółdzielni z celem działania spółdzielni mieszkaniowej [...]. Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej jest traktowane jak stosunek prawny celowy, zapewniający określone prawa i łączący określone obowiązki ze świadczonymi członkom usługami, niedostępnymi dla osób pozostających poza spółdzielnią” (zob. K. Królikowska, *Ustawa...*, red. K. Osajda, art. 3, s. 4).

Wobec powyższego należy uznać, że obecne brzmienie zaskarżonego przepisu art. 4 u. zm. u.s.m., jest efektem realizacji przez ustawodawcę określonych przez Trybunał Konstytucyjny wymagań konstytucyjnych, sformułowanych wobec członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych. Źródłem naruszenia „praw” nabytych przez dotychczasowych członków spółdzielni, nieposiadających określonego tytułu do lokalu, jest zatem ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, a nie wskazywana przez wnioskodawcę ustawa zmieniająca.

12. Zarzuty i argumentacja wnioskodawcy nie są przekonujące również odnośnie do sytuacji prawnej członków spółdzielni, którym przysługiwało lub przysługuje prawo do domu jednorodzinnego.

Prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, wymienione *expressis verbis* w art. 244 § 1 k.c., w brzmieniu obowiązującym do 18 sierpnia 2004 r., stanowiło ograniczone prawo rzeczowe. Podstawą jego ustanawiania były najpierw przepisy art. 135 § 4 oraz art. 155 i n. ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.; dalej: u.s.z.), a następnie art. 232 i n. p.s. Pierwotnie, wyodrębnienie tego prawa – obok prawa spółdzielczego i własnościowego do lokalu – było korelatem trzech różnych typów spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Według art. 135 § 1 u.s.z. były to: spółdzielnie mieszkaniowe (tzw. lokatorskie), spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (tzw. własnościowe) oraz spółdzielcze zrzeczenia budowy domów jednorodzinnych. W pierwszym i drugim wypadku właścicielem budynku była spółdzielnia (art. 135 § 2 i 3 u.s.z.), natomiast w trzecim domy wznoszone przez spółdzielcze zrzeczenie

stanowiły jego własność do chwili przeniesienia ich własności na poszczególnych członków po zakończeniu budowy (art. 135 § 4 u.s.z.). Prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej – jako ograniczone prawo rzeczowe, zbywalne, dziedziczne i podlegające egzekucji – powstawało przed 24 kwietnia 2001 r. wskutek:

- 1) pisemnego przydziału dokonanego przez spółdzielnię na rzecz członka (małżonków) po wybudowaniu domu jednorodzinnego;
- 2) wyrażenia przez spółdzielnię zgody na zamieszkanie (zasiedlenie, z prawem do zameldowania) w wybudowanym domu, jeżeli członek dysponował wcześniejszym przydziałem przyszłego domu (domu w budowie);
- 3) protokolarnego (w innej podobnej formie) przejęcia wybudowanego domu przez członka, jako dopełnienie realizacji umowy w sprawie budowy domu jednorodzinnego [chodzi tu o umowę, która była zawarta w formie pisemnej (notarialnej) i zawierała oświadczenie spółdzielni równoznaczne z przydziałem działki, przyszłego domu lub domu w budowie].

Również aktualnie prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej jest traktowane w przepisach u.s.m. jako kategoria przejściowa. Wyraźnie stanowi o tym art. 52 u.s.m., który nakazuje stosować przepisy rozdziału 2¹ u.s.m., czyli przepisy o spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu, jedynie do praw do domów jednorodzinnych, powstałych przed 24 kwietnia 2001 r. (co skutkuje przyjęciem założenia, że w dniu 23 kwietnia 2001 r. istniał fizycznie dom jednorodzinny, do którego prawo miało zostać ustanowione lub przeniesione na rzecz członka oraz że do tej daty nastąpił przydział domu jednorodzinnego lub spółdzielnia wyraziła zgodę na zamieszkanie w nim, nie nastąpiło jednak przeniesienie własności domu jednorodzinnego).

