**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Adam Bodnar**

Warszawa,

**IV.7210.58.2017.KD**

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

WNIOSEK RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. l pkt l Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2017r., poz. 1596) z art.58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1.Przedmiot kontroli

1.1 Omówienie przedmiotu kontroli, którym jest powołany wyżej art. 4 ustawy zmieniającej ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych (*dalej: ustawa zmieniająca u.s.m.*) musi zostać poprzedzone przytoczeniem okoliczności, które w efekcie końcowym doprowadziły do jego uchwalenia w obowiązującym kształcie.

W dniu 20 lipca 2017r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo

spółdzielcze. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 25 sierpnia 2017r. pod poz. 1596 i weszła w życie po upływie 14 dni od daty publikacji, t.j. z dniem 9 września 2017r. Punktem wyjścia dla uchwalenia ww. ustawy był projekt rządowy, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, zawarty w Druku Sejmowym Nr 1624, który wpłynął do Sejmu 6 czerwca 2017r. W dniu 7 lipca 2017r. Sejm uchwalił ustawę z niewielkimi poprawkami zgłoszonymi w toku procesu legislacyjnego. W dniu 19 lipca 2017r. Senat RP wprowadził do tekstu ustawy 34 poprawki, które w zasadniczy sposób zmieniły jej dotychczasową treść, a w wielu przypadkach wykraczały poza materię dotychczas objętą projektem, co zresztą było sygnalizowane przez legislatorów z Biura Legislacyjnego Sejmu podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Infrastruktury, które odbyło się 20 lipca 2017r. Mimo tak zasadniczej ingerencji w treść projektowanej ustawy na ostatnim etapie jej uchwalenia oraz wątpliwości co do zachowania wymogów prawidłowego procedowania nad ustawą, Sejm w dniu 20 lipca 2017r., praktycznie bez żadnej dyskusji nad projektem uzupełnionym o zaproponowane w uchwale Senatu poprawki, uchwalił ustawę. Okoliczność dokonania na ostatnim etapie prac legislacyjnych licznych zmian, które w wielu punktach w odmienny sposób regulowały zagadnienia ujęte pierwotnie w projekcie rządowym, utrudnia prawidłowe odczytanie intencji ustawodawcy oraz dokonywanie właściwej wykładni uchwalonych przepisów. Trudność ta dotyczy m.in. zaskarżonego art. 4 ustawy zmieniającej.

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym Nr 1624 wynika, że projektowane zmiany miały na celu przede wszystkim dostosowanie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz.845 – *dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych lub u.s.m.*) do wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 lutego 2012r. (sygn. akt P 17/10), z dnia 27 czerwca 2013r. (sygn. akt K 36/12) oraz z 5 lutego 2015r. (sygn. akt K 60/13).

W wyroku z dnia 5 lutego 2015r. (sygn. akt K 60/13) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP 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.

Celem dostosowania przepisów ustawy do tego rozstrzygnięcia, w projekcie rządowym przewidziano 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. $17^{19}$ u.s.m., ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. $27^{1}$ u.s.m., osobom ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub odrębnej własności lokalu, osobom, które są założycielami spółdzielni, oraz najemcom, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m. Z tymi regulacjami korespondowały projektowane zmiany dotyczące obowiązku podjęcia przez radę nadzorczą uchwały o wygaśnięciu członkostwa w spółdzielni w terminie jednego miesiąca od uzyskania informacji o utracie przez członka spółdzielni spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu albo prawa odrębnej własności lokalu lub ekspektatywy tego prawa, albo o rozwiązaniu umów o budowę lokalu. Jak wyjaśniano w projekcie rządowym: „realizacja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zaproponowanym zakresie spowoduje ograniczenie kręgu podmiotowego osób posiadających status członków spółdzielni, gdyż o członkostwo w spółdzielni będą mogły się ubiegać wyłącznie osoby, które posiadają interes prawny – zgodny z celem działalności spółdzielni – wynikającym z dotychczasowego brzmienia art. 1 u.s.m., a ten *de facto* dotyczy osób, którym przysługują ww. prawa do lokali (w tym ekspektatywa odrębnej własności lokalu). Powyższe pozwoli mieć realny wpływ na funkcjonowanie spółdzielni i współdecydowanie o szeregu aspektów jej działalności wyłącznie osobom, które z racji posiadanych praw do lokali zobowiązane są wnosić opłaty z tytułu ich użytkowania (lub będą je wnosić w przyszłości – w przypadku osób posiadających ekspektatywę odrębnej własności lokalu). Zaproponowane rozwiązanie chroni tym samym osoby zrzeszone przed możliwością ingerencji w kwestie zarządu przez osoby, które nie są zainteresowane zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, czy też potrzeb związanych z dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu.”

Nadal jednak w projekcie ustawy zachowano zasadę, iż zarówno o nabyciu członkostwa, jak i o jego pozbawieniu, decydowały na podstawie przepisów ustawy właściwe organy spółdzielni mieszkaniowej, zaś od ich rozstrzygnięć w tych sprawach przysługiwała droga odwoławcza – zarówno w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, jak i przed sądem. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu „Należy także zaznaczyć, iż w nowych przepisach zasadne jest pozostawienie swobody decydowania osobom posiadającym prawa do lokali w spółdzielni w zakresie ubiegania się o członkostwo w danej spółdzielni, co wynika z zasady wolności i swobody zrzeszania się, z zastrzeżeniem obowiązkowego członkostwa w spółdzielni posiadaczy spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych. Natomiast czynności, jakie osoba ubiegająca się o status członka winna dopełnić, uregulowane są w dotychczasowych przepisach art. 16 u.p.s.” (t.j. ustawy – Prawo spółdzielcze).

W projekcie rządowym przewidziano także przepis przejściowy, dotyczący omawianych regulacji związanych z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Przyjęto w nim generalnie, że nowe uregulowania, powodujące utratę członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, będą miały zastosowanie do zdarzeń, które nastąpią po dacie wejścia w życie projektowanej ustawy. Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy były członkami

spółdzielni mieszkaniowej pomimo braku powiązania ze spółdzielnią „węzłem prawnym" miały swoje dotychczasowe członkostwo zachować. Ministerstwo uzasadniało to rozwiązanie potrzebą respektowania praw nabytych członków spółdzielni mieszkaniowych.

