



Warszawa, 19/11/2003r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO-428215-V-KD/03**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**WARSZAWA**

**WNIOSEK**

**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 2) art. 17<sup>8</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 3) art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- 4) art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia najemców lokali użytkowych, nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowej, którzy ponieśli w pełnym zakresie koszty budowy tych lokali, roszczenia o przeniesienie własności lokali, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

I Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jest ograniczonym prawem rzeczowym. Jest ono prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji (art. 17<sup>2</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Jednakże w art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawarto istotne ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Zgodnie z tym przepisem skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zależy od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni. W omawianym zakresie powtórzona zatem została regulacja, zawarta poprzednio w art. 223 § 2 Prawa spółdzielczego.

Przepis art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma zastosowanie do istniejących w dniu wejścia w życie ustawy własnościowych praw do lokali mieszkalnych, a także do istniejących w dniu wejścia w życie ustawy spółdzielczych praw do lokali użytkowych (w tym także garaży) oraz do spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych oraz lokali o innym przeznaczeniu (lokali użytkowych, w tym garaży) ustanowionych na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 tej ustawy lokalem w rozumieniu jej przepisów jest samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu. Zgodnie zaś z art. 17<sup>19</sup> przepis art. 17<sup>2</sup> stosuje się odpowiednio do miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych.

Według przeważających w doktrynie poglądów umowa zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jest zawierana pod warunkiem prawnym zawieszającym. Umowa ma zarówno skutek zobowiązujący jaki i rozporządzający, jednak gdy nabywca nie jest członkiem spółdzielni, skutek rozporządzający ulega zawieszenia do czasu przyjęcia go w poczet członków spółdzielni (por. Krzysztof Pietrzykowski, Spółdzielnie mieszkaniowe, Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 201).

W przypadku odmowy przez spółdzielnię przyjęcia nabywcy prawa w poczet członków, nabywcy służy droga odwoławcza w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego (art. 32 Prawa spółdzielczego), zaś po jego wyczerpaniu, nabywca może wystąpić przeciwko spółdzielni na drogę sądową. Zgodnie z art. 17<sup>1</sup> ust. 6 ustawy o spółdzielniach

mieszkaniowych spółdzielni nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy prawa, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Z powyższego wynika, że nabywcy, któremu spółdzielnia odmówiła przyjęcia w poczet członków spółdzielni, służą środki ochrony prawnej, jednakże nie ulega wątpliwości, iż korzystanie z nich wymaga od nabywcy własnościowego prawa do lokalu inicjatywy, jest długotrwałe i wiąże się z określonymi kosztami. Ponadto, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy wyrokiem sądowym istnieje stan niepewności, wyrażający się w tym, iż w istocie nie wiadomo, komu (zbywcy czy nabywcy) służy zbywane prawo.

Jeżeli ostatecznie nie dojdzie do przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni uznać należy, że umowa zbycia staje się nieskuteczna, a zatem zbywca zachowuje własnościowe prawo do lokalu. Jeżeli jednak w międzyczasie zbywca wypowiedział członkostwo w spółdzielni, to wówczas, stosownie do art. 17<sup>8</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, prawo do lokalu wygaśnie z upływem sześciu miesięcy od ustania członkostwa zbywcy.

Podkreślić należy, iż ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przewidziane w art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi specyfikę tego ograniczonego prawa rzeczowego. Ogólne przepisy Kodeksu cywilnego, odnoszące się do ograniczonych praw rzeczowych nie zawierają podobnych ograniczeń w możliwości nabywania tych ograniczonych praw rzeczowych, które z istoty swej są zbywalne. Ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowi konsekwencję przyjęcia - w odniesieniu do tej kategorii praw - zasady związania prawa z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Istotą tej zasady jest to, iż prawo nie może powstać przy braku członkostwa w spółdzielni (art. 17<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) i wygasa na skutek utraty tego członkostwa. W literaturze prawniczej wskazuje się, że „element członkostwa stanowi w momencie nabycia tego prawa niezbędną kwalifikację podmiotową po stronie uprawnionego(...)”. Nawiązując do elementów konstrukcyjnych praw podmiotowych ograniczonych, wypada podkreślić, że kwalifikacja ta tworzy nowy, nie będący immanentną cechą innych ograniczonych praw rzeczowych stosunek względny pomiędzy członkiem spółdzielni i samą spółdzielnią jako odrębnymi podmiotami” (Adam Jedliński „Własnościowe prawo do lokalu jako ograniczone prawo rzeczowe”, PiP 1998 r., Nr 4, s. 48).

Zasada związania spółdzielczego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni obowiązywała w spółdzielczości mieszkaniowej już na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. Nr 12, poz. 61 ze zm.). Następnie powtórzona została w przepisach ustawy z dnia 16 września 1982r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995r., Nr 54, poz. 288 ze zm.). Jednakże rozwiązanie to nie jest wcale konieczne dla realizacji głównego celu działania spółdzielni, jakim jest zaspokajanie potrzeb

mieszkaniowych swoich członków. Podkreślić należy, że w okresie międzywojennym istniały również spółdzielnie mieszkaniowe, jednak zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ich członków następowało na zasadach określonych w ogólnie obowiązujących przepisach prawa cywilnego, a więc poprzez ustanawianie odrębnej własności lokali lub na podstawie umów najmu. (por. A. Mączyński „Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego, KPP z 2002r., z. 1 s. 85). Trzeba także zwrócić uwagę, że wspomniana zasada związania własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni nie ma charakteru bezwzględnie. Przede wszystkim działanie tej zasady zostało całkowicie wyłączone w przypadku, gdy nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu następuje w drodze dziedziczenia. Zgodnie bowiem z art. 17<sup>9</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jeżeli spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przeszło na kilku spadkobierców, powinni oni, w terminie jednego roku od dnia otwarcia spadku, wyznaczyć spośród siebie pełnomocnika w celu dokonywania czynności prawnych związanych z wykonywaniem tego prawa, włącznie z zawarciem w ich imieniu umowy o przeniesienie własności lokalu. W razie bezskutecznego upływu tego terminu, na wniosek spadkobierców lub spółdzielni, sąd w postępowaniu nieprocesowym wyznaczy przedstawiciela.

W razie śmierci jednego z małżonków, którym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługiwało wspólnie, powołany przepis stosuje się odpowiednio.

Spadkobiercy nie mają zatem obecnie w ogóle obowiązku podjęcia starań o przyjęcie w poczet członków spółdzielni, zaś odziedziczone własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu istnieje, nawet wówczas, gdy żaden ze spadkobierców nie zostanie członkiem spółdzielni. Paradoksalnie, w razie zbycia przez spadkobierców tego prawa, nabywca będzie musiał stać się członkiem spółdzielni, zgodnie z ogólną regułą art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy.