Zgodnie z art. 52 pkt 3 tej ustawy, spółdzielnia przenosi na członków własność przydzielonych domów wraz z prawami do działek, po przeprowadzeniu rozliczenia kosztów budowy i ostatecznym ustaleniu wkładów budowlanych, wniesieniu przez członków tych wkładów bądź też ich części i przejęciu zobowiązań spółdzielni pokrywających resztę należności z tytułu wkładów. Jeżeli natomiast w dniu 24 kwietnia 2001 r. istniała jedynie ekspektatywa prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, uległa ona przekształceniu – stosownie do art. 37 u.s.m. – w ekspektatywę własności domu jednorodzinnego wraz z prawem do działki

gruntu, do której mają zastosowanie art. 18 i n. u.s.m. (skoro od 31 lipca 2007 r. nie istnieje możliwość choćby przejściowego ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, zgodnie z art. 7 ust. 1 u. zm. u.s.m. 2007 oraz art. 3, 5 i 6 u. zm. u.s.m. 2009). Oczywiście, zgodnie z art. 19 u.s.m, w odniesieniu do umów o budowę domu jednorodzinnego zawartych po dacie wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, po stronie członka spółdzielni powstaje roszczenie o zawarcie umowy o przeniesienie własności domu (ekspektatywa)..

Fakt, iż nabywanie lub budowanie domów jednorodzinnych z przeznaczeniem na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni należy do katalogu podstawowych celów spółdzielni mieszkaniowej, wynika wprost z art. 1 ust. 1 u.s.m. („Celem spółdzielni mieszkaniowej, zwanej dalej «spółdzielnią», jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych”). Potwierdza to *explicite* art. 1 ust. 2 pkt 3 u.s.m., wedle którego: „Przedmiotem działalności spółdzielni może być: [...] budowanie lub nabywanie domów jednorodzinnych w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów”. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 3 u.s.m.: „Domem jednorodzinny w rozumieniu ustawy jest dom mieszkalny, jak również samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego przeznaczona przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Do domów jednorodzinnych stosuje się przepisy ustawy dotyczące lokali”. Ponieważ przywołany przepis odsyłający nie różnicuje postanowień ustawy wskazanych w zakresie odesłania, należy uznać, że z uwzględnieniem jego treści powinien być interpretowany zakwestionowany art. 4 u. zm. u.s.m. Innymi słowy, w sytuacji, w której członkowi przysługuje prawo własności lub ekspektatywa własności domu jednorodzinny nabytego lub wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową, następnie przeniesione na niego przez spółdzielnię, nie ma dostatecznych podstaw normatywnych, aby stosować wysłowny w zakwestionowanym przepisie mechanizm ustawiania (wygasania) członkostwa. Potwierdza to również stanowisko orzecznictwa, wedle którego nawet „[o]sobie, której w okresie obowiązywania ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach [...] przydzielono dom jednorodzinny na warunkach spółdzielczego prawa do lokalu takiego, jak w spółdzielni budowlano-mieszkaniowej, przysługuje roszczenie o przeniesienie własności domu wraz z prawem do działki na podstawie

art. 17¹⁴ i stosowanego w drodze analogii art. 52 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych” (uchwała SN z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III CZP 22/07):

13. Zarzuty wnioskodawcy należy natomiast podzielić w odniesieniu do dwóch innych kategorii osób, o których mowa w punktach 3.2.2 i 3.2.3 (wniosek, s. 14-17), czyli:

a) osób, które uzyskały przydział lokalu na zasadzie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ale którym w związku z brakiem nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym jest posadowiony budynek, w tym ze względu na nieuregulowany stan prawny gruntu, przysługuje wyłącznie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (zob. niżej, pkt II.3.13 stanowiska),

b) członków tzw. spółdzielni popegeerowskich, tj. spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.; dalej: u.g.n.r.).

14. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 244 § 2 k.c.) było pierwotnie uregulowane w art. 204 i n. p.s. Analizując charakter prawny spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w tym zakresie w przepisach u.s.m.) można wskazać, że jest to ograniczone prawo rzeczowe, zbywalne, dziedziczne i podlegające egzekucji (art. 17² ust. 1 u.s.m.). Zbycie spółdzielczego własnościowego prawa obejmuje także wkład budowlany. Jego zbycie jest nieważne, chyba że nastąpiło wygaśnięcie spółdzielczego prawa własnościowego (art. 17² ust. 3 u.s.m.). Wymaga to formy aktu notarialnego (art. 17² ust. 4 u.s.m.). Możliwe jest także zbycie ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Od dnia 24 kwietnia 2001 r. możliwość ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu została zniesiona (zob. art. 37 u.s.m. w pierwotnym brzmieniu). Możliwość tę, w tym w wyniku przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu przywrócono na podstawie ustawy zmieniającej

z 19 grudnia 2002 r., a następnie ponownie uchylono na mocy ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. (z wyjątkiem czasowym – początkowo do końca 2010 r. – dla przekształceń mieszkań lokatorskich we własnościowe, w przypadkach nieruchomości o nieuregulowanym tytule własności lub wieczystego użytkowania gruntów; wyjątek ten został ograniczony do przypadków wymienionych w art. 6 ust. 1 u. zm. u.s.m. 2009 i z dniem 31 grudnia 2012 r. przestał obowiązywać). Jak wskazał SN, w uchwale składu 7 sędziów z 24 maja 2013 r. (sygn. akt III CZP 104/12), zmiana ta, a w szczególności „[u]chylenie art. 11¹ u.s.m., miało ten istotny skutek, że członek spółdzielni, któremu przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, mógł żądać jedynie przekształcenia tego prawa w prawo odrębnej własności lokalu, tj. ustanowienia i przeniesienia odrębnej własności lokalu” (art. 12 u.s.m.; por. też np. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2008 r., III CZP 113/08, OSNC 2010, Nr 1, poz. 17). W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r., powtórzono stwierdzenie przyjęte wcześniej w uchylonym art. 37 u.s.m. (art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r.), że po wejściu w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r., tj. po dniu 31 lipca 2007 r., spółdzielnia mieszkaniowa nie może ustanowić m.in. spółdzielczych własnościowych praw do lokali w budynku wybudowanym na gruncie, do którego przysługuje jej prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego. Temu rozwiązaniu, preferującemu wyraźnie odrębną własność lokali, towarzyszyła szczególna regulacja prawna, wyposażająca członka spółdzielni (uprawnionego) wobec spółdzielni w roszczenie o zawarcie umowy o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze prawo własnościowe. Podobne rozwiązanie - nieco zmodyfikowane odnośnie do przesłanek obowiązku zawarcia umowy i formy umowy - pojawiło się także w art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. W przepisie tym wydłużono również termin, do którego spółdzielnia została zobowiązana zawrzeć umowę o przekształcenie (zob. również art. 6 ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2009 r.).

Niezależnie od zmiany reżimu prawnego oraz zmiennej akceptacji ustawodawcy dla możliwości jego konstytutywnego powstania, jako prawo rzeczowe (prawo na rzeczy cudzej) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mogło być ustanowione tylko w budynku stanowiącym własność spółdzielni (zob. art. 17¹ ust. 2 u.s.m.; zob. uchwałę SN z 13 marca 2002 r., sygn. akt III CZP 11/02). *A contrario*, nie może ono istnieć w budynku niestanowiącym własności spółdzielni, a więc

np. w budynku wzniesionym przez spółdzielnię na gruncie niestanowiącym własności lub współwłasności spółdzielni, ani nieoddanym spółdzielni w użytkowanie wieczyste. Umowa o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku, który nie stanowił własności albo współwłasności spółdzielni, była nieważna (wyrok SN z 21 lipca 2004 r., sygn. akt V CK 676/03). Tym niemniej, wiele spółdzielni mieszkaniowych ma nadal nieuregulowaną sytuację prawną gruntów, które – mimo wzniesienia na nich budynków lub innych urządzeń – nie stanowią własności takich spółdzielni ani nie zostały im oddane w użytkowanie wieczyste (zob. art. 35 u.s.m.). Co więcej, w przeszłości – zwłaszcza w latach 70-tych i 80-tych XX wieku – spółdzielnie dokonywały na rzecz swoich członków przydziałów lokali w takich budynkach, nawet mimo odmiennej dyspozycji dawnego art. 204 § 2 pkt 1 p.s., uchylonego przez art. 29 pkt 5 u.s.m. Skoro jednak owe budynki w rozważanej sytuacji nie stanowiły (nie stanowią) własności spółdzielni, ale były (są) częściami składowymi gruntów będących własnością innych osób, to członkom nie mogły przysługiwać ani własnościowe, ani lokatorskie prawa do przydzielonych im lokali znajdujących się w takich budynkach. Byli oni jedynie posiadaczami zależnymi takich lokali w zakresie odpowiednio prawa własnościowego albo lokatorskiego. Sąd Najwyższy początkowo dopuścił możliwość zakładania ksiąg wieczystych dla spółdzielczych własnościowych praw do wymienionych lokali, mimo że *de iure* takie prawa nie istniały (zob. uchwały SN z: 30 maja 1994 r., sygn. akt III CZP 73/94; 28 września 1994 r., sygn. akt III CZP 121/94 oraz wyrok SN z 10 listopada 2006 r., sygn. akt I CSK 226/06). Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w uchwale składu 7 sędziów z 24 maja 2013 r. (sygn. akt III CZP 104/12), w której uznał, iż: „Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia”.