1.2. Jak wskazano wyżej, propozycje zawarte w rządowym projekcie ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 1624) uległy w toku prac legislacyjnych w parlamencie daleko idącym modyfikacjom.

I tak, na skutek przyjęcia poprawek zawartych w uchwale Senatu RP z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, ostatecznie w art. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyjęto automatyczne nabycie, z mocy samego prawa, członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez osobę, o której mowa w art. 3 ust. 1 -3 oraz $3^{4}$ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w jej nowym brzmieniu. Generalnie, w uproszczeniu, chodzi o osoby, które posiadają tytuły prawne do lokali w spółdzielni mieszkaniowej (za wyjątkiem jednak osób, którym służy prawo własności lokalu – te mają wybór czy chcą zostać członkami spółdzielni). Natomiast w art. 3 ust. 6-9 ustawy określono przypadki utraty, również automatycznie z mocy samego prawa, członkostwa w spółdzielni – generalnie również skutek ten jest konsekwencją utraty tytułu prawnego do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

Także przepis przejściowy zawarty w art. 4 projektu ustawy uzyskał w wyniku przyjęcia poprawek Senatu odmienną treść: zgodnie z uchwalonym ostatecznie brzmieniem art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. 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.

1.3.Przedmiotem kontroli jest właśnie art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m., którego treść została ukształtowana wspomnianą wyżej poprawką Senatu RP do uchwalonego wcześniej przez Sejm tekstu ustawy. Wobec jednoznacznego brzmienia tego przepisu, z dniem 9 września 2017r. (data wejścia w życie ustawy) nastąpiła utrata członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych przez wszystkie osoby, które nie były objęte zakresem tej normy. Sytuacja ta spowodowała napływ skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich od osób, które na mocy art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. pozbawione zostały z mocy prawa dotychczasowego członkostwa w spółdzielni, i które oczekiwały od Rzecznika zajęcia stanowiska w kwestii pozbawienia ich praw obywatelskich. Rzecznik dokonał zatem analizy omawianego zagadnienia, co doprowadziło go do przekonania, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ ingeruje znacząco w konstytucyjnie

chronioną wolność zrzeszania się poprzez pozbawienie obywateli nabytego zgodnie z obowiązującymi w dacie owego nabycia przepisami prawa członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, naruszając również tym samym wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Przyjęty wzorzec kontroli i jego wykładnia

2.1. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie dokonywał analizy konstytucyjnoprawnego statusu spółdzielni mieszkaniowych (por. zwłaszcza wyrok z dnia 29 maja 2001r., K 5/01, OTK ZU 2001/4/87 i wyrok z dnia 15 lipca 2009r., K 64/07, OTK-A 2009/7/110). Trybunał przyjął, iż działalność spółdzielni mieszkaniowych, będących – zgodnie z definicją legalną zwartą w art. 1 Prawa spółdzielczego – dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia art. 58 Konstytucji. Tworzenie i działalność spółdzielni mieszkaniowych podlega zatem ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to tym samym możliwość ingerencji władz publicznych w tej dziedzinie. Natomiast art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także - "innych dobrowolnych zrzeszeń". To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie.

Trybunał podkreślił jednocześnie, 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 (zob. M. Bednarek, Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie, Warszawa 2007, s. 328). Skutkuje to uznaniem spółdzielni mieszkaniowych za zrzeszenia samorządne, w przypadku których "nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność" (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU 4/A/2005, poz. 38). Jednocześnie, założenie spółdzielni mieszkaniowej, przystąpienie i przynależność do niej oraz wystąpienie ze spółdzielni mieszkaniowej stanowi realizację wolności zrzeszania się. Naturalnie warunki faktyczne i prawne, w jakich funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (np. konieczność wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego przed przystąpieniem do spółdzielni), jednak powinny one mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie. Art. 58 Konstytucji zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krępujące swobodę jednostki. Z uwagi jednak na specyfikę spółdzielni mieszkaniowych niebezpieczeństwo to jest szczególnie widoczne, a ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które mu przeciwdziałają.

Zagwarantowana w art. 58 Konstytucji wolność zrzeszania się jest źródłem i przesłanką szeregu praw podmiotowych, które wypływają z niej, stanowiąc gwarancję jej rzeczywistej realizacji przez uprawnione podmioty. Wymienić tu należy między innymi prawo do przystępowania do zrzeszenia oraz przynależności do niego. W tym kontekście członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej stanowi uprawnienie będące elementem wolności zrzeszania się.

2.2. Z art. 2 Konstytucji, a ściślej, z zasady zaufania jednostki do państwa, wywodzona jest zasada ochrony praw nabytych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych”. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego. i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie "szczególnych okoliczności", uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o "sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły" (zamiast wielu: wyrok z 22 czerwca 1999r., K 5/99, OTK 1999/5/100). Zdaniem Trybunału, by ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć:1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (wyrok z 7 maja 2014r., K 43/12, OTK-A 2014/5/50).

Konieczne jest także przypomnienie, że na gruncie art. 2 Konstytucji RP ochroną nie są objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dniu orzekania porządku konstytucyjnego (por. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU 1999/7/165).

2.3. Wywodzona z zawartej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli państwa prawnego zasada zaufania obywatela do państwa wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Ma ona

swoja własną wartość normatywną, wyrażającą się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001r., K 27/00, OTK 2001/2/29). Pewność prawa to taki zespół cech, przysługujących prawu, który gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W związku z tym, do naruszenia wartości, które znajdują się u podstaw zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, dochodzi w sytuacji gdy rozstrzygnięcie ustawodawcy "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 prawach". (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000r., P. 3/00, OTK 2000/5/138, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada państwa prawa, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, była zasadniczo dokonywana z zastosowaniem przepisów przejściowych, a przynajmniej z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2014r., K 49/12, OTK-A 2014/8/94, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lutego 2015r., P 10/11, OTK-A 2015/2/13). Trzeba także podkreślić, że zdaniem Trybunału, ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki.

3. Zarzut niezgodności art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

3. 1 W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ ingeruje znacząco w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się poprzez pozbawienie obywateli nabytego zgodnie z obowiązującymi w dacie owego nabycia przepisami prawa członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, naruszając również tym samym wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.1.2.W pierwszej kolejności ustalić wypada, czy wprowadzone ograniczenie znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych i czy nie istniała możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych.

W sprawie K 60/13 Trybunał stwierdził m.in., że art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP 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. Ponieważ zaskarżona norma ma, jak się zdaje, służyć realizacji dyrektyw płynących z wyroku w sprawie K.60/13, uznać należy, że jest ona uzasadniona potrzebą ochrony praw majątkowych osób, które posiadają tytuły prawne (bądź ekspektatywy praw) do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych. Pozbawienie członkostwa osób, które takim węzłem prawnym ze spółdzielnią nie są związane, a tym samym pozbawienie ich uprawnień korporacyjnych, takich jak np. prawo wyborcze i prawo udziału w podejmowaniu uchwał, ma chronić tę pierwszą kategorię osób przed ingerencją w kwestie zarządu nieruchomościami spółdzielczymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podmioty niemające interesu w realizacji ustawowych celów spółdzielni mieszkaniowej mogły dotąd korzystać z praw korporacyjnych, a tym samym osłabiać możliwość wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są przez tę spółdzielnię. Biorąc pod uwagę powyższe, można uznać, 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. Jest już jednak wątpliwe, czy takie rozwiązanie zawsze prowadzi do ochrony interesów majątkowych pozostałych członków spółdzielni, o czym będzie jeszcze mowa poniżej. Ponadto, rozwiązanie to nie wydaje się niezbędne dla ochrony praw majątkowych pozostałych członków spółdzielni, którym służą określone tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni. Obowiązujące przepisy przewidują bowiem środki prawne, których celem jest ochrona praw „mniejszości" w ramach spółdzielni oraz możliwość poddania kontroli sądowej każdej uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni poprzez jej zaskarżenie do sądu, a także w zasadzie każdej uchwały rady nadzorczej spółdzielni. Zgodnie z art. $8^{3}$ ust. 9 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uchwały w spółdzielni zapadają większością głosów (chyba że ustawa przewiduje większość kwalifikowaną). Wszystkie projekty uchwał oraz porządek obrad znany jest członkom spółdzielni z dużym wyprzedzeniem (art. $8^{3}$ ust. 6 u.s.m.). Nie ma więc przeszkód, aby zwolennicy konkretnych rozstrzygnięć zadbali wcześniej o właściwą frekwencję na posiedzeniach tak, aby móc przegłosować preferowane przez siebie projekty.

Zgodnie z 42 Prawa spółdzielczego, każdy członek może wytoczyć powództwo o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni (w tym również na tej podstawie, że godzi ona w interesy spółdzielni, bądź ma na celu pokrzywdzenie członka), o stwierdzenie jej nieważności albo nieistnienia. W orzecznictwie sądowym jednolicie dopuszcza się również możliwość kwestionowania na drodze sądowej uchwał rady nadzorczej spółdzielni (por. wyrok Sądu Najwyższego z 19.03. 2002 r. IV CKN 900/00, wyrok Sądu Najwyższego z 18.09. 2003 r. I CK 115/02, wyrok Sądu Najwyższego z 2.08. 2007 r. V CSK 163/2007, uchwała Sądu Najwyższego z 4.06. 2009 r. III CZP 30/09). Ponadto, na skutek wprowadzenia w art. 3 ust. 6-9 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasady automatycznej utraty członkostwa przez osoby tam wymienione, liczba członków, niezwiązanych ze spółdzielnią „interesem majątkowym", będzie systematycznie spadać, pomniejszając ich wpływ na działalność spółdzielni. Z tych powodów, w ocenie Rzecznika ingerencja w sferę praw nabytych poprzez pozbawienie członkostwa wszystkich osób, które w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej u.s.m. nie posiadały tytułów prawnych do lokali nie była konieczna i nieodzowna z punktu widzenia ochrony praw majątkowych osób posiadających tytuły prawne do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych.

3.1.3. Zakwestionowany przez Rzecznika przepis art.4 ustawy zmieniającej u.s.m. stanowi refleks wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasady generalnej, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej może przysługiwać wyłącznie osobie, która posiada tytuł prawny do lokalu w spółdzielni bądź ekspektatywę uzyskania takiego (konkretnego) tytułu prawnego. Przy czym ta zasadnicza zmiana postrzegania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej – jako pochodnej i wtórnej w stosunku do interesów majątkowych zrzeszonych w spółdzielni osób – stanowić ma realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Rzecznika, zaskarżony przepis w nieadekwatny sposób realizuje intencje wynikające z przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, prowadząc w istocie do ich wypaczenia. Warto ponownie przypomnieć argumentację, która legła u podstaw rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie K 60/13.

Trybunał wskazał m.in., że charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, 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. 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.

Ww. przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP, utraciły moc obowiązującą z dniem 10 lutego 2015 r. Niemal natychmiast do Biura Rzecznika napływać zaczęły skargi od obywateli, w stosunku do których spółdzielnie mieszkaniowe podjęły próby pozbawienia członkostwa z powołaniem się bezpośrednio na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Ocena skutków wyroku Trybunału w omawianym zakresie stała się przedmiotem korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju W ocenie Rzecznika, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oddziałuje prospektywnie ponieważ bezpośrednim jego skutkiem jest wyeliminowanie wskazanej przez Trybunał interpretacji przepisu od chwili ogłoszenia negatywnego wyroku Trybunału w dzienniku urzędowym. Konsekwencją wejścia tego wyroku w życie nie mogło być jednakże pozbawienie normy prawnej wszelkiej doniosłości i całkowite wykluczenie możliwości jej stosowania w odniesieniu do oceny zdarzeń prawnych zaistniałych w przeszłości. Osoby które nabyły członkostwo w spółdzielni przed ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. i nie dysponują jednym z praw do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, nadal pozostały w stosunku członkostwa i przysługiwały im wszelkie środki ochrony prawnej przed nieuzasadnionymi działaniami spółdzielni zmierzającymi do ograniczania ich praw w tym zakresie. Minister Infrastruktury i Rozwoju podzielił stanowisko Rzecznika w tej kwestii i w udzielonej odpowiedzi wskazał m.in., że nie zachodzą przesłanki do zastosowania w tym przypadku art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Brak jest zatem podstawy by spółdzielnie mogły stwierdzać wygaśnięcia członkostwa osób nieposiadających prawa do lokalu w jej zasobach. Pomimo wejścia w życie wyroku Trybunatu Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r., osoby które wcześniej nabyły członkostwo w spółdzielni nie mogą być tego prawa pozbawione. W przedmiotowej kwestii, jako istotny Ministerstwo uznało pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 r. (II CSK 335/10), w którym stwierdzone zostało, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie jest skuteczny *ex tunc* w takim zakresie, w jakim naruszałoby to zasady

ochrony praw słusznie nabytych (kopia pisma Rzecznika z dnia 27.07.2015r., znak IV.612.1.2015.AJ oraz odpowiedzi z dnia 28.08.2015r. znak DM.IV.6304.61.2015.MM.1 w załączeniu). Podobne stanowisko w kwestii skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 60/13 prezentowane jest także w orzecznictwie sądów powszechnych (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 31stycznia 2017r. , sygn. I ACa 1317/16, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 27 lipca 2016r., sygn. I ACa 163/13, oba opubl. na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych).

Trzeba także wskazać, że omawiany wyrok Trybunału stwierdzał niekonstytucyjność przepisu, który w istocie dotyczył kwestii powstania (nie zaś ustania) członkostwa w spółdzielni. Rozważając kwestię powiązania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z wolnością zrzeszania się, Trybunał stwierdził, że „przesądzenie w ustawie (o spółdzielniach mieszkaniowych – dopisek własny) o podstawowym zakresie i celu działalności spółdzielni mieszkaniowych wskazuje na cechy, jakimi powinny się charakteryzować osoby ubiegające się o członkostwo w takiej spółdzielni."

Z powyższych uwag wynika zatem, jak się zdaje, iż po pierwsze, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 60/13 nie miał skutku *ex tunc*, a po drugie, że nie wynikał z niego obowiązek ustawodawcy uchwalenia przepisu, który pozbawiałby członkostwa wszystkie osób, które nabyły je wcześniej lecz – czy to w dacie jego wejścia w życie, czy to w dacie zmiany przepisów – nie posiadały tytułu prawnego do lokalu, o którym mowa była w wyroku Trybunału. W związku z tym nie można uznać, aby uchwalenie art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. było konieczne dla realizacji omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Taki motyw nie wynika ponadto *expressis verbis* z dokumentacji zgromadzonej w ramach procesu legislacyjnego. Z uzasadnienia poprawki Nr 29 zgłoszonej we wskazanej wyżej uchwale Senatu RP, która stanowiła podstawę uchwalenia art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. wynika, że „Senat nie podzielił poglądu Sejmu co do treści art. 4 ustawy, zgodnie z którym przepisy nowej ustawy miałyby zastosowanie do nowych członków spółdzielni a dotychczasowi członkowie, którym nie przysługuje w spółdzielni żadne prawo do lokalu zachowaliby członkostwo w spółdzielni i zmodyfikował jego treść, określając, że w dniu wejścia w życie ustawy członkostwo „członków oczekujących" w spółdzielni wygasa". Z tego uzasadnienia zdaje się więc raczej wynikać, że podstawowym celem prawodawcy było pozbawienie członkostwa z dniem wejścia w życie ustawy jednej tylko kategorii członków - tzw. „członków oczekujących", czyli osób, które – na podstawie różnych uprawnień – oczekiwały na uzyskanie tytułu prawnego do lokalu. Cel ten nie znalazł niestety właściwego i jednoznacznego odzwierciedlenia w treści przepisu. W praktyce okazało się, że wywołuje on różne, niekorzystne i prawdopodobnie niezamierzone przez ustawodawcę skutki prawne, ponieważ nie uwzględniono w nim mnogości stanów faktycznych, które wiązały się z posiadaniem członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Jednakowo potraktowane zostały osoby, których prawa można uznać za słusznie nabyte, jak i te, których członkostwo w

spółdzielni mieszkaniowej faktycznie nie ma żadnego uzasadnienia. Co gorsza, w niektórych przypadkach art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. pozbawił członkostwa osoby, które ponad wszelką wątpliwość są związane „węzłem prawnym" ze spółdzielnią, a więc zadziałał w sposób absolutnie sprzeczny z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 60/13.

3.2.1. Wątpliwe jest już to, czy ustawodawcy udało się w ogóle zrealizować cel, określony w uzasadnieniu senackiej poprawki do art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m., t.j. pozbawić członkostwa w spółdzielni kategorię tzw. „członków oczekujących". Zgodnie bowiem z interpretacją Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, do dużej grupy osób, potocznie uważanych właśnie za „członków oczekujących" art. 4 nie ma zastosowania. W opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju „Analizie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych" Ministerstwo tłumaczy, że „na szczególną uwagę zasługuje status prawny tzw. członków oczekujących tj. osób przyjętych w poczet członków spółdzielni przed 1990 r. posiadających oszczędnościowe książeczki mieszkaniowe z zawinkulowanym wkładem mieszkaniowym i zawartą umową w sprawie kolejności przydziału lokalu na podstawie nieobowiązującego już art. 205 ups. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, że osoby takie posiadają roszczenie o ustanowienie prawa do lokalu. W wyroku z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II CSK 266/11, Sąd Najwyższy wskazał, że nie można podzielić stanowiska, że skreślenie przepisów art. 218 - 222 ups dokonane przez art. 29 pkt 11 usm powoduje, iż od chwili wejścia w życie usm roszczenie o przydział lokalu spółdzielczego jest pozbawione podstawy prawnej jak również nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy o ustanowienie takiego prawa. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby do pozbawienia uprawnionych przysługującego im prawa podmiotowego w postaci oczekiwania na przydział mieszkania spółdzielczego, wynikającego z zawarcia umowy o kolejności przydziału i nadejścia terminu, w którym zobowiązanie spółdzielni wynikające z tej umowy powinno być zrealizowane Jeżeli zatem na podstawie przepisów ups powstało po stronie członka spółdzielni roszczenie o przydział lokalu mieszkalnego, które nie zostało przez spółdzielnię zrealizowane, to późniejsze skreślenie tych przepisów przez przepisy usm nie mogło zniweczyć już istniejącego roszczenia, które powinno być zrealizowane na podstawie nowych przepisów usm. Również w piśmiennictwie pojawił pogląd, że poczynając od momentu zawarcia umowy o kolejność przydziału można mówić o nabyciu przez członka ekspektatywy prawa do mieszkania (W. Chrzanowski, T. Misiuk; Prawo do przydziału spółdzielczego lokalu mieszkalnego: (na zasadach ogólnych); Palestra 32/1-2 (361-362), 12-27; 1988 r.). Dodatkowo wskazać należy, że z chwilą wejścia w życie usm, roszczenie o przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu uległo przekształceniu w roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Roszczenie to przysługiwało uprawnionemu także po przywróceniu możliwości ustanowienia

własnościowego prawa do lokalu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., sygn. akt III CZP 68/04).

Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że dotychczasowi tzw. członkowie oczekujący z zawinkulowanym wkładem mieszkaniowym i zawartą umową w sprawie kolejności przydziału lokalu, dysponują roszczeniem o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub roszczeniem o ustanowienie odrębnej własności lokalu (ekspektatywą własności), a zatem należy osoby takie traktować jak członków, o których mowa art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 usm."

W świetle cytowanych uwag, art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. dopuszcza dalsze członkostwo w spółdzielni bardzo dużej grupy osób, które są tzw. „członkami oczekującymi" w przytoczonym wyżej znaczeniu. Osoby te mogą nigdy nie zrealizować swego roszczenia o ustanowienie prawa do lokalu, które jest pochodną posiadania zawinkulowanego wkładu oraz podpisania w przeszłości umowy w sprawie kolejności lokalu. Jest bowiem powszechnie wiadome, że ów „zawinkulowany wkład" nie stanowi obecnie równowartości ani wkładu mieszkaniowego ani tym bardziej budowlanego, zatem realizacja ww. roszczenia o ustanowienie prawa do lokalu wymaga od „członka oczekującego" dopłaty pieniężnej - w praktyce – do wysokości ceny rynkowej mieszkania. Brak środków pieniężnych bądź woli wydatkowania środków na ten cel jest właśnie powodem, dla którego niektóre osoby tak długo pozostają zaledwie „członkami oczekującymi" i nie realizują swego roszczenia. Z doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że to właśnie owi „członkowie oczekujący" – często z kilkudziesięcioletnim stażem członkostwa, pomimo niezrealizowania przysługującego im roszczenia - stanowią w spółdzielniach mieszkaniowych najliczniejszą grupę członków, którzy nie mają bezpośredniego, majątkowego powiazania ze spółdzielnią w takim znaczeniu, o jakim mówi Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 60/13. Inna grupa członków, o których była mowa w tym wyroku, t.j. ci, którzy posiadali tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych, lecz je zbyli lub w inny sposób utracili, mogli bowiem zostać – na gruncie przepisów obowiązujących przed omawianą nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – pozbawieni członkostwa przez właściwy organ spółdzielni w drodze uchwały. Powszechnie przyjęte bowiem było w praktyce, że spółdzielnie mieszkaniowe w swoich statutach jako podstawę np. wykreślenia z rejestru członków przyjmowały zbycie prawa do lokalu w spółdzielni (o ile było to jedyne prawo służące danemu członkowi). Takie postanowienia statutów spółdzielni znajdowały podstawę prawną w art. 24 Prawa spółdzielczego w zw. z art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu sprzed 9 września 2017r.

3.2.2. Art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. literalnie pozbawił członkostwa tych członków spółdzielni, którzy w przeszłości uzyskali przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo

własności albo prawo użytkowania wieczystego, i którzy obecnie, po podjęciu przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów w dniu 24 maja 2013r. uchwały o sygn. akt III CZP 104/12 (Biul.SN 2013/5/7), dysponują jedynie ekspektatywą spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Z doniesień medialnych wynika, że osób w takiej sytuacji może być ok. pół miliona (w samej Warszawie – ok. 300 tysięcy). Aktualnie spółdzielnie mieszkaniowe wykreślają te osoby z rejestru członków. Warto zwrócić uwagę, że omawiana grupa osób znalazła się w sytuacji wynikającej z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 z przyczyn niezawinionych. Osoby te w przeszłości uzyskiwały przydziały spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Dopiero na skutek zmieniających się przepisów oraz otoczenia prawnego uznane zostało, że z uwagi na brak po stronie spółdzielni mieszkaniowej tytułu prawnego do gruntu (prawa własności bądź prawa użytkowania wieczystego) osobom tym nie może przysługiwać ograniczone prawo rzeczowe, a jedynie jego ekspektatywa. Koncepcja ta została przedstawiona w powołanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. III CZP 104/12. Podkreślenia wymaga, że w uchwale tej Sąd Najwyższy odszedł od wcześniej prezentowanych poglądów, bowiem poprzednio twierdził, że: „Założenie księgi wieczystej w celu ustalenia stanu prawnego własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego w budynku stanowiącym własność spółdzielni mieszkaniowej nie jest uzależnione od uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do nieruchomości, na której znajduje się ten budynek mieszkalny" (uchwała z dnia 30 maja 1994r. sygn. akt III CZP 73/94, OSNC 1994/12/236). Problem statusu prawnego wskazanej grupy osób był przedmiotem wieloletniej korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z kolejnymi ministrami właściwymi w sprawach mieszkalnictwa. Również sprawa następstw wejścia w życie art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. dla tej grupy członków spółdzielni mieszkaniowych została przedstawiona w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Inwestycji i Rozwoju ( kopia pisma Rzecznika z dnia 5.04.2018r., znak IV.7211.54.2018.DZ oraz odpowiedź resortu z dnia 7 maja 2018r., znak DM.5.6304.102.2018.MKS.1- w załączeniu).

Wykreślenie osób, którym – zgodnie z wyżej powołaną uchwałą Sądu Najwyższego - służy ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, z rejestru członków spółdzielni mieszkaniowej, powoduje odebranie przysługujących im do tej pory uprawnień korporacyjnych wynikających ze stosunku członkostwa, pomimo, iż niewątpliwie wiążą ich ze spółdzielnią mieszkaniową interesy o charakterze majątkowym, polegające bezpośrednio na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Osoby te zostały jednak z mocy zaskarżonego przepisu pozbawione wpływu na funkcjonowanie spółdzielni i współdecydowanie o szeregu aspektów jej działalności, w szczególności odnoszących się do zarządzania majątkiem spółdzielni, dostępu do dokumentów spółdzielczych, uprawnienia do żądania przedstawienia przez spółdzielnię kalkulacji wysokości opłat.

3.2.3 Art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. znajduje również zastosowanie w stosunku do członków tzw. spółdzielni popegeerowskich, które były zakładane w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 91). W myśl tego ostatniego przepisu (który zresztą był kilkakrotnie modyfikowany), grunty Zasobu zabudowane obiektami infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym wraz z innym mieniem niezbędnym do korzystania z tej infrastruktury Krajowy Ośrodek może przekazać, w drodze umowy, nieodpłatnie na własność gminie albo spółdzielni utworzonej przez nabywców lokali określonych w art. 42 ust. 1 w celu administrowania budynkami, w których znajdują się te lokale.

Na podstawie wskazanej regulacji w przeszłości regułą było, że właściciele mieszkań w budynkach stanowiących poprzednio zasób likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zakładali spółdzielnie mieszkaniowe, którym przekazywana była ww. infrastruktura techniczna i które administrowały budynkami. Obecnie, w znakomitej większości przypadków właściciele lokali utracili z mocy prawa członkostwo w takich spółdzielniach, ponieważ nie przysługuje im spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w ramach omawianych spółdzielni. Spółdzielnie te po prostu z założenia nie miały w swoich zasobach lokali, do których tego typu prawa mogły przysługiwać ich członkom. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, iż członkowie tych spółdzielni byli z nimi powiązane interesem polegającym za zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, skoro spółdzielnie powołane były do zarządzania majątkiem członków, w tym dbania o utrzymanie w należytym stanie technicznym substancji mieszkaniowej i pozostałej infrastruktury towarzyszącej mieszkaniom.

W efekcie spadku liczby członków spółdzielni poniżej ustawowego minimum na skutek działania art. 4 ustawy nowelizującej, spółdzielnie te muszą zostać postawione w stan likwidacji. Takie też jest stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (kopia pisma do Spółdzielczego Regionalnego Związku Rewizyjnego w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2017r. , znak DM.5.6304.249.2017.MKS.1Z, kopia w załączeniu).

Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na wpływające do niego skargi obywateli dotyczące tej sprawy, zwrócił się do Krajowej Rady Spółdzielczej z prośbą o wyjaśnienia, dotyczące sposobu likwidacji spółdzielni, skutków tej likwidacji oraz skali zjawiska (kopia udzielonych przez Krajową Radę Spółdzielczą wyjaśnień w załączeniu.). Udzielone informacje wskazują na trudności proceduralne związane z przeprowadzanym procesem likwidacji spółdzielni oraz wiążące się z tym – także dla mieszkańców budynków i byłych

członków spółdzielni – koszty. Podkreślona została nieracjonalność tego rozwiązania – likwidacja omawianych spółdzielni spowoduje zasadnicze problemy z bieżącym administrowaniem nieruchomościami, a z uwagi na położenie budynków zazwyczaj z dala od większych miast, ze znalezieniem profesjonalnego zarządcy nieruchomości. Dla mieszkańców budynków „popeegerowskich" zaistniały stan rzeczy jest niezrozumiały, a powody, dla których dobrze funkcjonujące spółdzielnie administrujące ich mieniem mają być likwidowane są całkowicie nieracjonalne. Krajowa Rada Spółdzielcza sygnalizuje, że z uwagi na brak zainteresowania likwidacją ze strony byłych członków i zarządów spółdzielni, a także brak środków finansowych na przeprowadzenie likwidacji, w praktyce może ona nie zostać w ogóle realizowana.

Nie można ponadto, zdaniem Rzecznika, wykluczyć na gruncie przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze dotyczących likwidacji spółdzielni, że majątek likwidowanej spółdzielni zostanie przekazany innym podmiotom niż byli członkowie. W takiej zaś sytuacji powstaje realne zagrożenie dla właściwego utrzymania zasobów mieszkaniowych, skoro majątkiem tym jest właśnie infrastruktura techniczna, niezbędna dla utrzymania w należytym stanie substancji mieszkaniowej. Bez wątpienia przekazanie tej infrastruktury podmiotom prywatnym, działającym w oparciu o kryterium zysku może wypłynąć na wysokość opłat związanych z utrzymaniem nieruchomości mieszkaniowych, należnych od właścicieli lokali.

Analogiczny problem dotyczy także spółdzielni domów jednorodzinnych, w których po wybudowaniu domów i przeniesieniu własności na członków również nie występuje pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem węzeł majątkowy, o jakim mowa w art. 4 ustawy nowelizującej, natomiast nadal istnieje interes majątkowy członków wyrażający się w tym, że spółdzielnia, administrując ich lokalami, w sposób pośredni zaspokaja ich potrzeby mieszkaniowe.

Warto ponadto zwrócić uwagę, iż przedstawiona problematyka stała się przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych pierwszej instancji. Rozbieżna wykładnia dotyczy okoliczności, czy prawa, wymienione w art. 4 ustawy nowelizującej, muszą być pochodne od pierwotnego majątku spółdzielni czy też nie (innymi słowy, czy wystarczy dla zachowania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej jakiekolwiek prawo do lokalu będącego w zasobach dowolnej spółdzielni i zlokalizowanego w dowolnym miejscu). Kwestia ta została odmiennie (przy zbliżonych okolicznościach faktycznych) rozstrzygnięta przykładowo w wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 14 marca 2018r. (sygn. IC 26/18, Lex nr 2483187) oraz w wyroku z 10 kwietnia 2018r. (sygn.. I C 25/18, LEX nr 2483201) i w wyroku z dnia 17.04.2018r. Sądu Okręgowego w Olsztynie (sygn. IC 27/18, Lex nr 2514567) – wszystkie wyroki jeszcze nieprawomocne.

W tych dwóch ostatnich wyrokach Sądy podjęły próbę wykładni art. 4 ustawy zmieniającej także przy uwzględnieniu argumentu, że w rozpatrywanych sprawach

spółdzielnie mieszkaniowe powstały w bardzo małych miejscowościach celem zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych członków i właścicieli lokali, którymi zarządzały. Pozbawienie tych właścicieli członkostwa w spółdzielniach skutkować musiałoby ich likwidacją, a co za tym idzie, pozbawieniem ochrony tych osób, które ja stworzyły. Doszłoby bowiem do przejęcia majątku spółdzielni „przez podmiot gospodarczy, który z uwagi na swego rodzaju faktyczny monopol będzie mógł narzucać byłym już spółdzielcom ceny usług w oparciu o kryterium zysku, jako cel działalności gospodarczej. Tego właśnie spółdzielcy chcieli uniknąć. Po to właśnie powołali Spółdzielnię. O nią obecnie walczą a redakcja regulacji ustawowej (…) daje im w ocenie Sądu podstawę do tej obrony" (por. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie w sprawie I C 25/18). Przywołana argumentacja sądów ukazuje nieracjonalność normy zawartej w art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m.

3.2.4. Art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. pozbawił ponadto z dniem wejścia w życie tej ustawy członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej wszystkie te osoby, które zbyły (bądź w inny sposób utraciły) służące im wcześniej prawo do lokalu w zasobach spółdzielni. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od 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). Najczęściej skarżący to będący obecnie w podeszłym wieku rodzice, którzy swoje prawo do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej przekazali dorosłym już dzieciom (nierzadko w celu ułożenia spraw majątkowych na wypadek śmierci), jednak nadal w lokalach tych zamieszkują, ponoszą opłaty związane z ich utrzymaniem i aktywnie uczestniczą w życiu spółdzielczej społeczności, z którą często związani są od kilkudziesięciu lat. Mają doświadczenie, wiedzę i czas wolny, aby udzielać się na rzecz lokalnej wspólnoty, chociażby uczestnicząc w zebraniach komitetów domowych czy będąc członkami organów spółdzielni. Dotychczas, jak wskazano wyżej, to od decyzji spółdzielni zależało, czy osoby takie, z uwagi na zbycie tytułu prawnego do lokalu, pozbawić członkostwa czy też nie. W kwestii tej podejmowana była uchwała właściwego organu spółdzielni, od której zainteresowana osoba mogła odwołać się w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego oraz poddać ją kontroli sądu powszechnego. Kontrola taka, co warto podkreślić, umożliwiała sądom dokonanie oceny podjętej uchwały także poprzez pryzmat wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 60/13 i ustalenie, czy w konkretnym przypadku osoba pozbawiona członkostwa związana jest ze spółdzielnią mieszkaniową owym interesem odnoszącym się do podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowej (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych), czy też nie.

Trudno uznać za racjonalne i sprawiedliwe pozbawienie tej grupy dotychczasowego członkostwa automatycznie, z dniem wejścia w życie ustawy. W ten sposób odebrano im gwarantowaną przez dotychczasowe przepisy możliwość weryfikacji takiego rozwiązania. Ustawodawca, ważąc potrzebę wprowadzenia tak radykalnej regulacji, nie wziął w ogóle pod

uwagę korzyści, jakie pozostawienie dotychczasowych członków w szeregach spółdzielni mieszkaniowej może przynieść całej społeczności danej spółdzielni. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 60/13 wyjaśniał, że powiązanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z realizacją przez spółdzielnię jej podstawowego celu wynikającego z ustawy 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 im lokali o innym przeznaczeniu. Nie sposób jednak zaprzeczyć, że także osoby, które zamieszkują w zasobach spółdzielni na podstawie tytułu prawnego w postaci dożywocia, użyczenia czy służebności mogą być i zazwyczaj są, zainteresowane zaspokajaniem ich potrzeb mieszkaniowych przez spółdzielnię, zwłaszcza zaś gdy ponoszą opłaty związane z bieżącą eksploatacją i utrzymaniem mieszkania.

3.2.5. We wszystkich wskazanych wyżej wypadkach trudno uznać, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej było prawem nabytym „niesłusznie" lub „niegodziwie". Art. 4 zrównuje sytuację osób, które takie członkostwo nabyły w oparciu o różne podstawy prawne i w różnym czasie i realiach gospodarczych i społecznych. Przewiduje on jednakowy skutek w stosunku do osób, które nadal pozostają związane „węzłem" majątkowym ze spółdzielnią (jak osoby, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu), jak i do osób, które w momencie uzyskania członkostwa posiadały tytuł prawny do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, a dopiero potem go utraciły, oraz do osób, które w momencie nabycia członkostwa były zainteresowane zaspokojeniem swych potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni i podjęły w tym kierunku jakieś czynności (czego wyrazem jest uzyskanie członkostwa), a następnie do zaspokojenia tych potrzeb mieszkaniowych nie doszło do dnia wejścia w życie zaskarżonego przepisu. Można założyć, że w momencie nabycia członkostwa wszystkich tych osób istniały i podstawy prawne i racjonalne powody, dla których zostało ono przyznane. Trzeba bowiem podkreślić, że do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 20 lipca 2017r. zawsze nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej następowało na podstawie uchwały uprawnionego organu spółdzielni. Uchwała taka musiała mieć zatem podstawę prawną, a zawarte w niej rozstrzygnięcie (także odmowa przyjęcia w poczet członków) podlegało weryfikacji zarówno w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, jak i na drodze sądowej. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 5 Prawa spółdzielczego zasady i tryb przyjmowania członków, wypowiadania członkostwa, wykreślania i wykluczania członków były określone w statucie każdej spółdzielni. Można więc założyć, że w każdym przypadku nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej znajdowało podstawę w statucie spółdzielni. Było nabywane zgodnie z obowiązującym w dacie wystąpienia tego faktu prawem i w tym sensie było nabyte słusznie.

Ze wszystkich wyżej wskazanych powodów, ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się, polegająca na pozbawieniu z mocy prawa pewnej grupy podmiotów członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z dniem wejścia w życie ustawy, narusza zasadę ochrony praw nabytych.

3.3. Art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich narusza również zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonana 20 lipca 2017r. miała na celu między innymi realizację dyrektyw wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 60/13. Cel ten został zrealizowany m.in. poprzez dokonanie zasadniczej zmiany w zakresie powstawania i ustania członkostwa w spółdzielni. Ustawa weszła w życie po upływie standardowej *vacatio legis* , t.j. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Nowe regulacje dotyczące członkostwa w spółdzielni, które w zamierzeniu ustawodawcy realizują wyrok Trybunału Konstytucyjnego zaczęły zatem działać niemal natychmiast. Art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. rozciągnął natomiast niejako skutki tego wyroku Trybunału także na zdarzenia z przeszłości, pozbawiając członkostwa z dniem jej wejścia w życie wszystkie osoby, które w tym dniu nie posiadały wymienionych w art. 4 tytułów prawnych do lokali. Regulacja taka została do projektu ustawy wprowadzona poprawką Senatu, w przeddzień jej uchwalenia przez Sejm. Przyjęta regulacja stanowiła zatem całkowite zaskoczenie, ponieważ diametralnie zmieniła dotychczasowe brzmienie projektowanej normy, która była przedmiotem uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych na etapie rządowego procesu legislacyjnego. Już w tym znaczeniu można stwierdzić, iż uchwalany art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. był zaskoczeniem dla jednostek, które nie mogły w żaden sposób przewidzieć wcześniej wprowadzenia takiego rozwiązania.

W szczególności swoje zaskoczenie podkreślają w skargach do Rzecznika osoby, które zbyły przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej u.s.m. prawo do lokalu będąc przekonanymi, że nadal będą mogły pozostać członkami spółdzielni mieszkaniowej. Podnoszą, że gdyby wiedziały wcześniej, iż nie będą mogły pozostać członkami spółdzielni mieszkaniowej, nie zdecydowałyby się na zbycie prawa do mieszkania.

Całkowitym zaskoczeniem zaskarżony art. 4 ustawy okazał się dla członków omawianych wyżej spółdzielni popegeerowskich – w tym wypadku nawet chyba sam ustawodawca nie przewidział zasadniczych i niekorzystnych skutków, jakie przepis ten w praktyce spowoduje, zagrażając wręcz dalszemu bytowi tych spółdzielni.

Trzeba także mieć na uwadze skutki, jakie działanie zaskarżonego przepisu wywiera na organizację spółdzielni mieszkaniowych, a zwłaszcza na funkcjonowanie jej organów. Otóż, członkiem rady nadzorczej spółdzielni może być wyłącznie członek spółdzielni. Zasada ta zawarta jest w art. 45 § 2 Prawa spółdzielczego. Wejście w życie art. 4 ustawy zmieniającej

u.s.m. spowodowało w wielu spółdzielniach konieczność dokonania wymiany składu rady nadzorczej z powodu utraty członkostwa przez osoby dotychczas wchodzące w jej skład. W niektórych wypadkach, gdy liczba członków rady nadzorczej spadła poniżej trzech, ten organ nadzoru w ogóle nie mógł funkcjonować (por. uchwała 7 sędziów SN - zasada prawna z dnia 17 listopada 1987 r., III PZP 30/87, OSNC 1988/5/57), przy czym skutek taki wystąpił już po 14 dniach od daty publikacji ustawy, nie dając spółdzielniom szans na przygotowanie się do tej sytuacji i przeciwdziałanie destabilizacji funkcjonowania organu nadzoru. W sytuacji, gdy jednocześnie w obrocie prawnym funkcjonuje zakaz pełnienia funkcji członka rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej dłużej niż dwie kolejne kadencje (art. $8^{2}$ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), w wielu spółdzielniach (zwłaszcza tych mniejszych) powstał problem ze znalezieniem nowych kandydatów do rady. Powszechnie wiadomo, że aktywność członków spółdzielni mieszkaniowych nie jest duża i *de facto* w większości spółdzielni mieszkaniowych funkcjonują od lat te same – niewielkie – grupy osób autentycznie zaangażowanych w jej bieżące sprawy i uczestniczących w jej organach.

Ze wskazanych wyżej powodów uznać należy, ze art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m., pozbawiający wszystkich dotychczasowych członków nieposiadających tytułów prawnych wymienionych w tym przepisie, członkostwa w spółdzielni z dniem wejścia w życie ustawy naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tak radykalne rozwiązanie, całkowicie odmienne od dotychczasowych, zadziałało natychmiast, nie dając dotkniętym nim jednostkom oraz spółdzielniom mieszkaniowym czasu na przygotowanie się do negatywnych skutków, jakie za sobą pociągnęło. Przy czym skutki te, przynajmniej w części wydają się być zupełnie przypadkowe, nieobjęte zamiarem ustawodawcy i również przez niego nieprzewidziane i nieprzeanalizowane. Ten brak racjonalności (a nawet poczucia odpowiedzialności za jakość stanowionych przepisów) w działaniu ustawodawcy również podważa zaufanie obywateli do państwa i ustanowionego przez nie prawa.

W świetle wszystkich przytoczonych argumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy o zmianie ustawy spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Załączniki:

1. Cztery odpisy wniosku z załącznikami
2. kopia pisma RPO z dnia 27.07.2015r. znak IV.612.1.2015.AJ
3. kopia pisma MIiR z dnia 28.08.2015r. znak DM.IV.6304.61.2015.MM.1
4. kopia pisma RPO z 5.04.2018r. znak IV.7211.54.2018.DZ
5. kopia pisma MIiR z 7.05.2018r., znak DM.5.6304.102.2018.MKS.1
6. kopia pisma RPO z 23.08.2018r., znak IV.7211.8.2018.KD
7. kopia pisma MIiR z 21.09.2018r., znak DM-III.430.85.2018.MKS
8. kopia pisma KRS z 15.03.2018r.
9. kopia pisma MiiB z 12.12.2017r.