Ponadto, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może czasowo istnieć, pomimo braku członkostwa w spółdzielni po stronie uprawnionego, w przypadkach określonych w art. 17<sup>8</sup> ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jeżeli natomiast spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu należy do kilku osób, członkiem spółdzielni może być tylko jedna z nich, chyba, że przysługuje ono wspólnie małżonkom (art. 17<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). W takim wypadku spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługuje również pozostałym współuprawnionym, pomimo że nie są członkami spółdzielni. Przyjąć także należy, że w razie zbycia udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu (co dopuszcza art. 17<sup>2</sup> ust. 6 ustawy) do jego skuteczności nabywca nie musi uzyskać członkostwa w spółdzielni, jeżeli inny współuprawniony z tytułu tego prawa jest już członkiem spółdzielni (por. J. Pisuliński „Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Cz.I”, MoP 2003r., z. 3, s. 107). Trzeba także podkreślić, że zasada związania prawa z członkostwem w spółdzielni w ogóle nie obowiązuje w stosunku do właścicieli lokali w spółdzielniach

mieszkaniowych. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów uznać należy, że związek członkostwa i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie jest nierozzerwalny.

Omawiana zasada nie ma zatem obecnie charakteru bezwzględnej i w samej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano wyjątki, w których nie ma ona zastosowania. Jednakże nadal stanowi ona istotne ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Istniejący w tym zakresie stan prawny budzi zasadniczy sprzeciw doktryny (por. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe...op. cit.* s. 35-36, „Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych” MoP 2003r., Nr 12, s. 538, M. Wrzołek-Romańczuk „Zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych”, *Pał* 2003r., Nr 1-2, s. 36). W literaturze podkreśla się, że utrzymanie zasady związania prawa z członkostwem w spółdzielni w stosunku do nabywców prawa (przy jednoczesnym wyłączeniu jej działania np. w stosunku do spadkobierców) powoduje utrwalanie się istotnej sprzeczności systemowej w regulacji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Nie ulega w mojej ocenie wątpliwości, że zaskarżony przepis art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z jednej strony ingeruje w będącą wartością konstytucyjną sferę ochrony ukształtowanych już praw majątkowych, z drugiej zaś strony uniemożliwia nabycie tych praw w drodze czynności prawnej, w sytuacji gdy nabywca nie zostanie przyjęty w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej. Dlatego też przewidziane w art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy ograniczenie zbywalności spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu musi być poddane ocenie z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw obywatelskich, w szczególności zaś przepis ten powinien być oceniany na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Wymieniona norma konstytucyjna w znaczeniu podmiotowym przyznaje każdemu bez wyjątku prawo do praw majątkowych. Pojęcie „każdy” odnosi się bowiem do praw człowieka, a tym samym obejmuje swym zakresem każdą osobę fizyczną. Przy czym chodzi tu wyłącznie o możliwość prawną nabywania owych praw majątkowych, a nie o możliwość faktyczną (np. ekonomiczną). Dlatego uznać należy, że wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawo do innych niż własność praw majątkowych (w tym prawo do nabywania tych praw) przysługuje w związku z tym każdemu, niezależnie od jego przynależności bądź nie, do określonej korporacji (w tym wypadku - do spółdzielni mieszkaniowej). Prawo to może podlegać ograniczeniu, ale wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska,

zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Niewątpliwie w omawianym zakresie spełniona została formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa, gdyż ograniczenie możliwości nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu reguluje ustawa.

W mojej ocenie w art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie zostały natomiast spełnione wymienione wyżej materialne przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa. Wprowadzone tym przepisem ograniczenie skuteczności nabycia spółdzielczego prawa do lokalu wyłącznie przez nabywców będących członkami spółdzielni mieszkaniowej nie jest konieczne i nie pozostaje w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności, nie występuje jakikolwiek związek pomiędzy tymi ograniczeniami i bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Nie sposób również doszukać się ścisłego związku pomiędzy wprowadzonymi ograniczeniami a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, w tym koniecznością ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej. Jak wskazano wyżej, przepis art. 17<sup>2</sup> ust. 2 stanowi powtórzenie art. 223 § 2 Prawa spółdzielczego. Regulacja ta stanowi konsekwencję zasady związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Zasada ta została do obrotu prawnego wprowadzona na początku lat sześćdziesiątych. Jej funkcjonowanie było wówczas uzasadnione założeniami prowadzonej przez państwo polityki mieszkaniowej. Z jednej strony występował wówczas olbrzymi deficyt mieszkań na rynku, z drugiej zaś budownictwo mieszkaniowe, w szczególności w ramach spółdzielni, realizowane było przy znaczącej pomocy finansowej państwa. Te okoliczności spowodowały, że ustawodawca zdecydował się zapewnić spółdzielniom szczególny wpływ na kolejność zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz szeroką kontrolę nad obrotem mieszkaniami spółdzielczymi. Związanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni zapewniało spółdzielniom możliwość kontrolowania komu prawo to przysługuje. Było to istotne w sytuacji, gdy jednocześnie w spółdzielczości mieszkaniowej funkcjonowała zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu, czy też zasada, że jednej osobie mógł przysługiwać tytuł prawny do tylko jednego mieszkania. Obecnie, w aktualnej sytuacji ustrojowej podobnego uzasadnienia dla dalszego funkcjonowania ograniczenia prawa nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu brak. Warto wskazać, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.06.2001 r (sygn. akt K. 23/2000) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ograniczenia w nabywaniu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego (...) nie uzasadnia cel działania spółdzielni. Przeciwnie, w warunkach gospodarki rynkowej racjonalne jest gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi spółdzielni w sposób, który umożliwi osiągnięcie

jak najlepszych wyników ekonomicznych." Moim zdaniem, w sytuacji, gdy spółdzielczość mieszkaniowa utraciła pozycję quasi-monopolistyczną w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz została włączona - przynajmniej w zakresie finansowania budownictwa mieszkaniowego - do systemu gospodarki rynkowej, zasada związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni, podobnie jak zdyskwalifikowana w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego zasada jednopodmiotowości własnościowego prawa do lokalu, utraciła charakter zasady ustrojowej.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje szereg, wskazanych wyżej wyjątków, w których brak jest związku pomiędzy członkostwem w spółdzielni, a istnieniem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Najistotniejszy z tych wyjątków dotyczy również skuteczności nabycia tego prawa majątkowego. Dopuszczalne jest skuteczne nabycie spółdzielczego prawa do lokalu - i dalsze istnienie tego prawa - pomimo braku członkostwa w spółdzielni, . w drodze dziedziczenia. Gdyby zatem uznać, że za ograniczeniem skuteczności nabycia omawianego prawa przemawia wzgląd na ochronę interesów spółdzielni mieszkaniowej, to wówczas brak byłoby uzasadnienia dla istnienia jakichkolwiek wyjątków w tym zakresie.