Odnosząc się na kanwie przywołanej uchwały do zarzutów Rzecznika, formułowanych w kontekście art. 4 u. zm. u.s.m., należy podkreślić, że dopiero z chwilą nabycia przez spółdzielnię prawa do gruntu (własności albo użytkowania wieczystego) powstaną zarówno spółdzielcze własnościowe prawa do wcześniej przydzielonych lokali, jak i roszczenia członków o przekształcenie ich w prawo odrębnej własności, o którym mowa w art. 17¹⁴ u.s.m. (zob. K. Pietrzykowski

[w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2012, s. 373, Nb. 272). Mimo, że ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowi prawo tymczasowe podlegające częściowej ochronie, zbywalne i dziedziczne, a jej istnienie wyklucza uznanie świadczeń uprawnionego, spełnionych na rzecz spółdzielni za nienależne świadczenie (tak wyraźnie SN w uchwale składu 7 sędziów z 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12) brak wzmianki o niej w art. 4 u. zm. u.s.m. skutkuje *de lege lata* wygaśnięciem członkostwa osób, którym ekspektatywa taka przysługuje.

15. Na marginesie można zauważyć, że na podstawie art. 5 ust. 2 i 3 u. zm. u.s.m. 2009, z dniem wskazanym w tym przepisie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stała się ekspektatywą prawa odrębnej własności lokalu („z dniem 31 lipca 2007 r. umowa o budowę lokalu, zawarta na podstawie art. 17³ ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu obowiązującym do tego dnia, staje się umową o budowę lokalu w rozumieniu art. 18 ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu nadanym jej ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw” oraz „z dniem 31 lipca 2007 r. ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu staje się ekspektatywą prawa odrębnej własności lokalu”; zob. ponadto K. Pietrzykowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 4, red. E. Gniewek, s. 371-372.). W tym kierunku wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 10 listopada 2006 r. (sygn. akt I CSK 226/06), w którym stwierdził, że roszczenie o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu niezaspokojone do chwili wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uległo w zasadzie przekształceniu w roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu, bowiem umowy, w których spółdzielnia zobowiązywała się do ustanowienia po wybudowaniu budynku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, niewykonane do dnia wejścia w życie tej ustawy, nie mogły być zrealizowane w pierwotnej postaci. Jeżeli zatem po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie było możliwe ustanowienie na rzecz powódki odrębnej własności lokalu z tego względu, że spółdzielnia nie dysponowała prawem do gruntu, na którym usytuowany jest budynek, umowa, w której spółdzielnia zobowiązała się do przydzielenia położonego w nim lokalu, po wejściu w życie art. 37 u.s.m. nie mogła wobec tej przeszkody

prawnej zostać wtedy wykonana (równocześnie SN przyjął dyskusyjne założenie, że możliwość ta „odżyła” z chwilą przywrócenia możliwości ustanawiania własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu). Oznacza to, że negatywna ocena skutków wywieranych przez zakwestionowany art. 4 u.zm. u.s.m. może – potencjalnie – dotyczyć wyłącznie ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu powstałego po tej dacie (np. na podstawie art. 6 u. zm. u.s.m. 2009).

16. Funkcjonowanie spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, jest związane z całokształtem rozwiązań przyjętych w odniesieniu do gospodarki mieszkaniowej i socjalnej prowadzonej na bazie nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób), administrowanych uprzednio przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a obecnie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR; szczegółowe zmiany przywoływanych poniżej przepisów, w tym związane ze zmianą organu gospodarującego zasobem nie mają znaczenia z punktu widzenia istoty stawianego przez Rzecznika problemu, w związku z tym dalsze rozważania będą odwoływać się do obowiązującego brzmienia przepisów u.g.n.r.).

Na mocy art. 42 ust. 1 i 2 u.g.n.r., KOWR może – i w przeszłości zazwyczaj tak czynił – przeznaczyć do sprzedaży dotychczasowym najemcom wchodzące w skład Zasobu domy, lokale mieszkalne i budynki gospodarcze, a na podstawie ust. 6 tego artykułu również ogródki przydomowe i garaże, wraz z niezbędnymi gruntami. Sprzedaż następuje co do zasady przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 52). Przepis art. 2 pkt 3 tej ustawy definiuje mieszkanie jako:

„a) lokal mieszkalny – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali [...] będący własnością zbywcy lub będący we władaniu państwowej osoby prawnej, która wykonuje prawo własności na rzecz Skarbu Państwa, b) zabudowaną jednorodzinny budynek mieszkalny nieruchomość

gruntową, będącą własnością zbywcy lub oddaną mu w użytkowanie wieczyste; działka nie powinna przekraczać rozmiarów niezbędnych do prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynku i urządzeń z nimi związanych”.

Z kolei na podstawie przywołanego wyżej art. 44 u.g.n.r. KOWR może nieodpłatnie przekazać grunty Zasobu zabudowane obiektami infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym (ale niezwiązanymi z nimi bezpośrednio), takimi jak: oczyszczalnie ścieków, hydrofornie, kotłownie, drogi osiedlowe i chodniki itp. Beneficjentem przysporzenia może być gmina lub – co istotne w rozpatrywanej sprawie – spółdzielnia utworzona przez osoby, które nabyły mieszkania, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.g.n.r. Członkami takiej spółdzielni są nabywcy mieszkań z Zasobu. Spółdzielnia nie jest więc właścicielem mieszkań, a celem jej utworzenia jest wyłącznie nabycie własności gruntów z obiektami infrastruktury technicznej oraz administrowanie nimi i budynkami, w których znajdują się te mieszkania. W piśmiennictwie wskazuje się w tym kontekście, że Krajowy Ośrodek nie ma podstaw do nieodpłatnego przekazania gruntów wraz z obiektami infrastruktury technicznej spółdzielniom mieszkaniowym („typowym” spółdzielniom mieszkaniowym), podobnie jak wspólnotom mieszkaniowym (zob. J. Lisowski [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2018, art. 44, uw. 1).

Abstrahując na razie od oceny charakteru prawnego (typu) takiej spółdzielni należy stwierdzić jednoznacznie, że kolejność i sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych byłych najemców mieszkań zakładowych państwowych gospodarstw rolnych jest dokładnie odwrotny niż w wypadku typowej spółdzielni mieszkaniowej. Potrzeby mieszkaniowe – rozumiane w tym wypadku jako „umocnienie” tytułu prawnego do lokalu lub domu i nabycie prawa własności – były bowiem zaspokajane wskutek i w trybie preferencyjnego nabycia tychże bezpośrednio od Agencji (aktualnie: KOWR). To inkorporacja spółdzielni (wcześniej z reguły nieistniejącej) miała na celu nieodpłatne nabycie nieruchomości i elementów infrastruktury towarzyszącej, umożliwiającej korzystanie z nieruchomości budynkowych i lokalowych, ale niezwiązanych z nimi bezpośrednio.