Dlatego też w ocenie Rzecznika nie można wskazać konstytucyjnej podstawy ograniczenia korzystania z prawa określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP i tym samym, uznać należy, że art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II Zgodnie z art. 17<sup>8</sup> ust.1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasa z upływem 6 miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka, chyba że członek przed upływem tego terminu dokona zbycia prawa, a jeden z nabywców złoży deklarację członkowską. W tym wypadku prawo wygasa, gdy odmowa przyjęcia tej osoby na członka spółdzielni stanie się ostateczna, a od dnia ustania członkostwa upłynęło 6 miesięcy. Nabywca może, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia mu zawiadomienia o ostatecznej odmowie spółdzielni, wystąpić do sądu o nakazanie przyjęcia go w poczet członków spółdzielni.

Powołany przepis stanowi powtórzenie obowiązującego poprzednio art. 227 § 1 Prawa spółdzielczego. Zakres przedmiotowy zastosowania tego przepisu jest podobny jak w przypadku omówionego wyżej art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ma on zatem zastosowanie zarówno do spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych oraz spółdzielczych praw do lokali użytkowych, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak i do spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu ustanowionych pod rządami przepisów tej

ustawy, a także do spółdzielczych praw do miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych.

Przepis art. 17<sup>8</sup> ust. 1 jest również konsekwencją obowiązywania w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zasady związania tego prawa z członkostwem w spółdzielni, która została omówiona wyżej. W świetle jego treści ograniczone prawo rzeczowe wygasa z mocy samego prawa, jeżeli zajdą określone w tym przepisie okoliczności, w szczególności zaś, jeśli ustanie członkostwo uprawnionego, z innych przyczyn niż jego śmierć. Poza tym ostatnim przypadkiem, stosunek członkostwa w spółdzielni może wygasnąć z następujących przyczyn: wypowiedzenie, wykluczenie, wykreślenie oraz ustanie bytu prawnego spółdzielni (na skutek jej wykreślenia z rejestru). Konsekwencje śmierci członka spółdzielni oraz ustania bytu prawnego spółdzielni dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu regulują odrębne przepisy (odpowiednio - art. 17<sup>9</sup> i 17<sup>19</sup> ustawy). Z ich treści wynika, że w tych przypadkach ustanie członkostwa nie zawsze prowadzić musi do wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Przepis art. 17<sup>8</sup> ust. 1 znajduje natomiast w pełni zastosowanie w wypadkach wypowiedzenia członkostwa, wykluczenia lub wykreślenia z rejestru członków spółdzielni. W tych wypadkach po upływie sześciu miesięcy od ustania członkostwa prawo do lokalu wygaśnie. Będzie ono istniało nadal tylko wówczas, gdy uprawniony przed upływem terminu zbędzie je skutecznie.

Podkreślić należy, że podobnie jak w przypadku art. 17<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wynikające z zasady związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni założenie, że ustanie członkostwa prowadzi do wygaśnięcia prawa, również nie jest konsekwentnie przestrzegane w ustawie. Jak wskazano wyżej, ustanie członkostwa w spółdzielni nie prowadzi do wygaśnięcia prawa w sytuacji, gdy dochodzi do ustania bytu prawnego spółdzielni. Zgodnie bowiem z art. 17<sup>18</sup> ust. 1 tej ustawy jeżeli w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego z nieruchomości spółdzielni, nabywcą budynku albo udziału w budynku nie będzie spółdzielnia mieszkaniowa, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przekształca się w prawo odrębnej własności lokalu lub we własność domu jednorodzinnego. W takim wypadku, ustanie członkostwa w spółdzielni związane z jej likwidacją bądź upadłością nie prowadzi do wygaśnięcia prawa, lecz powoduje jego przekształcenie w prawo silniejsze, to jest w prawo odrębnej własności lokalu lub własności domu jednorodzinnego.

Zgodnie zaś z art. 17<sup>18</sup> ust. 2 ustawy w wypadku nabycia budynku lub udziału w budynku przez inną spółdzielnię mieszkaniową byłemu członkowi przysługuje roszczenie o przyjęcie do tej spółdzielni. Wydaje się jednak, iż brak jest podstaw prawnych do uznania, że w razie nieskorzystania przez byłego członka z tego roszczenia (a w konsekwencji - nie uzyskania przez niego członkostwa w spółdzielni - nabywcy), art. 17<sup>8</sup> ust. 1 stosuje się odpowiednio. W razie



nabycia własności lub udziału we współwłasności budynku przez inną spółdzielnię w postępowaniu likwidacyjnym i upadłościowym mamy zatem do czynienia z jeszcze jednym wyjątkiem od zasady związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu ze stosunkiem członkostwa w spółdzielni, w której budynku lokal ten się znajduje, jeżeli były członek zlikwidowanej lub upadłej spółdzielni nie wyrazi woli przystąpienia do tej spółdzielni (por. J. Pisuliński, „Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Cz.II”, MoP 2003r., Nr4,s. 156-157).

Podkreślenia wymaga również fakt, że wobec zniesienia zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawo to może obecnie przysługiwać kilku osobom. W takim wypadku, członkiem spółdzielni może być tylko jedna z nich, chyba że przysługuje ono wspólnie małżonkom (art. 17<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Prawo do lokalu istnieje zatem, pomimo, że nie wszyscy uprawnieni z tego prawa są członkami spółdzielni. Nie gaśnie ono również w razie utraty członkostwa przez jednego ze współuprawnionych, jeżeli inny nadal pozostaje członkiem spółdzielni.

Brak członkostwa w spółdzielni nie prowadzi ponadto do wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w przypadku nabycia tego prawa w drodze dziedziczenia. W tym wypadku, jak już wskazano wyżej, spadkobiercy nie mają obowiązku ubiegania się o uzyskanie członkostwa w spółdzielni. Własnościowe prawo do lokalu będzie trwale przysługiwać jednemu lub kilku spadkobiercom nawet pomimo braku członkostwa. W literaturze przedmiotu wyrażono ponadto pogląd, iż w związku z niepowtórzeniem przez ustawodawcę w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych regulacji zawartych w dawnym art. 216 § 2 Prawa spółdzielczego, również rozwiedzeni małżonkowie oraz osoby, których małżeństwo zostało unieważnione nie są zobowiązane dokonywać żadnych czynności zmierzających do zachowania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W ten sposób nadal możliwa jest sytuacja, w której żadna z wymienionych osób nie będzie się ubiegała o członkostwo w spółdzielni (por. K. Pietrzykowski „Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych...”, *op.cit.* ,s. 539).

Przedstawiony wyżej stan prawny pozwala na ogólne stwierdzenie, iż na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynikająca ze związania własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni zasada, że ustanie członkostwa pociąga za sobą utratę tego prawa nie jest stosowana konsekwentnie. Istnieje szereg przypadków w których utrata, czy szerzej, brak członkostwa w spółdzielni nie pociąga za sobą wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Warto podkreślić, że ten brak konsekwencji ustawodawcy został dostrzeżony przez doktrynę i spowodował krytykę regulacji przyjętych w omawianym zakresie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (por. K. Pietrzykowski, „Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych...”, *op. cit.*, s. 539, M. Wrzołek -Romańczuk, *op. cit.* s. 36, J. Pisuliński, „Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej Cz.I”, *op.cit.*, s. 106).

W praktyce, najczęściej dochodzi do utraty członkostwa na skutek podjęcia przez spółdzielnię uchwały o wykluczeniu członka ze spółdzielni albo o wykreśleniu go z rejestru członków. Jest to środek umożliwiający usunięcie ze spółdzielni osoby, której pozostawanie w spółdzielni jest z przyczyn, wskazanych w art. 24 Prawa spółdzielczego oraz postanowieniach statutu, niekorzystne dla spółdzielni. Najbardziej dotkliwym skutkiem pozbawienia członkostwa jest wygaśnięcie prawa do lokalu spółdzielczego. Przepis art. 17<sup>8</sup> ust. 1 pozwala zatem spółdzielni na dyscyplinowanie członków nie wywiązujących się ze swoich obowiązków wobec spółdzielni lub w inny sposób łamiących prawo i postanowienia statutu spółdzielni. W mojej ocenie jest to jednak skutek zbyt daleko idący i wcale nie konieczny do zapewnienia ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej. Szeroki zakres uprawnień i obowiązków członkowskich tylko częściowo pozostaje w związku z własnościowym prawem do lokalu. Przykładowo bez związku z tym prawem jest czynne i bierne prawo wyborcze, prawo zaskarżania uchwał organów spółdzielczych do sądu. W związku z tym wydaje się, iż w przypadku naruszania obowiązków członkowskich wystarczającą sankcją jest pozbawienie (na skutek wykreślenia bądź wykluczenia ze spółdzielni) byłego członka tych uprawnień, które pozostają w ścisłym związku z tymże członkostwem, takich, jak wskazane wyżej. Należy również mieć na uwadze, że w praktyce instytucja wykluczenia (wykreślenia) z członkostwa w spółdzielni bywa często nadużywana, w celu pozbycia się tych członków, którzy krytykują działalność jej organów, optują na rzecz zmian personalnych w tych organach itp. W takich wypadkach pozbawienie członkostwa jest sankcją za działania, które nie pozostają absolutnie w żadnym związku ze służącym członkowi spółdzielni prawem majątkowym do lokalu. Mimo to, dalszą konsekwencją wyjątkowo aktywnej postawy i zaangażowania w życie spółdzielcze może być w takich wypadkach utrata owego prawa majątkowego. Warto również wskazać, iż groźba utraty własnościowego prawa do lokalu na skutek pozbawienia członkostwa nie jest jedynym środkiem prawnym, przy pomocy którego spółdzielnia może egzekwować od osoby posiadającej prawo do lokalu realizację jej zobowiązań wobec spółdzielni. W szczególności, jeżeli prawo to przysługuje kilku osobom ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje w określonych wypadkach możliwość wystąpienia do sądu z żądaniem sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w drodze licytacji (art. 17<sup>10</sup> ustawy).

Przepis art. 17<sup>8</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje szczególny, nie przewidziany wobec pozostałych ograniczonych praw rzeczowych, przypadek wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego z mocy samego prawa. Ten skutek prawny stanowi swoistą sankcję za utratę członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Nie ulega wątpliwości, iż przepis ten, prowadzący do pozbawienia konstytucyjnie chronionego prawa majątkowego musi zostać poddany ocenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r. (sygn. akt K. 23/2000) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „przepis ten nie

tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od podejmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub tę ochronę ograniczać". Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jako ograniczone prawo rzeczowe, jest bez wątpienia prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP i tym samym podlega ochronie. Tymczasem w omawianym zakresie przepis art. 17<sup>8</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza sankcję za utratę członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w postaci wygaśnięcia tego prawa majątkowego. Sankcja ta nie jest zaś wprowadzona w celu zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych, lecz wyłącznie dla realizacji ogólnej zasady związania własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni. W ocenie Rzecznika zaś, z przyczyn wskazanych w punkcie II niniejszego wniosku, zasada ta utraciła uzasadnienie prawne w aktualnej sytuacji ustrojowej. Za utrzymaniem owej sankcji nie przemawia ponadto wzgląd na ochronę praw spółdzielni mieszkaniowej. Dlatego też przewidziana w art. 17<sup>8</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych możliwość pozbawienia prawa majątkowego nie jest uzasadniona żadnym z celów, zawartych w wymienionym w art. 31 ust. 3 katalogu celów, których osiągnięcie upoważnia do ograniczania, a tym bardziej pozbawiania praw obywatelskich.

Ponadto z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych powinna być odnoszona do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Takim prawem majątkowym jest własnościowe prawo do lokalu. Jednakże prawo to podlega dostatecznej ochronie, w tym ochronie przed jego wygaśnięciem z mocy prawa, tylko w niektórych wypadkach, w szczególności, gdy zostało ono uzyskane w wyniku dziedziczenia. Ochrona taka nie jest natomiast zapewniona w przypadku utraty członkostwa spółdzielni w wyniku wypowiedzenia, wykreślenia bądź wykluczenia. W tym przypadku konsekwencją utraty członkostwa jest wygaśnięcie prawa. Nie ulega zaś wątpliwości, że prawo to należy do tej samej kategorii praw majątkowych, do której należy prawo osób uzyskujących je w wyniku spadkobrania. Stąd też spełniona jest w omawianym zakresie przesłanka stosowania art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, którą jest porównywalność sytuacji danej kategorii podmiotów ze względu na wyróżnione relewantne cechy, w tym wypadku, ze względu na dysponowanie tym samym prawem majątkowym.

W związku z powyższymi zarzutami, w mojej ocenie art. 17<sup>8</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

III. Do mojego Biura wpływa bardzo wiele skarg od członków spółdzielni mieszkaniowych, kwestionujących zasadność podwyżek opłat za zajmowane lokale spółdzielcze. Skarżący wskazują, iż nie istnieje skuteczny mechanizm pozwalający członkom spółdzielni na weryfikację legalności i zasadności dokonywanych przez spółdzielnie podwyżek opłat. Podkreślają, iż zasady rozstrzygania tego typu spraw są znacznie mniej korzystne dla członków spółdzielni niż dla innych podmiotów posiadających prawa majątkowe do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych.

Zakres obowiązków finansowych członków spółdzielni mieszkaniowej, w szczególności tych, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali oraz prawo odrębnej własności lokalu w spółdzielni, określają przepisy art. 4 ust. 1, 2 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W art. 4 ust. 4 i 5 określono obowiązki finansowe właścicieli lokali, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej.

Spółdzielnia jest obowiązana na żądanie członka lub niebędącego członkiem właściciela lokalu przedstawić kalkulację wysokości opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1-5 (art. 6<sup>2</sup> zd. ostatnie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). O zmianie wysokości opłat spółdzielnia jest obowiązana zawiadomić członków spółdzielni, którym służą spółdzielcze prawa do lokali oraz będących właścicielami lokali, a także właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni w terminie określonym w art. 4 ust. 7 ustawy. Zmiana wysokości opłat wymaga uzasadnienia na piśmie.

W art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano tryb kwestionowania zasadności dokonanej zmiany wysokości opłat. Zgodnie z treścią tego przepisu członkowie spółdzielni mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, o którym mowa w art. 32 i art. 33 § 2 ustawy - Prawo spółdzielcze, a po jego wyczerpaniu - na drodze sądowej. Właściciele niebędący członkami spółdzielni mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej. Wystąpienie na drogę postępowania wewnątrzspółdzielczego lub sądowego nie zwalnia wymienionych osób z obowiązku wnoszenia opłat w zmienionej wysokości. W zakresie trybu kwestionowania zasadności zmiany wysokości opłat spółdzielczych w oparciu o art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych inne procedury obowiązują zatem członków spółdzielni, a inne nie będących członkami właścicieli lokali. Ci ostatni, mogą kwestionować zasadność podwyżek bezpośrednio na drodze sądowej.

Powyższe uregulowanie określa dla członków spółdzielni mieszkaniowych obligatoryjne postępowanie wewnątrzspółdzielcze w sprawach dotyczących zasadności zmiany wysokości opłat. Członek spółdzielni mieszkaniowej chcąc wystąpić do sądu z powództwem przeciwko spółdzielni, która jego zdaniem nieprawidłowo ustaliła wysokość opłat określonych w art. 4

ust. 1-5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma obowiązek wyczerpać uprzednio tryb postępowania wewnątrzspółdzielczego.

Prawidłowa ocena charakteru tego uregulowania wymaga w pierwszej kolejności krótkiego omówienia samej instytucji postępowania wewnątrzspółdzielczego, które zostało unormowane w art. 32 i 33 Prawa spółdzielczego. Zgodnie z art. 32 tej ustawy od uchwał w sprawach między członkiem a spółdzielnią członek może odwołać się w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym do organu określonego w statucie, chyba że statut wyłącza lub ogranicza to uprawnienie. Statut określa zasady i tryb postępowania wewnątrzspółdzielczego, a w szczególności terminy wnoszenia i rozpatrzenia odwołania. W sprawach o wykluczenie lub wykreślenie członka z rejestru członków spółdzielni członek może dochodzić na drodze sądowej swych praw po wyczerpaniu postępowania wewnątrzspółdzielczego przewidzianego w § 1 i w art. 24 § 4 lub po bezskutecznym upływie terminów ustalonych w statucie do podjęcia uchwały przez organ odwoławczy (art. 32 §. 2 Prawa spółdzielczego).

Termin do wniesienia odwołania biegnie od dnia zawiadomienia członka o uchwale w sposób wskazany w ustawie lub w statucie spółdzielni. Jeżeli wymagane jest doręczenie pisemnego zawiadomienia, termin ten biegnie od daty doręczenia zawiadomienia zawierającego pouczenie o prawie odwołania od uchwały w przewidzianym w statucie terminie i o skutkach jego niezachowania. Organ odwoławczy powinien rozpatrzyć odwołanie wniesione po upływie terminu, jeżeli opóźnienie nie przekracza sześciu miesięcy, a odwołujący usprawiedliwił je wyjątkowymi okolicznościami. Spółdzielnia obowiązana jest doręczyć odwołującemu odpis uchwały organu odwoławczego wraz z jej uzasadnieniem w terminie dwóch tygodni od daty podjęcia uchwały.

Przytoczony przepis wprowadza co do zasady fakultatywne postępowanie wewnątrzspółdzielcze w sprawach między członkiem a spółdzielnią. Fakultatywne postępowanie wewnątrzspółdzielcze charakteryzuje się tym, że członek spółdzielni może dochodzić roszczeń wynikających ze stosunku członkostwa oraz pochodnych od stosunku członkostwa na drodze sądowej, niezależnie od wniesienia odwołania do organu wskazanego w statucie. Tylko w sprawach o wykluczenie oraz o wykreślenie członka spółdzielni przewidziano obligatoryjne postępowanie wewnątrzspółdzielcze. W tym wypadku skuteczne wniesienie powództwa do sądu jest uzależnione od uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego.

Od momentu wejścia w życie Prawa spółdzielczego ochrona praw członka spółdzielni w sprawach "między członkiem a spółdzielnią", określanych w orzecznictwie sądowym i literaturze przedmiotu, jako prawa organizacyjne, podlegała dwojakiemu ograniczeniu. Po pierwsze, konieczną przesłanką dopuszczalności ochrony tych praw przed sądem było obligatoryjne wyczerpanie postępowania wewnątrzspółdzielczego, t.j. uprzedniego zaskarżenia uchwały przez członka spółdzielni do wskazanego w statucie organu spółdzielni.

Po drugie, zakwestionowanie przed sądem uchwały naruszającej organizacyjne prawo członka było możliwe tylko w szczególnym trybie, przewidzianym w art. 42 Prawa spółdzielczego. Ustawą z dnia 7 lipca 1994r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 419) dokonano zmiany art. 32 Prawa spółdzielczego oraz uchylono art. 33 § 1 i art. 34 tej ustawy. Wprowadzone zmiany spowodowały, że przedstawione wyżej podwójne ograniczenie w zakresie ochrony praw organizacyjnych członka spółdzielni objęło wyłącznie sprawy o wykluczenie lub wykreślenie członka z rejestru członków spółdzielni. W pozostałych sprawach, a więc dotyczących innych praw organizacyjnych członka spółdzielni oraz odnoszących się do indywidualnych praw majątkowych, członkowi spółdzielni przysługuje na ogólnych zasadach prawa cywilnego powództwo o zasądzenie lub ustalenie stosunku prawnego lub prawa. W sprawach tych, które art. 32 § 1 Prawa spółdzielczego określa jako „sprawy między członkiem a spółdzielnią” może być przeprowadzone postępowanie wewnątrzspółdzielcze (fakultatywnie), chyba że statut wyłącza lub ogranicza tę drogę (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6.12. 2000r., sygn. akt III CKN 1040/98,LEX nr 51354, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8.04.1997r., sygn. akt I CKN 33/97, OSNC 1997/10/148). Warto w tym miejscu zauważyć, że w uchwalonej przez Sejm RP w dniu 25 lipca 2001 r. ustawie o spółdzielniach, zrezygnowano w ogóle z obligatoryjnego postępowania wewnątrzspółdzielczego, dając członkom prawo bezpośredniego wystąpienia na drogę sądową w każdym sporze ze spółdzielnią. Ustawa ta nie została jednak podpisana przez Prezydenta RP.

W przedstawionym wyżej stanie prawnym, do dnia wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, członek spółdzielni kwestionujący zasadność podwyższenia opłat związanych z zajmowaniem lokalu w zasobach spółdzielni mógł skutecznie dochodzić ochrony swoich praw przed sądem, bez konieczności uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego. Natomiast w art. 4 ust. 8 tej ustawy wbrew zasadzie ogólnej określonej w art. 32 Prawa spółdzielczego oraz dotychczasowym tendencjom do ograniczania zakresu spraw, w których obligatoryjne jest postępowanie wewnątrzspółdzielcze, wprowadzono drugi (obok spraw o wykluczenie lub wykreślenie z rejestru członków w spółdzielni) wyjątek od fakultatywności tego postępowania. Wskazać należy, że obowiązek uprzedniego wyczerpania przez członków w sprawach dotyczących podwyżek opłat postępowania wewnątrzspółdzielczego znacznie wydłuża czas pomiędzy dokonaniem podwyżki przez spółdzielnię a skierowaniem sprawy do sądu. W praktyce najczęściej organem uprawnionym w spółdzielni do określania wysokości stawek opłat jest rada nadzorcza. Organem odwoławczym w stosunku do rady nadzorczej jest zaś walne zgromadzenie (zebranie przedstawicieli) członków spółdzielni. Ten ostatni organ ma zgodnie z art. 39 § 1 Prawa spółdzielczego obowiązek zebrać się przynajmniej raz w roku. Zwołanie walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli) jest wysoce sformalizowane i pociąga za

sobą określone koszty. Stąd też większość spółdzielni poprzestaje na zwołaniu tego organu raz na rok. Może zatem powstać sytuacja, w której postępowanie wewnętrzzspółdzielcze w sprawie dotyczącej zasadności zmiany wysokości opłat spółdzielczych będzie trwało bez mała rok. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 8 zd. ostatnie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wystąpienie na drogę postępowania wewnętrzzspółdzielczego lub sądowego nie zwalnia z obowiązku wnoszenia opłat w zmienionej wysokości. Powszechnie wiadomo, że postępowanie sądowe również jest długotrwałe, zatem nie jest przesadą twierdzenie, że w skrajnych przypadkach spór o zasadność podwyżki może trwać nawet kilka lat, zaś członek spółdzielni przez cały ten czas będzie obowiązany wnosić opłaty w zakwestionowanej wysokości.

Sytuacja prawna członków spółdzielni w zakresie możliwości kwestionowania zmiany wysokości opłat spółdzielczych uległa zatem istotnemu pogorszeniu w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym. Członkowie spółdzielni są jednocześnie w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z niebędącymi członkami spółdzielni właścicielami lokali w spółdzielni mieszkaniowej, którzy jak wskazano wyżej, mogą kwestionować podwyżkę opłat bezpośrednio na drodze postępowania sądowego. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, że na gruncie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może, zarówno przejściowo, jak i trwale przysługiwać uprawnionym osobom, pomimo braku ich członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Szczegółowo zagadnienie to omówiłem w punkcie pierwszym i drugim wniosku. Osoby takie nie mają obowiązku wyczerpania postępowanie wewnętrzzspółdzielczego w omawianym zakresie i mogą kwestionować zasadność podwyżek na zasadach ogólnych. Dotyczy to również, jak się zdaje, sytuacji, gdy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu służy wspólnie kilku osobom, z których tylko jedna jest członkiem spółdzielni. Uprawnieni nie będący członkami będą mogli skierować sprawę bezpośrednio do sądu, podczas gdy członek spółdzielni zobligowany będzie wyczerpać najpierw tryb postępowania wewnętrzzspółdzielczego.

Z uwagi na wskazane zróżnicowanie poziomu ochrony prawnej w omawianym zakresie, zasadne jest dokonanie oceny unormowania zawartego w art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno odrębna własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, jak i spółdzielcze prawa do lokali (lokatorskie i własnościowe) są prawami majątkowymi. Zatem spór o wysokość opłat, nierozzerwalnie związanych z faktem posiadania tych praw, jest sporem o charakterze majątkowym. Żądanie weryfikacji zasadności podwyżek opłat ma identyczny charakter, niezależnie od tego czy uprawniony z tytułu określonego prawa majątkowego jest członkiem spółdzielni czy też nie. Jednakże ustawodawca zróżnicował pozycję prawną osób, którym służą prawa majątkowe do lokali w spółdzielni

mieszkaniowej w oparciu o kryterium członkostwa w spółdzielni. W konsekwencji, powstała sytuacja, w której podmioty posiadające takie samo prawo majątkowe - odrębną własność lokalu w spółdzielni oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu - na różnych zasadach mogą żądać ochrony sądowej swoich uprawnień. Niebędący członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą bezpośrednio kierować swoje roszczenia o charakterze majątkowym na drogę postępowania sądowego, natomiast członkowie spółdzielni muszą najpierw wyczerpać skomplikowany i długotrwały tryb postępowania wewnątrzspółdzielczego, od czego uzależniono skuteczność skierowania przez nich sprawy do sądu.

Analogiczne ograniczenie poziomu przyznanej przez ustawodawcę ochrony dotyczy w mojej ocenie również spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest prawem obligacyjnym. Jest ono niezbywalne, nie przechodzi na spadkobierców i nie podlega egzekucji (art. 9 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Jednakże zgodnie z art. 9 ust. 6 tej ustawy do ochrony spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. Wolą ustawodawcy było zatem przyznanie temu prawu majątkowemu silniejszej ochrony, niż innym prawom obligacyjnym, zbliżonej do ochrony prawa własności. Moim zdaniem, w zakresie możliwości kwestionowania wysokości opłat związanych z posiadaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, uprawnionym służyć powinna analogiczna ochrona, jak podmiotom posiadającym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz odrębną własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Nie ma bowiem żadnych racjonalnych względów uzasadniających ograniczenie ochrony prawnej uprawnionych z tytułu lokatorskiego prawa do lokalu akurat w tej kwestii.

Warto podkreślić, że ustanowienie w art.4 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązku wyczerpania przez członków spółdzielni trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego w omawianym zakresie spotkało się z krytyką w piśmiennictwie prawniczym. Podkreślano, że regulacja ta stawia członków spółdzielni w mniej korzystnej sytuacji niż właściciele lokali nie będących członkami spółdzielni, a także wobec samej spółdzielni, która bez żadnych ograniczeń dochodzić może na drodze sądowej zaległych opłat od swych członków (por. K. Pietrzykowski, „Spółdzielnie mieszkaniowe...” , *op. cit.*, s. 67, W. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie Mieszkaniowe w świetle nowych przepisów*, Wyd. Twigger, Warszawa 2003,s. 86)

Fakt wprowadzenia ograniczeń w zakresie ochrony takich samych lub zbliżonych praw majątkowych nie uzasadnia w każdym przypadku naruszenia Konstytucji RP. Niezbędne jest ponadto wykazanie, że wprowadzając wspomniane ograniczenia ustawodawca nie spełnił wymogów określonych w art. 31 ust.3 Konstytucji RP.



Formalne kryterium ograniczenia konstytucyjnego prawa zostało w omawianym przypadku spełnione, gdyż zachowano ustawowa formę wprowadzenia ograniczenia. Uzależnienia możliwości żądania przez członków spółdzielni weryfikacji zasadności podwyżki opłat na drodze sądowej od uprzedniego wyczerpania postępowania wewnątrzspółdzielczego, nie spełnia natomiast określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanki „konieczności”. Wprowadzenie wskazanego ograniczenia nie jest w szczególności konieczne dla ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej. Niezależnie bowiem od trybu kwestionowania zasadności podwyżki opłat członek spółdzielni ma obowiązek uiszczać opłaty w nowej wysokości do czasu rozstrzygnięcia sporu (art. 4 ust. 8 zd. ostatnie). Nie istnieje zatem obawa, że spółdzielnia nie będzie mogła na bieżąco regulować zobowiązań, w pokrywaniu których, zgodnie z art. 4 ust. 1-5 obowiązani są uczestniczyć członkowie spółdzielni. Ponadto spółdzielnia może bez żadnych ograniczeń kierować przeciwko członkom pozwy o zapłatę zaległych należności. Sprawy te są zgodnie z art. 505<sup>1</sup> pkt 2 k.p.c. rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym. Stąd też moim zdaniem wprowadzenie ograniczenia praw członków spółdzielni mieszkaniowej do kwestionowania zasadności zmiany wysokości opłat, przewidzianego art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie było konieczne, co uzasadnia zarzut niezgodności tego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IV Wpływają do mnie skargi od najemców lokali użytkowych w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy w całości ponieśli nakłady na budowę najmowanych lokali, a z różnych względów nie są członkami spółdzielni mieszkaniowych, do których należą te lokale. Skarżący podnoszą, iż w wyniku dokonanej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pozbawieni zostali możliwości nabycia własności wybudowanych własnym nakładem lokali użytkowych (w tym garaży), w drodze umowy przeniesienia własności takich lokali przez spółdzielnię mieszkaniową na dotychczasowych, korzystnych dla tej grupy, zasadach.

Stosownie do treści art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w pierwotnym brzmieniu, do najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, a także do najemców garaży lub lokali o innym przeznaczeniu, którzy ponieśli w pełnym zakresie nakłady na budowę takiego lokalu, garażu lub pracowni miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 39 ust. 1 i 2 ustawy, choćby nawet najemca nie był członkiem spółdzielni, lub nakłady ponieśli jego poprzednicy prawni.

W związku z tym wymieniona w art. 39 ust. 3 grupa najemców mogła żądać zawarcia z nimi przez spółdzielnię umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez nich :

- 1) spłaty wszelkich długów związanych z tym lokalem,

2) spłaty przypadającej na ich lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, a w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami.

Koszty zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu oraz koszty założenia księgi wieczystej dla lokalu i wpisu do księgi wieczystej obciążały najemcę, na rzecz którego spółdzielnia dokonywała przeniesienia własności lokalu, z tym że stosownie do art. 39 ust. 6 ustawy koszty te zostały ustalone w postaci stosownych opłat w wysokości 1/3 najniższego wynagrodzenia ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie Kodeksu pracy.

Treść art. 39 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych została znowelizowana w art. 1 pkt 28 ustawy z 19 grudnia 2002r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2058) Obecnie, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zawarcia przez spółdzielnię umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowy przeniesienia własności lokalu na zasadach określonych w ustawie mogą żądać tylko ci najemcy lokali użytkowych, w tym garaży, którzy są członkami spółdzielni, a ponadto najemcy pracowni wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jeżeli wymienione osoby poniosły w pełnym zakresie koszty budowy lokalu. Wskazana regulacja pozbawiła zatem tych najemców lokali użytkowych i garaży, którzy wprawdzie ponieśli w pełnym zakresie koszty budowy najmowanych lokali, jednak nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej, istniejącej dotychczas możliwości żądania zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, a ponadto możliwości żądania zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Ich sytuacja prawna w omawianym zakresie została w istotny sposób pogorszona.

Postanowienia art. 39 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w dotychczasowym brzmieniu pozwalały bowiem omawianej grupie obywateli na nabycie własności lokalu na bardzo korzystnych zasadach finansowych, w tym również dotyczących kosztów sporządzenia aktów notarialnych oraz założenia księgi wieczystej i wpisu prawa własności do tej księgi. Przede wszystkim jednak powołany przepis art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowił podstawę roszczenia najemców lokali użytkowych i garaży wobec spółdzielni o przeniesienie własności tych lokali na zasadach określonych w ustawie. Z treści przepisu art. 39 ust. 3 w jego pierwotnym brzmieniu wynikało bowiem, że wymienione w nim osoby mogły żądać zawarcia przez spółdzielnię umowy, zaś w razie niewywiązania się z tego obowiązku skutecznie dochodzić jego realizacji na drodze sądowej. Pokreślić należy, że również w literaturze prawniczej przyjmuje się, iż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przyznała omawianej grupie najemców roszczenie o przeniesienie *na* nich odrębnej własności najmowanych lokali, przy czym realizacja tych roszczeń została uzależniona od uregulowania sytuacji prawnej gruntów, na których zostały wzniesione budynki (por. Krzysztof Pietrzykowski, *Spółdzielnie Mieszkaniowe...op. cit.*, s. 122-123).

Wskazuje się, że roszczenia te stawały się wymagalne z „chwilą wejścia w życie” uchwały zarządu spółdzielni dotyczącej określenia przedmiotu odrębnej własności lokali, bądź uprawomocnienia się wyroku sądu oddalającego powództwo o uchylenie takiej uchwały (art. 43 ust. 5), bądź też po bezskutecznym upływie terminu 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy do podjęcia przez zarząd spółdzielni czynności, o których mowa w art. 41 i 42 ustawy. Wskutek znowelizowania treści art. 39 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych omawiana grupa najemców została tego roszczenia pozbawiona. Obecnie zawarcie umowy jest uzależnione wyłącznie od woli spółdzielni.

Zasada prawnej ochrony praw majątkowych wynika z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale daje też wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub tę ochronę ograniczać (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999r. sygn. akt K 36/98, OTK 1999/3/40). Roszczenie najemcy lokalu użytkowego w spółdzielni mieszkaniowej o przeniesienie na niego odrębnej własności tego lokalu bez wątplenia ma charakter prawa majątkowego, w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Dlatego też, pozbawienie omawianej grupy najemców, poprzez ich pominięcie w określonym w art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych kręgu podmiotów, służącego im przed zmianą treści art. 39 ust. 3 tej ustawy roszczenia wymaga dokonania oceny art. 39 ust. 1 z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych (w tym wypadku prawa majątkowego), wynikającą z określenia Polski w art. 2 Konstytucji RP jako demokratycznego państwa prawnego. Wskazać należy, że zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych może być odnoszona również do ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, t.j. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (por. cyt. wyżej wyrok z 13 kwietnia 1999r. , wyrok z 24 października 2000r., sygn. akt SK 7/00, OTK 2000/7/256).

W mojej ocenie roszczenie najemców lokali użytkowych lub garaży w spółdzielniach mieszkaniowych o przeniesienie na nich odrębnej własności tych lokali miało charakter maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa. Ekspektatywa ta pojawiła się bowiem już w momencie wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zaś o jej ostatecznym ukształtowaniu świadczy fakt, że spółdzielnia miała obowiązek przeniesienia na żądanie najemcy własności lokalu. Realizacji tego obowiązku, nawet wbrew woli spółdzielni, najemca mógł dochodzić na drodze sądowej. Na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach

mieszkaniowych spółdzielni nie miała zatem możliwości niezastosowania się do żądania najemcy w omawianym zakresie.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest oczywiste, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Dotyczy to także prawa własności, a zatem również i ekspektatywy nabycia tego prawa. W powoływanym wyżej wyroku z dnia 24 października 2000r, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczone. W przedmiotowej sprawie konieczne jest zatem ustalenie, czy istnieją konstytucyjnie uzasadnione przesłanki pozbawienia najemców lokali użytkowych lub garaży w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy w pełnym zakresie ponieśli koszty ich budowy, roszczenia o przeniesienie przez spółdzielnie odrębnej własności najmowanych lokali.

Wskazać trzeba, że zagadnienie to było już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2001 r. (sygn. akt K.5/01, OTK 2001/4/87)) Trybunał stwierdził, że przepis art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (w dotychczasowym brzmieniu) „dotyczy tylko tych najemców, którzy ponieśli koszty budowy określonego lokalu w pełnym zakresie. Oznacza to, że w istocie rzeczy spółdzielnia otrzymała już w przeszłości ekwiwalentne świadczenie wzajemne bądź to od obecnego najemcy, bądź to od jego poprzednika prawnego.” Przywołując kontekst historyczny analizowanego przepisu Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, iż „art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma (...) na celu swego rodzaju wynagrodzenie szkody, którą osoby te (najemcy lokali użytkowych) ponieśli ze względu na restryktywne rozwiązania prawne sprzed 1990r. Wprowadzona przez art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ingerencja w prawo własności (spółdzielni mieszkaniowej) znajduje swoją konstytucyjną podstawę w potrzebie ochrony praw majątkowych innych osób.”

Dalej w swoich rozważaniach Trybunał porównał sytuację prawną omawianej grupy najemców do sytuacji faktycznej osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego lub garażu i stwierdził, że zasada równego traktowania (w jej materialnym a nie czysto formalnym znaczeniu) stanowi także pewne uzasadnienie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Obie te grupy ponieśli bowiem w równym stopniu ( w całości) koszty budowy zajmowanych lokali użytkowych lub garaży. Tymczasem umowy spółdzielni z najemcami trudno uznać za ekwiwalentne, skoro „w zamian” za sfinansowanie kosztów budowy lokalu otrzymywali oni jedynie prawo obligacyjne i czasowo ograniczone, nieporównywalnie zatem słabsze od prawa własności czy nawet ograniczonych praw rzeczowych.

W świetle przytoczonych wyżej argumentów, które w całości podzielam, bez wątplenia nabyte przez najemców na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej zaskarżonym przepisem, roszczenie o przeniesienie na nich odrębnej własności lokalu użytkowego należy uznać za prawo słusznie nabyte, uzasadnione potrzebą ochrony interesów majątkowych tej grupy obywateli. Okoliczność, że dany najemca jest, albo nie jest członkiem spółdzielni mieszkaniowej nie miała żadnego wpływu na zakres finansowania przez omawianą grupę kosztów budowy najmowanych lokali. Członkostwo najemcy w spółdzielni mieszkaniowej nie może być zatem kryterium, w oparciu o które różnicowane są jego uprawnienia do żądania przeniesienia przez spółdzielnię odrębnej własności lokalu na jego rzecz.

Stąd też pozbawianie najemców lokali użytkowych i garaży w spółdzielniach przez przepis art. 39 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych omawianego roszczenia ocenić należy jako godzące w zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Ponieważ zaś sprawa dotyczy prawa majątkowego, to przepis art. 39 ust.1 ustawy o spółdzielniach jest niezgodny nie tylko z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, ale i z zasadą ochrony praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Dlatego też wnoszę o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, we wskazanym wyżej zakresie, z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Z przedstawionych względów, wnoszę jak na wstępie.

*/-/ Prof. dr Andrzej Zoll*