W perspektywie treści kwestionowanego art. 4 u. zm. u.s.m. oznacza to, że z uwagi na brak tytułu prawnego do lokalu znajdującego się w zasobach spółdzielni lub też „źródłowo” pochodzącego od spółdzielni mieszkaniowej członkostwo

większości dotychczasowych członków spółdzielni popegeerowskich wygasto. Potwierdza to przedstawiona przez RPO analiza Krajowej Rady Spółdzielczej oraz stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Stanowisko takie jest przyjmowane również w orzecznictwie. Tytułem przykładu można przywołać wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7 listopada 2018 r. (sygn. akt I ACa 483/18), w którym uchylając oparty na odmiennych założeniach wyrok sądu I instancji Sąd Apelacyjny stwierdził, iż w jego ocenie: „[...] zgodnie z art. 4 ww. ustawy członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze [...] nie przysługiwało prawo do lokalu w danej spółdzielni mieszkaniowej ani ekspektatywa nabycia takiego prawa [...] traci z tym dniem, tj. 9 września 2017 r., członkostwo w spółdzielni. Oznacza to, że z mocy prawa członkostwo w spółdzielni utraciły osoby, którym nigdy nie przysługiwało lub już nie przysługiwało: spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu, roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu, roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. W konsekwencji zaś osoby, które nie mają interesu polegającego na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych lub polegających na dostarczaniu lokali o innym przeznaczeniu przez daną spółdzielnię mieszkaniową – nie mogą być jej członkami. Oznacza to, że członkami spółdzielni mieszkaniowych nie mogą być osoby takie jak powód, które upatrują swój interes jedynie w innej tj. w pomocniczej działalności spółdzielni, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu w danej spółdzielni.

Jak wynika bowiem z uzasadnienia projektu ustawy, wprowadzenie art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1596) miało na celu dostosowanie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych [...] do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. (K 60/13) dotyczącego zasad uzyskiwania członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych, a w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych

[...] w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ww. orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wywiódł cechy - rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni z istoty funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych (odróżniającą ją od innych spółdzielni), a określonej w przepisie art. 1 u.s.m., gdzie celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, poprzez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że dotychczasowe brzmienie art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. pozwalało w praktyce – nieprawidłowo – na przyjęcie i funkcjonowanie w spółdzielni mieszkaniowej osób fizycznych i prawnych bez związku z przysługiwaniem im praw do lokali. Wskazywał, że przyjmowanie w poczet członków i utrzymywanie w nim osób nieposiadających jakichkolwiek praw do lokali ani interesów z tym związanych, w szczególności osób zatrudnionych w spółdzielni lub zatrudnionych w jej organach, może doprowadzić do sytuacji, w której podmioty te przejmą realny wpływ na zarządzanie spółdzielnią, uczestnicząc w podejmowaniu uchwał na walnym zgromadzeniu. Tymczasem charakter spółdzielni mieszkaniowej, jej ustawowe cele i istota funkcjonowania wynikająca z art. 1 u.s.m., odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni i wpływają bezpośrednio również na określenie ich substratu podmiotowego i wskazują na rodzaj interesu, który powinna wykazywać osoba ubiegająca się o członkostwo w tym typie spółdzielni. Wskazał, że bezpośrednie powiązanie członkostwa z możliwością zaspokojenia interesu osób w ramach głównego celu funkcjonowania zrzeszenia jest zgodne z wolnością zrzeszania się w związku o dobrowolnej przynależności, który jest tworzony w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń za pomocą wspólnie wybranych środków (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP). Interes kandydata i członka spółdzielni powinien być zatem zbieżny z celem i zakresem samopomocowego działania spółdzielni, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania, aby mógł być przez nią zaspokojony. Osoby zatem, które nie wykazują interesu związanego

z zaspokajaniem potrzeb lokalowych w danej spółdzielni mieszkaniowej, a do tych należy powód w niniejszej sprawie, nie mogą i nie powinny być jej członkami. Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że w przypadku spółdzielni mieszkaniowych można wskazać cel podstawowy i cele pomocnicze funkcjonowania tego typu spółdzielni. Celem podstawowym jest dostarczanie członkom lokali i domów na określonych zasadach finansowania. Cele pomocnicze to np. prowadzenie innej działalności gospodarczej, w tym administrowanie lokalami prowadzenie działalności społecznej, oświatowej, kulturalnej dla członków itp. Cele pomocnicze mogą być jednak realizowane przez członków spółdzielni tylko wówczas, gdy są bezpośrednio związane z realizacją jej celu podstawowego opisanego wyżej. Wykonywanie bowiem celów pomocniczych w takiej sytuacji jest działalnością związaną z celem podstawowym natomiast nie może być realizowana odrębnie. Wynika zaś stąd wniosek, że uprawnienia korporacyjne w spółdzielni mieszkaniowej nie powinny przysługiwać podmiotom, które nie uczestniczą w spółdzielni mieszkaniowej w jej celu podstawowym [...].

Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1596) jednoznacznie wynikało także, że realizacja ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zaproponowanym zakresie spowoduje ograniczenie kręgu podmiotowego osób posiadających status członków spółdzielni albowiem przewiduje się przyznanie członkostwa w spółdzielni wyłącznie osobom związanym węzłem prawnym ze spółdzielnią poprzez posiadanie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa odrębnej własności lokalu, ekspektatywy odrębnej własności lokalu (tj. roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu w związku z zawarciem ze spółdzielnią umowy o budowę lokalu), prawa do miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych, o których mowa w art. 27¹ u.s.m. [powinno być – art. 17¹⁹ u.s.m. – uwaga własna], ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. 27¹ u.s.m., osobom ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub odrębnej własności lokalu, osobom, które są założycielami spółdzielni (z zastrzeżeniem ust. 9 art. 3 ustawy, tj. jeżeli w ciągu trzech lat od chwili wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego spółdzielnia nie ustanowi na ich rzecz

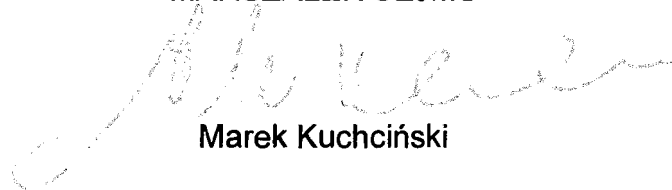
spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu albo nie dojdzie do zawarcia umowy o budowę lokalu oraz najemcom, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m.

Ocena powyższa jest przy tym niezależna od tego, czy ustanie członkostwa osób nieposiadających tytułu prawnego do lokalu znajdującego się w zasobie mieszkaniowym spółdzielni założonej w celu zarządzania przekazanym jej mieniem, o którym mowa w art. 44 u.g.n.r. prowadzi do likwidacji spółdzielni – co ma miejsce w odniesieniu do większości spółdzielni „popegeerowskich”. Jak się wydaje, powinna być ona niezależna również od tego, czy w analizowanej sytuacji strony w prawidłowy sposób posłużyły się – celem skorzystania z dyspozycji przywołanego wyżej przepisu – właśnie spółdzielnią mieszkaniową. W opisanej sytuacji skutek w postaci wygaśnięcia członkostwa nastąpił bowiem pomimo posiadania przez członków realnego interesu związanego – bezpośrednio lub pośrednio – z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, chociażby w formule administrowania nieruchomością wspólną, zarządzania obiektami infrastruktury technicznej lub dostarczania mediów do lokali lub domów byłych członków. Efekt ten wydaje się paradoksalny, tym bardziej, że jak stanowi art. 1 ust. 4 u.s.m.: „Spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków”.

W piśmiennictwie wskazuje się przy tym, iż: „Obowiązkiem każdej spółdzielni mieszkaniowej jest zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków (art. 1 ust. 3 u.s.m.). Należy jednak podkreślić, że ten rodzaj działalności może być w statucie spółdzielni nieinwestującej określony jako jedyny przedmiot jej działalności. Po skorygowaniu przez u. zm. u.s.m. 2002 niefortunnego sformułowania art. 1 ust. 4 nie ma już żadnych wątpliwości, że taka spółdzielnia nie musi wymieniać w swoim statucie rodzajów działalności określonych w ust. 2, jeżeli nie zamierza ich realizować” (zob. K. Pietrzykowski [w:] *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 1, Nb. 8). Co jednak kluczowe, głęboko ingerujący w relacje wewnętrzne korporacji skutek w postaci ustania członkostwa nastąpił w terminie i w sposób, który uniemożliwił samym spółdzielniom oraz zainteresowanym członkom dostosowanie się do zmienionego stanu prawnego.

17. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1569), w zakresie, w jakim dotyczy osób, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz członków spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.) **jest niezgodny** z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński