



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 lipca 2020 r.

Pozycja 27

WYROK

z dnia 10 czerwca 2020 r.

Sygn. akt K 3/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 czerwca 2020 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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

o r z e k a:

I

Art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596) jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą po upływie 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 czerwca 2020 r. w Dz. U. poz. 1055.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 4 marca 2019 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596; dalej: u.z.s.m. lub ustawa zmieniająca) z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W pierwszej części uzasadnienia wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił przebieg prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą, wskazując, że Senat wprowadził do tekstu ustawy 34 poprawki, które w zasadniczy sposób zmieniły treść ustawy uchwalonej przez Sejm, a w wielu przypadkach wykraczały poza jej materię. Wskazał, że mimo sygnalizowanych w toku prac wątpliwości co do spełnienia wymagań prawidłowego procedowania, Sejm praktycznie bez żadnej dyskusji nad zmianami zaproponowanymi w uchwale Senatu przyjął ustawę w zmodyfikowanym istotnie kształcie. Rzecznik podkreślił, że zmiany dokonane na tak późnym etapie procedowania ustawy utrudniły odczytanie intencji ustawodawcy oraz dokonywanie wykładni uchwalonych przepisów, w tym zaskarżonego art. 4 u.z.s.m. Następnie omówił pierwotne i zmienione w toku prac senackich brzmienie regulacji wyrażonej w zaskarżonym przepisie. Zgodnie z ostatecznie przyjętym i ogłoszonym tekstem art. 4 u.z.s.m. członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie 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.

Kolejno Rzecznik Praw Obywatelskich, odwoławszy się między innymi do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dokonał wykładni przepisów Konstytucji przywołanych we wniosku jako wzorce kontroli. W tej części uzasadnienia zaznaczył, że działalność spółdzielni mieszkaniowych jest objęta gwarancjami ustanowionymi w art. 58 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, gwarancje te obejmują nie tylko relacje spółdzielni mieszkaniowych z państwem oraz innymi podmiotami, lecz także relacje między spółdzielnią a jej członkami. Wnioskodawca wywiódł z tego, że uprawnienie w postaci członkostwa w spółdzielni jest elementem wolności zrzeszania się. Jeśli chodzi o art. 2 Konstytucji, Rzecznik odniósł się do dwóch zasad wynikających z tego przepisu, a mianowicie zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i prawa.

Następnie wnioskodawca wyjaśnił, że art. 4 u.z.s.m. stanowi refleks wprowadzenia do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845, ze zm.; dalej: u.s.m. lub ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) zasady, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej może przysługiwać wyłącznie osobie, która posiada tytuł prawny (lub ekspektatywę prawa) do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Zmiana ta była pochodną wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 60/13. W ocenie Rzecznika, art. 4 u.z.s.m. w nieadekwatny sposób realizuje założenia wynikające z przywołanego wyroku TK, prowadząc w istocie do ich wypaczenia. Jego zdaniem, wyrok ten nie miał skutku *ex tunc*, a wobec tego nie wynikał z niego obowiązek ustawodawcy uchwalenia przepisu, który pozbawiałby członkostwa wszystkie osoby, które nabyły je wcześniej, a w dniu wejścia w życie wyroku TK lub w dniu zmiany przepisów nie posiadały tytułu prawnego do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 4 u.z.s.m. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, Rzecznik stwierdził, że zaskarżony przepis ingeruje w konstytucyjnie chronioną

wolność zrzeszania się i pozbawia obywateli prawa członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej nabytego zgodnie z obowiązującymi w dniu tego nabycia przepisami prawa.

Omówiwszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 60/13, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że pozbawienie praw korporacyjnych członków, którzy nie posiadają tytułu prawnego (lub ekspektatywy prawa) do lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej nie zawsze prowadzi do ochrony interesów majątkowych tych członków spółdzielni, którym tytuł taki przysługuje. Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie tego rodzaju nie spełnia kryterium niezbędności, gdyż obowiązujące przepisy przewidują inne środki prawne służące ochronie praw „mniejszości” oraz możliwość poddania kontroli sądowej każdej uchwały walnego zgromadzenia i co do zasady każdej uchwały rady nadzorczej. Rzecznik wskazał w tym aspekcie na regulację wyrażoną w art. 8³ ust. 6 i 9 u.z.s.m. oraz w art. 42 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1285, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze). Dodał przy tym, że wskutek wprowadzenia w art. 3 ust. 6-9 u.z.s.m. zasady automatycznej utraty członkostwa przez osoby tam wymienione, liczba członków niezwiązanych ze spółdzielnią „interese majątkowym” będzie systematycznie spadać, pomniejszając ich wpływ na działalność spółdzielni.

Wnioskodawca wyraził wątpliwość, czy ustawodawca w ogóle zrealizował cel określony w uzasadnieniu senackiej poprawki do art. 4 u.z.s.m. Przywołał interpretację Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, zgodnie z którą art. 4 u.z.s.m. nie ma zastosowania do dużej grupy osób (posiadających wkład zawinkulowany), potocznie uważanych za „członków oczekujących” (zob. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Analiza przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2017 r., poz. 1596*). Wskazał, że z doświadczeń Biura Rzecznika wynika, że to właśnie owi „członkowie oczekujący”, często z kilkudziesięcioletnim stażem członkostwa, pomimo niezrealizowania przysługującego im roszczenia, stanowią najliczniejszą grupę członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy nie mają bezpośredniego, majątkowego powiązania ze spółdzielnią w takim znaczeniu, o jakim mowa w wyroku TK o sygn. K 60/13. Dodatkowo zauważył, że inna grupa członków, o których była mowa w wymienionym wyroku, tj. ci, którzy posiadali tytuł prawny do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, lecz go zbyli lub w inny sposób utracili, mogli zostać – na gruncie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie u.z.s.m. – pozbawieni członkostwa przez właściwy organ spółdzielni w drodze uchwały (powszechnie przyjęte było to, że spółdzielnie w swych statutach jako podstawę wykreślenia z rejestru członków przyjmowały zbycie prawa do lokalu w spółdzielni).

Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że art. 4 u.z.s.m. pozbawił członkostwa tych członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy w przeszłości uzyskali przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu 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 uchwały z 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, dysponują jedynie ekspektatywą spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Wskazał, że według doniesień medialnych osób w takiej sytuacji może być ok. pół miliona (w samej Warszawie – ok. 300 tys.), a spółdzielnie wykreślają takie osoby z rejestru członków. Problem statusu prawnego tej grupy osób był przedmiotem wieloletniej korespondencji Rzecznika z kolejnymi ministrami właściwymi w sprawach mieszkalnictwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich odnotował, że art. 4 u.z.s.m. znajduje również zastosowanie do członków tzw. spółdzielni popegeerowskich. Na podstawie obowiązujących w przeszłości regulacji regułą było, że właściciele mieszkań w budynkach stanowiących poprzednio zasób likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zakładali spółdzielnie mieszkaniowe, którym przekazywana była infrastruktura techniczna i które administrowały budynkami. Rzecznik zaznaczył, że w znakomitej większości przypadków właściciele lokali

utracili członkostwo w takich spółdzielniach ponieważ nie przysługuje im spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu, roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu, ani roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w ramach omawianych spółdzielni. W efekcie spadku liczby członków poniżej ustawowego minimum, spółdzielnie te muszą być postawione w stan likwidacji (tak pismo Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa do Spółdzielczego Regionalnego Związku Rewizyjnego w Białymstoku z 12 grudnia 2017 r., znak DM.5.6304.249.2017.MKS.1). Rzecznik dodał, że analogiczny problem dotyczy także spółdzielni domów jednorodzinnych.

Wnioskodawca wskazał, że art. 4 u.z.s.m. pozbawił z dniem wejścia w życie tej ustawy członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej wszystkie te osoby, które zbyły (bądź w inny sposób utraciły) przysługujące im wcześniej prawo do lokalu w zasobach spółdzielni. Ze skarg kierowanych do Biura Rzecznika wynika, że chodzi tu często o osoby, które zbyły spółdzielcze prawo własnościowe lub prawo odrębnej własności lokalu, lecz nadal zamieszkują w tych samych lokalach na podstawie innych tytułów prawnych (np. dożywocia, służebności lub użyczenia). Rzecznik wyjaśnił, że są to najczęściej osoby w podeszłym wieku, które choć prawo do lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej przekazali dorosłym dzieciom (nierzadko w celu ułożenia spraw majątkowych na wypadek śmierci), to nadal ponoszą opłaty związane z utrzymaniem lokalu i aktywnie uczestniczą w życiu społeczności spółdzielczej. Rzecznik przypomniał, że dotychczas to od decyzji spółdzielni zależało, czy osoby takie, z uwagi na zbycie tytułu prawnego, pozbawić członkostwa, czy nie, a podjęta uchwała podlegała kontroli sądu powszechnego, który mógł – mając między innymi na uwadze wyrok TK o sygn. K 60/13 – ustalić, czy w konkretnym przypadku dana osoba jest związana ze spółdzielnią węzłem wiążącym się z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, automatyczne pozbawienie wymienionej grupy osób dotychczasowego członkostwa jest nieracjonalne i niesprawiedliwe. Rzecznik zaznaczył, że ustawodawca, decydując się na tak radykalne rozwiązanie, nie wziął pod uwagę korzyści, jakie może przynieść całej społeczności danej spółdzielni pozostawienie członkostwa takim osobom – np. poprzez zmniejszenie możliwości ingerencji w kwestie związane z zarządem przez osoby, które nie są zainteresowane zaspokajaniem swych potrzeb mieszkaniowych w danej spółdzielni.

Wnioskodawca stwierdził, że nie ma podstaw, by uznać, iż członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej było prawem nabytym „niesłusznie” lub „niegodziwie”. Zaznaczył przy tym, że art. 4 u.z.s.m. zrównuje sytuację osób, które takie członkostwo nabyły w różnych reżimach prawnych, w różnym czasie i w różnych realiach społeczno-gospodarczych. Zaskarżony przepis przewiduje taki sam skutek w stosunku do osób, które nadal pozostają związane ze spółdzielnią „węzłem” majątkowym, osób, które w chwili uzyskania członkostwa posiadały tytuł prawny do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, a następnie go utraciły, a także do osób, które w momencie uzyskania członkostwa były zainteresowane zaspokajaniem swych potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni, lecz celu tego nie zrealizowały przed dniem wejścia w życie art. 4 u.z.s.m.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że wejście w życie art. 4 u.z.s.m. zaskoczyło jednostki, które nie mogły przewidzieć wcześniej, że rozwiązanie w nim wyrażone stanie się obowiązującym prawem. Rzecznik wskazał, że zaskarżony przepis nie tylko wszedł w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia ustawy, lecz „rozciągnął” skutki wyroku TK o sygn. K 60/13 także na zdarzenia z przeszłości. Zaznaczył raz jeszcze, że regulacja taka została wprowadzona do tekstu ustawy na etapie prac w Senacie, w przeddzień jej uchwalenia przez Sejm. Dodał na marginesie, że działanie zaskarżonego przepisu wywiera wpływ nie tylko na sytuację po-

szczególnych, opisanych grup osób, lecz także na funkcjonowanie organów spółdzielni mieszkaniowych – np. członkiem rady nadzorczej może być wyłącznie członek spółdzielni.

Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 4 u.z.s.m. nie stworzył jednostkom możliwości przygotowania się do przewidzianych w nim skutków. Zdaniem Rzecznika, skutki te są nadto przypadkowe, nieobjęte zamiarem ustawodawcy, nieprzeanalizowane, a zatem także nieracjonalne.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 3 lipca 2019 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 4 u.z.s.m. w zakresie, w jakim dotyczy osób, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz członków spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanych im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.; dalej: u.g.n.r.) jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W pierwszej części uzasadnienia swego stanowiska Sejm przedstawił przebieg prac legislacyjnych oraz otoczenie normatywne zaskarżonego przepisu, a nadto omówił najważniejsze tezy wyroku TK o sygn. K 60/13.

Następnie Sejm przeanalizował pojęcie członkostwa jako centralnej kategorii prawa spółdzielczego, wskazując w szczególności, że w nowym stanie prawnym nabycie członkostwa w spółdzielni, podobnie jak jego utrata, następuje co do zasady *ex lege*. Sejm wyjaśnił, że oznacza to – pośrednio determinowane względami celowościowymi i funkcjonalnymi – odejście od wcześniej obowiązujących ogólnych założeń odwołujących się do pierwotnego charakteru członkostwa w spółdzielni oraz pojęciowej odrębności stosunku prawnego, w ramach którego członek uzyskuje prawo do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej – obecnie to stosunek prawny określany dotychczas jako pochodny wobec członkostwa w spółdzielni uzyskuje walor pierwszoplanowy, zaś nabycie i trwanie stosunku członkostwa jest od niego ściśle zależne.

Sejm stwierdził nadto, że część argumentacji zawartej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w istocie jest polemiką ze stanowiskiem TK wyrażonym w wyroku o sygn. K 60/13. W szczególności – w ocenie Sejmu – sprzeczne z poglądem prawnym TK jest założenie Rzecznika, że wystarczającym mechanizmem prawnym zabezpieczającym ochronę praw członków dysponujących określonym tytułem prawnym do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej jest możliwość poddania uchwał walnego zgromadzenia i większości uchwał rady nadzorczej kontroli sądowej oraz możliwość pozbawienia członkostwa przez właściwy organ spółdzielni na podstawie statutu.

Sejm nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawcy w zakresie dotyczącym ustania członkostwa osób, które zbyły przysługujące im prawo do lokalu spółdzielczego, lecz nadal w nim zamieszkują na podstawie innych tytułów prawnych (np. dożywocia, służebności czy użyczenia). Po pierwsze, Sejm uznał, że teza wnioskodawcy całkowicie abstrahuje od faktu, iż potrzeby tych osób zaspokajane są na podstawie odrębnego stosunku prawnego łączącego je z właścicielem lokalu lub uprawnionym z tytułu własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, nie zaś na podstawie stosunku łączącego je ze spółdzielnią. Po drugie, Sejm zaznaczył, że osoby te mogą być w dalszym ciągu zaangażowane w funkcjonowanie spółdzielni jako pełnomocnicy nabywcy prawa do lokalu, który uzyska członkostwo w spółdzielni (art. 8³ ust. 1¹ u.s.m.).

W ocenie Sejmu, nieuzasadniony jest również zarzut dotyczący pozbawienia członkostwa dotychczasowych członków rady nadzorczej, którzy nigdy nie posiadali prawa do lokalu, znajdującego się w zasobach spółdzielni, a członkostwo w spółdzielni nabyli wyłącznie celem zadośćuczynienia wymaganemu sformułowanemu w art. 45 § 2 prawa spółdzielczego. Zdaniem Sejmu, przedstawiona dla uzasadnienia tego zarzutu argumentacja wnioskodawcy

nie tylko nie przemawia na rzecz niekonstytucyjności art. 4 u.z.s.m., ale wprost przeciwnie – wpisuje się w wywód Trybunału w sprawie o sygn. K 60/13.

Sejm uznał, że przedstawiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja „nie może odnieść skutku w niniejszym postępowaniu”. Sejm podniósł przy tym: „Punktem wyjścia musi być założenie o systemowej spójności postanowień ustawy zasadniczej oraz rozwiązań zapewniających wydanie wyroku przez Trybunał po wszechstronnym i należytym rozpatrzeniu sprawy – w tym również argumentów mogących przemawiać za zgodnością określonej regulacji z danym wzorcem kontroli ze względu na konieczność ochrony innej, konkurencyjnej wartości, wolności lub prawa”.

Podsumowując tę część swego pisemnego stanowiska, zaznaczywszy, że Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność zapewnienia ochrony praw majątkowych członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy dysponują prawami do lokali w spółdzielni, Sejm stwierdził, iż zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis wolności zrzeszania się jest nieuzasadniony. Podkreślił, że o ile można uznać zakwestionowaną regulację za ograniczenie wolności zrzeszania się, to ograniczenie to jest uzasadnione z jednej strony – konstrukcją prawną spółdzielni mieszkaniowych, z drugiej zaś – koniecznością ochrony praw i wolności (głównie praw majątkowych) innych osób (członków spółdzielni dysponujących tytułem prawnym do lokalu w postaci definitywnie ukształtowanego prawa lub jego ekspektatywy), zgodnie z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przez art. 4 u.z.s.m. wynikających z art. 2 Konstytucji zasad ochrony zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, Sejm ponownie podkreślił, że zakwestionowany przepis należy analizować jako dostosowujący obowiązującą regulację do wyroku TK o sygn. K 60/13. Zdaniem Sejmu, ustawodawca, wykonując wyrok TK, „dysponował (...) ograniczoną (względną) swobodą, determinowaną dążeniem do zapewnienia stanu konstytucyjnego konformizmu zarówno w obszarze regulacji materialnoprawnych, rządzących nabywaniem członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych w przeszłości, jak również regulacji intertemporalnych, określających skutki wyroku TK i wprowadzonej w jego efekcie zmiany normatywnej dla stosunków prawnych istniejących w dacie wejścia w życie [u.z.s.m.]”. Sejm nie podzielił stanowiska Rzecznika, że wyrok TK o sygn. K 60/13 dotyczył kwestii powstania (nie zaś ustania) członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. W ocenie Sejmu, konieczność wykonania orzeczenia TK wymagała wprowadzenia zmian zarówno prospektywnie, jak i retrospektywnie. Sejm uznał, że przyjęcie regulacji pozwalającej na utrzymanie członkostwa przez osoby niespełniające ustawowych przesłanek przewidzianych *de lege lata* dla członków spółdzielni mieszkaniowej prowadziłoby do utrzymania się stanu niekonstytucyjności w nieokreślonym horyzoncie czasowym. Podkreślił przy tym, że wprowadzenie zmian legislacyjnych tylko w odniesieniu do zdarzeń przyszłych nie wyeliminowałoby naruszeń, które legły u podstaw stwierdzenia niekonstytucyjności w wyroku o sygn. K 60/13.

Następnie Sejm nie zgodził się z zarzutami i argumentacją wnioskodawcy dotyczącymi sytuacji prawnej członków spółdzielni, którym przysługiwało lub przysługuje prawo do domu jednorodzinnego. Przeanalizowawszy dawny i obecny stan prawny w zakresie prawa do domu jednorodzinnego, Sejm stwierdził, że art. 4 u.z.s.m. powinien być interpretowany z uwzględnieniem tego otoczenia normatywnego, w szczególności z uwzględnieniem art. 2 ust. 3 u.z.s.m. W tym kontekście podniósł, że nie ma podstaw, by stosować przewidziany w art. 4 u.z.s.m. mechanizm ustawiania (wygasania) członkostwa w sytuacji, w której członkowi przysługuje prawo własności lub ekspektatywa własności domu jednorodzinnego nabytego lub wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową, następnie przeniesione na niego przez spółdzielnię.

Sejm podzielił natomiast zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich co do dwóch kategorii osób, a mianowicie: 1) osób, które uzyskały przydział lokalu na zasadzie spółdzielczego

własnościowego prawa do lokalu, ale którym – w związku z brakiem nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym jest posadowiony budynek, w tym ze względu na nieuregulowany stan prawny gruntu – przysługuje wyłącznie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; 2) członków tzw. spółdzielni popegeerowskich.

Omówiwszy sytuację prawną wymienionych dwóch grup osób oraz reżim prawny dotyczący przysługujących im praw (lub ekspektaty), Sejm uznał, że skutek prawny wynikający z art. 4 u.z.s.m. nastąpił wobec nich, mimo iż osoby te mają realny interes związany bezpośrednio lub pośrednio z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Zatem – w tym zakresie – art. 4 u.z.s.m. nie spełnił kryteriów wskazanych w wyroku TK o sygn. K 60/13.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 lipca 2019 r. wniósł o stwierdzenie, że: art. 4 u.z.s.m.: a) w zakresie, w jakim pozbawił członkostwa spółdzielni osoby, które uzyskały przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego, a także członków spółdzielni mieszkaniowych utworzonych przez nabywców lokali określonych w art. 42 ust. 1 u.g.n.r. w celu administrowania budynkami, w których znajdują się lokale, jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, b) w zakresie, w jakim pozbawił członkostwa spółdzielni osoby, które zbyły bądź w inny sposób utraciły służące im wcześniej prawo do lokalu w zasobach spółdzielni, jest zgodny z art. 58 ust. 1 w związku z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Przed odniesieniem się do poszczególnych zarzutów, Prokurator Generalny przeanalizował zaskarżoną regulację oraz jej otoczenie normatywne, przedstawił przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy zmieniającej, a także omówił przywołane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wzorce kontroli. Nadto zaznaczył, że ocena zarzutów postawionych we wniosku wymaga uwzględnienia, iż zaskarżona ustawa dostosowała przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wyroków TK, w tym do wyroku o sygn. K 60/13. Podobnie jak Sejm, Prokurator stwierdził, że w świetle przywołanego wyroku TK większość zarzutów sformułowanych we wniosku Rzecznika jest niezasadna. Tak jak Sejm, Prokurator wskazał również, że pozbawienie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej osób, które zbyły (lub utraciły w inny sposób) prawo do lokalu wynika z konieczności ochrony praw osób, którym przysługują prawa wyszczególnione w art. 4 u.z.s.m. Jeśli chodzi o zarzuty w zakresie dotyczącym członków spółdzielni domów jednorodzinnych, Prokurator uznał, że nie zostały one przez wnioskodawcę poparte adekwatną argumentacją. W ocenie Prokuratora, uzasadnienie wniosku nie spełnia zatem wymagań określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 4 u.z.s.m. narusza konstytucyjne zasady i wolności tylko w odniesieniu do niektórych wyodrębnionych przez wnioskodawcę podmiotów.

Po pierwsze, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 4 u.z.s.m. jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy osób, które uzyskały przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego. Przedstawiwszy kolejne zmiany dotyczące tego ograniczonego prawa rzeczowego, w tym wskazawszy na uchwałę Sądu Najwyższego z 24 maja 2013 r. (sygn. akt III CZP 104/12),

Prokurator stwierdził, że członek spółdzielni mieszkaniowej, który uzyskał przydział mieszkania i zawarł ze spółdzielnią umowę zmierzającą do ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu znajdującego się w budynku posadowionym na gruncie, co do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, nie posiada żadnego z praw wymienionych w art. 4 u.z.s.m., a jedynie ma ekspektatywę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Podkreślił jednocześnie, że ta wyodrębniona grupa osób nie ma cech, które – w świetle stanowiska TK zajętego w wyroku o sygn. K 60/13 – uzasadniają pozbawienie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, gdyż legitymuje się interesem, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

Po drugie, Prokurator Generalny, przedstawivszy sytuację prawną członków tzw. spółdzielni popegeerowskich, uznał, że zaskarżony przepis narusza przywołane wzorce konstytucyjne także w zakresie, w jakim tych osób dotyczy. Zaznaczył – podobnie jak wyżej – że osoby te legitymują się interesem, który może być zrealizowany przez spółdzielnię mieszkaniową.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że osoby należące do wyżej wyodrębnionych grup, w jednakowy z pozostałymi spółdzielcami sposób korzystają z dobrodziejstwa, jakie daje zrzeszenie się w spółdzielni, wstąpili do niej w celu zrealizowania określonego uprzednio zamierzenia i mają identyczną jak pozostali członkowie legitymację do korzystania z praw korporacyjnych. Dodał, że realizacja interesu tych grup osób, wynikającego z posiadania lokalu i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni, nie narusza praw pozostałych członków spółdzielni. W ocenie Prokuratora, art. 4 u.z.s.m. w zakresie, w jakim pozbawia członkostwa osobę należącą do którejś z wyżej wyodrębnionych grup, nie spełnia wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymagań konieczności i przydatności.

4. Odpowiadając na zapytanie przewodniczącego składu orzekającego, Krajowa Rada Spółdzielcza (dalej: KRS) w piśmie z 24 lutego 2020 r. poinformowała o niejednolitej praktyce stosowania art. 4 u.z.s.m. przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Po pierwsze, KRS wskazała, że w niektórych spółdzielniach mieszkaniowych tzw. członkowie oczekujący zachowali członkostwo, w innych – przyjęto, że członkowie ci utracili je wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, co tylko w niektórych spółdzielniach skutkowało podjęciem uchwały o pozbawieniu członkostwa i pisemnym zawiadomieniem zainteresowanych osób.

Po drugie, KRS wyjaśniła, że swe potrzeby mieszkaniowe w ramach spółdzielni mieszkaniowych nadal zaspokajają osoby, które do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej były członkami spółdzielni, a których prawo lub roszczenie nie jest wymienione w art. 4 u.z.s.m. Są to zwłaszcza mieszkańcy wybudowanych przez spółdzielnię budynków posadowionych na gruncie, do której spółdzielni nie przysługuje tytuł prawny. KRS informowała Ministra Inwestycji i Rozwoju, że problem ten może dotyczyć nawet 500 000 osób, w tym w samej Warszawie 100 000 mieszkańców. Zaznaczyła, że także w odniesieniu do tej kategorii osób praktyka spółdzielni mieszkaniowych nie jest jednolita. Część spółdzielni uznała takie osoby za wykreślone z rejestru członków z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, przy czym nie podejmowała żadnych rozstrzygnięć ani nie zawiadamiała tych osób o utracie członkostwa. Zarządy części spółdzielni podejmowały uchwały, nie powiadamiając o tym osób pozbawionych członkostwa. Znany jest przypadek odnotowania faktu utraty członkostwa w protokole z posiedzenia zarządu. W jednej z warszawskich spółdzielni mieszkańcy jednego z budynków zostali powiadomieni o utracie członkostwa przed odbyciem walnego zgromadzenia, do udziału w którym następnie nie zostali dopuszczeni.

Po trzecie, KRS odniosła się do sytuacji w tzw. spółdzielniach popegeerowskich. Spośród około 400 spółdzielni tego rodzaju niezrzeszonych i 120 zrzeszonych w związkach rewizyjnych, znany jest tylko jeden przypadek postawienia w stan likwidacji. Fakt przejścia spół-

dzielni w stan likwidacji z mocy prawa wskutek utraty członkostwa przez wszystkich dotychczasowych członków został ustalony przez KRS, jednak władze spółdzielni nie dokonały zgłoszenia otwarcia likwidacji do Krajowego Rejestru Sądowego, co skutkowało zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa. Postępowanie karne w tej sprawie umorzono wobec braku znamion czynu zabronionego.

KRS zauważyła przy tym, że w razie postawienia spółdzielni w stan likwidacji, zgodnie z art. 125 § 5b prawa spółdzielczego, do spółdzielni mieszkaniowych nie stosuje się przepisu art. 125 § 5a tej ustawy. Byli członkowie spółdzielni popegeerowskich wskutek tego pozbawieni zostają prawa do posiadanego dotychczas mienia wspólnego. Zdaniem KRS, liczba tych spółdzielni, brak profesjonalnej kadry zarządzającej oraz niedysponowanie przez nie majątkiem niezbędnym do przeprowadzenia likwidacji, powoduje, że przeprowadzenie likwidacji nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego i organizacyjnego, zwłaszcza że przynosi „zło” społeczne byłym członkom i mieszkańcom tych spółdzielni.

Po czwarte, KRS podniosła, że spółdzielnie mieszkaniowe niejednakowo stosują przepisy u.z.s.m. także w zakresie udziałów i wpisowego. Część spółdzielni uznaje, że osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej posiadały prawo do lokalu lub roszczenie, o którym mowa w art. 4 tej ustawy, zachowały członkostwo na dotychczasowych zasadach, a jeśli wpłaciły udziały i wpisowe, to nadal je posiadają i stosuje się do nich przepisy prawa spółdzielczego. W takich spółdzielniach mieszkaniowych jest zatem grupa członków posiadających prawa do lokali, którzy wpłacili tzw. udziały członkowskie, oraz są osoby, które nabyły członkostwo lub stały się członkami z mocy prawa po 9 września 2017 r. i nie były zobowiązane do wpłacenia wpisowego i udziału. Według informacji KRS są także spółdzielnie, które stosują jednolite zasady dla wszystkich członków, bez względu na datę powstania członkostwa, co oznacza, że stosują nowe przepisy i w razie utraty członkostwa udziały nie są zwracane (nie stosuje się przepisów prawa spółdzielczego w zakresie zwrotu udziałów członkom, którzy je wnieśli przed 9 września 2017 r.). Jedna spółdzielnia mieszkaniowa poinformowała, że po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, uchwałami walnego zgromadzenia przeznaczyła w całości środki z funduszu udziałowego i zasobowego na pokrycie występującej wówczas straty z lat poprzednich i niedoborów finansowych, uniemożliwiając w ten sposób realizację zobowiązań zewnętrznych.

5. Odpowiadając na zapytanie przewodniczącego składu orzekającego, Ministerstwo Rozwoju w piśmie z 10 kwietnia 2020 r. (znak: DM-III.730.14.2020.2) przedstawiło następujące wyjaśnienia i informacje.

Po pierwsze, z wystąpień napływających do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wynika, że na tle przepisów u.z.s.m., w tym w szczególności art. 4 tej ustawy, wiele wątpliwości budzi kwestia członkostwa tzw. członków oczekujących. Ministerstwo wyjaśniło, że do tzw. członków oczekujących w praktyce należy zaliczyć: 1) osoby przyjęte w poczet członków spółdzielni, które uściły wkład mieszkaniowy lub budowlany na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, ze zm.) oraz 2) osoby przyjęte w poczet członków spółdzielni posiadające oszczędnościowe książeczki mieszkaniowe z zawinkulowanym wkładem mieszkaniowym lub budowlanym i zawartą umową w sprawie kolejności przydziału lokalu na podstawie nieobowiązującego już art. 205 prawa spółdzielczego. Choć analiza stanu prawnego i orzecznictwa stwarza – w ocenie ministerstwa – podstawy uznania, że osobom tym przysługują roszczenia o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub o ustanowienie odrębnej własności lokalu, to jednak – wobec braku odpowiedniej regulacji w u.z.s.m. – praktyka stosowania prawa w tym zakresie nie jest jednolita. Spółdzielnie mieszkaniowe status prawny omawianej grupy osób wywo-

dzą bowiem z różnych przepisów dotyczących członkostwa, co prowadzi do rozbieżnych rezultatów.

Po drugie, Ministerstwo Rozwoju wyjaśniło, że wśród tytułów, które nie zostały wymienione w art. 4 u.z.s.m., a które są podstawą członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, należy wskazać prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub garażu wolnostojącego, o których mowa w art. 17¹⁹ u.s.m., lub do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. 27¹ u.s.m. W ocenie ministerstwa osoby, którym przysługuje jeden z tych tytułów, są nadal członkami spółdzielni na podstawie art. 3 ust. 3³ u.s.m.

Po trzecie, Ministerstwo Rozwoju wskazało na nadal nierozstrzygniętą sytuację prawną w zakresie członkostwa osób, których lokale znajdują się w budynkach spółdzielczych posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Praktyka spółdzielni mieszkaniowych także w tym zakresie jest różna. Z danych zebranych przez ministerstwo w drodze badania ankietowego spółdzielni mieszkaniowych w 2019 r. wynika, że skala zjawiska jest mniejsza niż wskazano w piśmie KRS. W 416 zbadanych spółdzielniach do 809499 tysięcy lokali ustanowione zostało spółdzielcze prawo własnościowe, z czego jedynie 60679 lokali znajduje się w 1003 budynkach położonych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym.

Po czwarte, jeśli chodzi o sytuację w tzw. spółdzielniach popegeerowskich, Ministerstwo Rozwoju przedstawiło wyjaśnienia podobne jak KRS. Dodatkowo zaznaczyło, że powstał w tym obszarze istotny problem majątku powstałego po likwidacji spółdzielni. W skład majątku likwidowanych spółdzielni wchodzi bowiem nieruchomości, na których usytuowane są obiekty infrastruktury technicznej niezbędne do funkcjonowania budynków mieszkalnych, np. kotłownie, instalacje c.c. i c.w. itp. Stosownie do art. 125 § 5 prawa spółdzielczego pozostały majątek może być przeznaczony na cele określone w uchwale ostatniego walnego zgromadzenia. Jednak w przypadku spółdzielni popegeerowskich, wskutek utraty członkostwa z mocy prawa przez dotychczasowych członków, nie ma możliwości zwołania walnego zgromadzenia i podjęcia decyzji o przeznaczeniu majątku.

Po piąte, Ministerstwo Rozwoju podkreśliło, że głównym skutkiem wejścia w życie art. 4 u.z.s.m. jest niejednorodność traktowania przez spółdzielnie mieszkaniowe osób, które wcześniej nabyły członkostwo. W szczególności jeśli chodzi o tzw. członków oczekujących oraz osoby, które posiadają lokale spółdzielcze w nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym, część spółdzielni uznawała, że osoby te utraciły członkostwo *ex lege*, część zawiadamiała zainteresowanych o tym fakcie, część z kolei przyjęła, że osoby te członkostwo dotychczasowe zachowały.

Po szóste, Ministerstwo Rozwoju stwierdziło, że sytuacja prawna i faktyczna członków spółdzielni mieszkaniowych jest niejednorodna, także jeśli chodzi o osoby, którym przysługuje prawo lub roszczenie *expressis verbis* wymienione w art. 4 u.z.s.m., a które swe członkostwo nabyły przed wejściem w życie tej ustawy, w szczególności w zakresie dotyczącym wpisowego i udziałów. Przywoławszy wyjaśnienia KRS dotyczące tej problematyki, ministerstwo dodatkowo poinformowało, że w korespondencji ze spółdzielniami mieszkaniowymi i ich członkami, wyrażało pogląd, iż członek spółdzielni mieszkaniowej, który wniósł opłaty związane z ustanowieniem członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przed 9 września 2017 r., może dochodzić ich zwrotu na zasadach ogólnych, mimo że w u.z.s.m. brak jest takiej regulacji. Dodano przy tym, że rozwiązania przyjęte w u.z.s.m. spowodowały wśród członków poczucie nierównego traktowania przez ustawodawcę ze względu na to, że nowi członkowie zostali zwolnieni z obowiązku wnoszenia wpisowego i udziałów.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wyrok TK z 5 lutego 2015 r. (sygn. K 60/13) i jego skutki prawne.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swym wniosku zakwestionował art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1596; dalej: u.z.s.m. lub ustawa zmieniająca), zgodnie z którym: „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”.

Zaskarżony przepis jest częścią ustawy nowelizującej ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845, ze zm.; dalej: u.s.m. lub ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych), której celem – zgodnie z deklaracją zawartą w uzasadnieniu projektu rządowego (zob. druk sejmowy nr 1624/VIII kadencja) – było dostosowanie tej ustawy do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w tym – co najbardziej istotne w niniejszej sprawie – wyroku z 5 lutego 2015 r. o sygn. K 60/13 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 11). We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, a także w stanowiskach pozostałych uczestników postępowania w niniejszej sprawie, dostrzegalne jest różne odczytanie skutków tego wyroku. Z tych względów, Trybunał Konstytucyjny przed przystąpieniem do dalszych rozważań odwołał się do swego wcześniejszego orzeczenia i rozważył jego skutki.

Sprawa o sygn. K 60/13 została wszczęta na podstawie wniosku grupy posłów, w którym zakwestionowano szereg przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 275, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze), w tym art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. Wnioskodawca podnosił wówczas, że wskazany przepis u.s.m., jako nazbyt ogólny, umożliwia przynależność do spółdzielni podmiotów, które nie posiadają żadnych praw do lokali spółdzielczych, a przez to ogranicza uprawnienia osób, którym spółdzielcze prawa przysługują, przede wszystkim w sferze zarządu spółdzielnią. Jeśli chodzi o art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności „art. 3 ust. 1 i 3 [u.s.m.] w zakresie, w jakim pozwala na przyjęcie osób fizycznych i prawnych do spółdzielni mieszkaniowej bez związku z przysługiwaniem prawa do lokalu bądź ubieganiem się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego albo odrębnej własności lokalu, z art. 2, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej

własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Przeanalizowawszy cele i istotę funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że osoby ubiegające się o członkostwo w spółdzielni powinny legitymować się interesem polegającym na zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych lub związanym z korzystaniem z lokalu spółdzielczego o innym przeznaczeniu. Trybunał stwierdził, że zaspokajanie takich potrzeb w ramach spółdzielczości mieszkaniowej wiąże się z posiadaniem tytułu prawnego do lokalu spółdzielczego w postaci spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prawa odrębnej własności lokalu lub ekspektatywy odrębnej własności lokalu. Trybunał wskazał wówczas, że z konstytucyjnego punktu widzenia niedopuszczalne jest, by podmioty niemające interesu w realizacji ustawowych celów danej spółdzielni mogły korzystać z praw korporacyjnych, a tym samym osłabiać możliwość wpływania na decyzje przez członków, których potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są przez spółdzielnię.

Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że w wyroku o sygn. K 60/13 Trybunał nie wypowiedział się wprost o skutkach rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej wymienionych wyżej podmiotów. Zrodziło to pytanie, rysujące się w tle zarzutów postawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, o to, czy wyrok ten oddziałuje na wcześniej ukształtowane stosunki prawne (tu: korporacyjne stosunki członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych). Czasowe skutki orzeczeń TK rozstrzygających o hierarchicznej niezgodności norm są jednym z najbardziej spornych zagadnień. Jak trafnie zauważono w doktrynie: „(...) utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy niespornie oznacza, że przestaje być ona częścią systemu prawa od dnia ogłoszenia orzeczenia w dzienniku urzędowym i nie może być dalej stosowana do oceny faktów prawnych mających miejsce po tej dacie. Niespornie także, stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji, w granicach wyznaczonych w ustawach, możliwe jest wznowienie postępowań, uchylenie prawomocnych orzeczeń, ostatecznych decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Nie wyjaśnia to podstawowego dylematu, z jakim mierzą się sądy. Mianowicie, czy zmiana normatywna wywołana wejściem w życie negatywnego orzeczenia TK ma charakter retroaktywny, retrospektywny czy prospektywny” (J. Podkowiak, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 161).

Jeszcze przed ogłoszeniem wyroku TK o sygn. K 60/13 w praktyce widoczny był spór, który dotyczył dopuszczalności zamieszczenia w statucie spółdzielni postanowień, które przewidywały możliwość wykreślenia z rejestru członków osoby, której nie przysługuje tytuł prawny do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni. Spór ten ogniskował między innymi wokół wykładni art. 24 ust. 3 prawa spółdzielczego, zgodnie z którym członek niewykonujący obowiązków statutowych z przyczyn przez niego niezawinionych może być wykreślony z rejestru członków spółdzielni, przy czym określenie przyczyn wykreślenia pozostawia się regulacji statutowej. W orzecznictwie SN przyjęto, że sytuacja, w której członkowi spółdzielni nie przysługuje prawo do lokalu obciążające zasoby spółdzielni lub lokalu w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię, nie może być uznana za uzasadnioną statutem przyczynę wykreślenia z listy członków spółdzielni (por. wyroki SN z: 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II CSK 283/12, 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II CSK 658/12; 24 października 2013 r., sygn. akt IV CSK 39/13).

Sądy rozpoznające sprawy dotyczące sporów tego rodzaju już po wyroku TK o sygn. K 60/13 rozważały skutki tego orzeczenia dla zdarzeń i sytuacji prawnych sprzed jego ogłoszenia. Sądy okręgowe i apelacyjne zajmowały w tej kwestii rozbieżne stanowiska. Mimo bardzo różnych stanów faktycznych, leżących w tle poszczególnych spraw, można w pewnym uproszczeniu wskazać, że niektóre sądy stwierdzały, że wyrok TK upoważnia spółdzielnie

mieszkaniowe (ich organy) do pozbawienia dotychczasowych członków członkostwa w spółdzielni, jeśli nie przysługuje im żaden z tytułów wymienionych w sentencji wyroku TK w zakresie odnoszącym się do art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. (zob. np. wyroki: Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 9 lipca 2015 r., sygn. akt I ACa 260/15; Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 12 października 2016 r., sygn. akt I ACa 415/16; Sądu Okręgowego w Warszawie z 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV C 1014/16). W innych orzeczeniach zajmowały z kolei stanowisko, że statuty spółdzielni, do których wprowadzono nową przesłankę wykreślenia z rejestru członków, nie mogą wywierać skutków wobec zdarzeń, które miały miejsce przed wprowadzeniem takich zmian (zob. np. wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 10 lutego 2017 r., sygn. akt I C 1229/16, który wskazał, że „(...) uchwała regulująca wstecznie prawa i obowiązki członków spółdzielni z konsekwencjami dla ich aktualnego bytu w spółdzielni, stanowi z zasady naruszenie prawa i pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, przede wszystkim zaś z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz z zasadą stabilności obrotu prawnego”, por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt I ACa 1317/16).

Do problematyki skutków wyroku TK o sygn. K 60/13 odniósł się również Sąd Najwyższy. W wyroku z 21 września 2018 r. (sygn. akt V CSK 441/17) – kwalifikując wyrok TK jako tzw. wyrok zakresowy – SN uznał, że skutek analizowanego wyroku TK „(...) derogacji uległ ten element zakresu zastosowania przepisu, który otwierał drogę do tego, aby członkami spółdzielni mieszkaniowej były osoby spoza kręgu legitymujących się interesem zaspokajającym przez spółdzielnię w ramach jej podstawowego celu funkcjonowania”. SN przypomniał, że w jego judykaturze przeważa stanowisko, iż przepis uznany za niekonstytucyjny nie powinien być stosowany nie tylko do stanów faktycznych, które mają miejsce po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, lecz co do zasady także do zdarzeń uprzednich. SN dodał, że regulacja konstytucyjna, zgodnie z którą orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji) wskazuje moment, w którym orzeczenie TK staje się skuteczne, nie rozstrzyga jednak o petryfikacji niekonstytucyjnej regulacji w sferze stosowania prawa w odniesieniu do zdarzeń sprzed tego momentu. Wychodząc ze wskazanych założeń, SN stwierdził, że ocena ważności uchwały o wykreśleniu członka spółdzielni z rejestru członków, podjęta po dniu wejścia w życie wyroku, wydana na podstawie postanowień statutu (zgodnie z którymi podstawę skreślenia z rejestru członków spółdzielni stanowi m.in. sytuacja, w której członkowi spółdzielni nie przysługuje żadne prawo do lokalu lub domu jednorodzinnego w zasobach spółdzielni, za które uważa się nieruchomości pozostające własnością lub współwłasnością spółdzielni) przyjętych przed tym dniem, wymagała uwzględnienia konsekwencji wyroku TK o sygn. K 60/13. SN zaznaczył, że w reżimie ukształtowanym przywołanym wyrokiem TK także statut spółdzielni w zakresie, w jakim pozwalał na wykreślenie członka spółdzielni z listy członków, nie mógł być uznany za sprzeczny z prawem, skoro na skutek ingerencji TK wyeliminowany został jako niekonstytucyjny art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w części, w której stwarzał oparcie dla przynależności do spółdzielni mieszkaniowej osób, którym nie przysługuje określony tytuł prawny do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni. Z punktu widzenia dalszych rozważań trzeba podkreślić, że w przywołanym orzeczeniu SN wypowiedział się o oddziaływaniu wyroku TK na ocenę legalności wcześniej przyjętych postanowień statutowych w zakresie przesłanek wykreślenia członka z rejestru oraz podjętych na ich podstawie uchwał, stanowisko to nie dotyczyło natomiast bezpośredniego (automatycznego) skutku wyroku TK wobec istniejących stosunków korporacyjnych w spółdzielniach mieszkaniowych.

Jak wynika z przytoczonego wyżej orzecznictwa sądowego, wyrok TK o sygn. K 60/13 wpłynął na praktykę stosowania art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m., a także na wykładnię innych przepisów tworzących jego otoczenie normatywne, choć nie ma wystarczających przesłanek, by stwierdzić, że orzecznictwo to ma charakter jednolity i trwałe.

Przedstawienie powyższych okoliczności było konieczne dla pełnego zobrazowania sytuacji faktycznej i prawnej, towarzyszącej uchwaleniu art. 4 u.z.s.m. Stanowiło ono nadto ważne tło problemu konstytucyjnego przedstawionego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie.

2. Analiza art. 4 u.z.s.m. i jego otoczenia normatywnego.

2.1. Stosunek członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych przed nowelizacją.

Art. 3 u.s.m. w brzmieniu poddanym kontroli TK w sprawie o sygn. K 60/13 przewidywał, że członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych lub miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych (ust. 1), nadto stanowił, że członkami spółdzielni mogą być oboje małżonkowie, choćby spółdzielcze prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu przysługiwało tylko jednemu z nich (ust. 2), oraz osoba prawna, przy czym takiej osobie nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (ust. 3).

Chociaż art. 1 ust. 1 u.s.m. stanowi, że celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, to – przed wyrokiem TK o sygn. K 60/13 – nie było podstaw do wysnucia z tego przepisu wniosku, że członkiem spółdzielni nie może być osoba mająca zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w inny sposób. Zasady i tryb przyjmowania członków – w ramach wyznaczonych regulacją ustawową – określały statuty (zob. art. 5 § 1 pkt 5 prawa spółdzielczego, który znajdował na podstawie art. 1 ust. 7 u.s.m. odpowiednie zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych).

W stanie prawnym poprzedzającym wydanie orzeczenia w sprawie o sygn. K 60/13, z przepisów regulujących stosunek członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej można było wywieść, że stosunek taki mógł istnieć niezależnie od przysługiwania członkowi praw majątkowych (ich ekspektatyw) do lokalu znajdującego się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej. Przypomnijmy, że SN między innymi w przywołanym wcześniej wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt II CSK 283/12) potwierdził, że stosunek członkostwa nie musi być powiązany ani z prawem majątkowym do lokalu obciążającym zasoby spółdzielni, ani ze stosunkami natury obligacyjnej.

Co więcej, według obowiązujących wówczas regulacji przystępujący do spółdzielni najpierw nabywał członkostwo, a dopiero z tego członkostwa wynikało dla członka skierowane do spółdzielni roszczenie o zawarcie umowy o budowę, umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub odrębnej własności lokalu.

Wskutek wieloletniego procesu przekształceń w spółdzielniach mieszkaniowych, w wyniku licznych nowelizacji oraz zmian wynikających także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w praktyce ukształtowały się liczne sytuacje faktyczne, w których członkami spółdzielni mieszkaniowych pozostawały osoby, którym nigdy nie przysługiwało lub już nie przysługiwało prawo majątkowe do lokalu obciążającego zasoby spółdzielni. Mogli to być także członkowie w ogóle niemający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

W oparciu o analizę obowiązującego przed 9 września 2017 r. (czyli przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej) stanu prawnego, orzecznictwa sądów, oraz na podstawie informacji pozyskanych i przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (ale również uzyskanych w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 60/13 – zob. w szczególności stenogram z rozprawy z 15 stycznia 2015 r.) można wskazać co najmniej następujące grupy (nie zawsze tworzące zbiory rozłączne) członków spółdzielni, którym nie przysługiwał wówczas żaden z tytułów prawnych wymienionych w art. 4 u.z.s.m. (czyli spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu, roszczenie o ustanowienie prawa od-

rębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, pozostających w zasobach spółdzielni):

– członkowie spółdzielni ubiegający się o ustanowienie na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (art. 10 ust. 1 u.s.m.); w tym członkowie oczekujący na ustanowienie na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (zob. art. 4 ust. 3 u.s.m.; ci, którzy wnieśli wkłady mieszkaniowe w postaci zawinkulowanych środków pieniężnych – chodzi o właścicieli książeczek mieszkaniowych, którzy zgodnie z zawartymi umowami nabyli prawo do otrzymania mieszkań, a nie otrzymali propozycji przydziału; sytuacja tych osób była początkowo ukształtowana przez pierwotne brzmienie przepisów prawa spółdzielczego);

– członkowie spółdzielni ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu (art. 18 ust. 1 u.s.m.);

– członkowie posiadający spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu znajdującego się w budynku położonym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym (Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów uchwałą z 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, przyjął, że „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia”; zob. także art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 223, poz. 1779 oraz wyrok SN z 10 listopada 2006 r., sygn. akt I CSK 226/06);

– członkowie, którym przysługuje prawo do lokalu położonego w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię, np. członkowie, którym przysługuje prawo własności domu jednorodzinnego, powstałe w wyniku przekształcenia, wcześniej należącego do zasobów spółdzielczych zrzeszeń domów jednorodzinnych;

– członkowie, którym przysługuje prawo do domu jednorodzinnego (art. 52 u.s.m.), lecz nie nastąpiło jeszcze przeniesienie własności tego domu na rzecz osoby tym prawem dysponującej, a zatem osoby te dysponują w tym zakresie jedynie ekspektatywą;

– członkowie małżonkowie członków, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu (art. 3 ust. 2 u.s.m.), a którzy sami nie są podmiotem tych praw;

– członkowie, którzy są najemcami lokali, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m.;

– członkowie spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 396, ze zm.; u.g.n.r.), czyli członkowie tzw. spółdzielni popegeerowskich;

– członkowie spółdzielni, którzy zbyli prawo do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni, lecz nadal na podstawie innego tytułu prawnego, zaspokajają w nim swe potrzeby mieszkaniowe;

– członkowie założyciele spółdzielni;

– inni członkowie przyjęci do spółdzielni na podstawie postanowień statutowych, np. członkowie organów spółdzielni, osoby zatrudnione w spółdzielni.

W takich okolicznościach prawnych, lecz także faktycznych, Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 60/13 orzekał o konstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. Określając skutki tego rozstrzygnięcia, nie można tracić z pola widzenia złożoności tych okoliczności, co uczynić powinien był także ustawodawca uchwalający nowelizację ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dostosowującą stan prawny do wyroku TK.

2.2. Treść normatywna art. 4 u.z.sm. i wątpliwości interpretacyjne.

W art. 4 u.z.s.m. wśród członków spółdzielni, którzy z dniem wejścia w życie tej ustawy *ex lege* swe członkostwo tracą, wymieniono osoby, którym w tym dniu nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu lub którym nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. W przepisie tym wysłowiono zatem regulację przejściową, która prowadzi do rozwiązania niektórych nawiązanych wcześniej stosunków korporacyjnych w spółdzielniach mieszkaniowych.

Zakwestionowany przepis charakteryzuje się niespójnością w co najmniej dwóch płaszczyznach: w porównaniu z wcześniej obowiązującym stanem prawnym, współkształtowanym w szczególności przez wyroki TK, a także w porównaniu z regulacją materialną wprowadzoną przez u.z.s.m.

Jak wynika z analizy procesu legislacyjnego (zob. cz. III, pkt 4 niniejszego uzasadnienia), u podstaw przyjętego rozwiązania przejściowego leżało założenie o potrzebie wykonania wyroku TK o sygn. K 60/13 i przekonanie o jego retrospektywnym oddziaływaniu (to ostatnie odmienne od pierwotnie przyjętego w projekcie rządowym). Powołując się na potrzebę wykonania wyroku TK, nie można jednak nie dostrzegać, że TK uznał – formalnie rzecz biorąc – że tylko niektóre osoby mogą być członkami spółdzielni mieszkaniowej. Tym samym – co trafnie zauważono w literaturze – *de lege ferenda* zawęził katalog potencjalnych członków spółdzielni wobec dotychczasowego stanu prawnego (zob. P. Zakrzewski, *Spółdzielnie mieszkaniowe po zmianach z 2017 r.*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 1/2018 r., s. 180, 181). Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego postawionego w niniejszej sprawie istotne jest podkreślenie, że TK w wymienionym wyroku oceniał kryteria bycia członkiem w spółdzielni mieszkaniowej, a nie rozstrzygał o naturze stosunku korporacyjnego w spółdzielni mieszkaniowej jako dobrowolnym zrzeszeniu.

Gdyby ustawodawca konsekwentnie stosował zadeklarowane przez siebie założenia, wówczas powinien był – z jednej strony postanowić, że członkostwo nie może już przysługiwać osobom innym niż wymienione w sentencji wyroku TK, z drugiej – do przyjętego założenia dostosować także na przyszłość wprowadzane nowelizacją przepisy dotyczące członkostwa i więzi tego członkostwa z określonymi tytułami prawnymi. Tymczasem w samym art. 4 u.z.s.m. ustawodawca przewidział, że członkostwa nie tracą nie tylko podmioty, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu (a zatem objęte zakresem pkt 1 sentencji wyroku TK o sygn. K 60/13), lecz także osoby, którym przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Nadto regulacja przejściowa (*verba legis*) pozbawia członkostwa takie grupy podmiotów, które członkostwo uzyskują na podstawie nowych wprowadzonych tą nowelizacją regulacji, np. zgodnie ze znowelizowanym art. 3 u.s.m. członkiem spółdzielni – poza osobami, którym przysługuje jeden z tytułów wymienionych w art. 4 u.z.s.m. – może być także założyciel spółdzielni (art. 3 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 3 ust. 9 u.s.m.), osoba, której przysługuje prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub garażu wolnostojącego, o których mowa w art. 17¹⁹ u.s.m., lub do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, o którym mowa w art. 27¹ u.s.m. (art. 3 ust. 3³ u.s.m.), najemca, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m. (art. 3⁴ u.s.m.).

Na tle porównania wyrażonej w art. 4 u.z.s.m. regulacji przejściowej z art. 3 u.s.m. w nowym brzmieniu, trudno wskazać, jakie racje legły u podstaw pozbawienia członkostwa *ex lege* w szczególności takich podmiotów, jak – z jednej strony: dotychczasowi członkowie oczekujący lub ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub o ustanowienie odrębnej własności lokalu, członkowie dysponujący własnościowym pra-

wem do lokalu w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego, członkowie, którym przysługuje prawo do domu jednorodzinnego, lecz nie nastąpiło jeszcze przeniesienie własności tego domu na rzecz osoby tym prawem dysponującej, czy wreszcie członkowie – małżonkowie osób, którym tytuł prawny do lokalu pozostającego w spółdzielniach mieszkaniowych przysługuje, oraz z drugiej strony – np. założyciele spółdzielni czy najemcy, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m.

Wraz z wejściem w życie zaskarżonego w niniejszej sprawie art. 4 u.z.s.m. pojawiły się na jego tle liczne wątpliwości, podnoszone między innymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje spółdzielcze (zob. np. pismo RPO do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 13 października 2017 r., znak: IV.7210.58.2017.KD; pismo RPO do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 5 kwietnia 2018 r., znak: IV.7211.54.2018.DZ; pismo Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP z 22 sierpnia 2017 r. skierowane do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie interpretacji przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze).

W związku z tymi wątpliwościami Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa opracowało specjalną analizę dostępną pod adresem: [https://www.gov.pl › documents › analiza20170720](https://www.gov.pl/documents/analiza20170720). Jeśli chodzi o kwestie objęte zakresem regulacji wyrażonej w art. 4 u.z.s.m. Ministerstwo przedstawiło następujące wyjaśnienia. Zdaniem Ministerstwa tzw. członkowie oczekujący, przyjęci w poczet członków spółdzielni przed 1990 r., posiadający mieszkaniowe książeczki z zawinkulowanym wkładem mieszkaniowym i zawartą umowę w sprawie kolejności przydziału lokalu powinni być traktowani tak jak członkowie, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 u.s.m. Ministerstwo uznało natomiast, że członkostwo traci małżonek, który uzyskał ten status na podstawie wcześniej obowiązującego art. 3 ust. 2 u.s.m., a także osoby, które przed datą wejścia w życie noweli „wyszły spod reżimu usm, tj. utworzone zostały wspólnoty mieszkaniowe” (por. także wyjaśnienia Ministerstwa Rozwoju przedstawione w piśmie z 10 kwietnia 2020 r., znak: DM-III.730.14.2020.2).

W literaturze dostrzeżono jeszcze jeden istotny problem w procesie interpretacji art. 4 u.z.s.m., a mianowicie podniesiono, że z tego przepisu *a contrario* wynika, że osoby, którym w dniu wejścia w życie tej ustawy przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu, albo roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, zachowują dotychczasowe członkostwo, a nie nabywają nowego z chwilą wejścia w życie ustawy w oparciu o art. 3 ust. 1-3, 3³ u.s.m. (mimo luki może to też dotyczyć osób, którym przysługiwało prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub garażu wolnostojącego lub do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego, zob. P. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 187). Przyjęcie takiego rezultatu interpretacyjnego jest uzasadnione także przez to, że w u.z.s.m. nie przewidziano regulacji przewidującej zwrot wniesionych udziałów członkowskich, gdyby uznać, że członkostwo dotychczasowe „przekształciło się” w członkostwo *ex lege*.

Poza art. 4 u.z.s.m. w nowelizacji tej przewidziano jeszcze inne regulacje przejściowe, przy czym w aspekcie niniejszej sprawy, trzeba wziąć pod uwagę art. 8 i art. 10 u.z.s.m. Pierwszy z tych przepisów w swym ust. 1 nakłada na spółdzielnie istniejące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej obowiązek dokonania zmian swoich statutów stosownie do wymagań tej ustawy. Do czasu zarejestrowania tych zmian postanowienia dotychczasowych statutów pozostają w mocy, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia u.z.s.m. w życie. Z kolei art. 10 u.z.s.m. stanowi, że do spraw sądowych wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej

stosuje się przepisy nowe. Wymienione regulacje przejściowe także zostały objęte wyjaśnieniami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, zgodnie z którymi przepis ten nakazuje stosować w określonych w nim warunkach przepisy zmienione (zatem – jak się wydaje – nie tylko przepisy procesowe, których nowelizacja dotyczy w bardzo niewielkim stopniu, lecz także przepisy materialne). W komentarzach podano w wątpliwość taką interpretację art. 10 u.z.s.m., podnosząc, że przepis ten powinien być interpretowany jako dotyczący wyłącznie przepisów proceduralnych, gdyż wyraża zasadę bezpośredniego stosowania w postępowaniu sądowym nowych przepisów proceduralnych; a nadto przyjęcie odmiennego rezultatu interpretacyjnego potencjalnie mogłoby prowadzić do stosowania różnego, zależnie od daty wszczęcia postępowania, prawa materialnego w takich samych sprawach dotyczących zdarzeń z tego samego czasu (zob. P. Hoffman, [w:] P. Hoffman, M. Tabor-Grusfeld, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2018).

Rysując się na tle przyjętych w ustawie zmieniającej rozwiązań problemy przejściowe rozważane były także w orzecznictwie sądowym. Na przykład w wyroku z 5 czerwca 2018 r. (sygn. akt I ACa 570/17) Sąd Apelacyjny w Warszawie zauważył, że choć sposób zredagowania art. 10 u.z.s.m. jest typowy dla przepisów intertemporalnych w ustawach procesowych, to ustawa zmieniająca zmienia przepisy prawa materialnego, a w szczególności podstawy nabycia i utraty członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Sąd przyjął, że rozwiązanie tego rodzaju stanowi przełamanie zasady nieretroakcji prawa (art. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.), a zatem nowe rozwiązania należy stosować do stanów faktycznych dotyczących nabycia lub utraty członkostwa w spółdzielni, które miały miejsce przed wejściem w życie nowelizacji (zob. także wyroki: Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 483/18; Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 28 listopada 2018 r., sygn. akt V ACa 587/17; Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 30 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 488/18).

2.3. Praktyka stosowania kwestionowanej regulacji.

Podniesione wyżej wątpliwości interpretacyjne na tle art. 4 u.z.s.m., w tym wydane w związku z nimi wyjaśnienia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, spowodowały niejednorodną praktykę spółdzielni mieszkaniowych. Jak wynika z informacji przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Krajową Radę Spółdzielczą oraz Ministerstwo Rozwoju część osób, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej były członkami spółdzielni mieszkaniowych, a nie przysługiwało im prawo lub roszczenie wymienione w art. 4 u.z.s.m. (np. tzw. członkowie oczekujący, członkowie posiadający spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu znajdującego się w budynku położonym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym), utraciło swe członkostwo, przy czym w niektórych przypadkach zostało to potwierdzone stosowaną uchwałą, gdy część takich osób nadal jest traktowana przez spółdzielnie mieszkaniowe jako członkowie. KRS oraz Ministerstwo Rozwoju wskazały także na niejednorodne stosowanie przepisów u.z.s.m. w zakresie udziałów i wpisowego. Część spółdzielni mieszkaniowych uznaje, że osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej posiadały prawo do lokalu lub roszczenie, o którym mowa w art. 4 tej ustawy, zachowały członkostwo na dotychczasowych zasadach, a jeśli wpłaciły udziały i wpisowe, to nadal je posiadają, i stosuje się do nich przepisy prawa spółdzielczego. W takich spółdzielniach mieszkaniowych występuje zatem grupa członków posiadających prawa do lokali, którzy wpłacili tzw. udziały członkowskie, oraz osoby, które nabyły członkostwo lub stały się członkami z mocy prawa po 9 września 2017 r. i nie były zobowiązane do wpłacenia wpisowego i udziału. Według informacji KRS część spółdzielni stosuje jednolite zasady do wszystkich członków, bez względu na datę powstania członkostwa.

3. Ocena zgodności art. 4 u.z.s.m. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność art. 4 u.z.s.m. (w całym zakresie jego treści) z art. 58 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, stwierdzając, że przepis ten z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się poprzez pozbawienie osób nabytego zgodnie z obowiązującymi w dacie owego nabycia przepisami prawa członkostwa w spółdzielni. Rzecznik stwierdził – analizując sytuację różnych grup osób, którym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej członkostwo przysługiwało, a które na podstawie kwestionowanego przepisu miałyby je utracić – że dokonana ingerencja w stosunki korporacyjne nie znajduje przekonująco racjonalnego uzasadnienia, a ustawodawca dokonał jej, nie uwzględnivszy warunków faktycznych i prawnych, w jakich funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe.

3.1. Status spółdzielni mieszkaniowych w świetle art. 58 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji jako związkowe wzorce kontroli.

Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając zarzut sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie, podtrzymał swe wcześniejsze, wielokrotnie wyrażane stanowisko (zamiast wielu zob. w szczególności wyrok pełnego składu TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7A/2009, poz. 110), że działalność spółdzielni mieszkaniowych, będących – w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy zmieniającej – dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, jest objęta gwarancjami art. 58 Konstytucji. Gwarancje te „działają” zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” – w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Skutkuje to uznaniem spółdzielni mieszkaniowych za zrzeszenia samorządne, w przypadku których nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność. Trybunał zaznaczał przy tym, że wolność zrzeszania się w przypadku spółdzielni mieszkaniowych realizuje się w takich obszarach jak założenie spółdzielni mieszkaniowej, przystąpienie i przynależność do niej oraz wystąpienie ze spółdzielni mieszkaniowej.

Trybunał Konstytucyjny, analizując status spółdzielni mieszkaniowych nie tylko w perspektywie art. 58 Konstytucji, lecz także jej art. 12 i art. 75 ust. 1, podkreślał, że tworzenie i działalność spółdzielni mieszkaniowych podlega ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to – choć oczywiście nie wyklucza – możliwości ingerencji władz publicznych w tej dziedzinie. Jeśli chodzi o konstytucyjne założenia w zakresie stosunków prawnych między spółdzielnią a jej członkami, to biorąc pod uwagę, że przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej stanowią wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji), Trybunał zaznaczał, że uzasadnienia wymagają wszelkie nakazy i zakazy dotyczące tej dziedziny (art. 31 ust. 3 Konstytucji). 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 (zob. w szczególności wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Innymi słowy – ingerencja w prawa i wolności konstytucyjne przysługujące spółdzielniom mieszkaniowym oraz ich członkom musi spełniać kryteria proporcjonalności wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną tylko wówczas, gdy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków (zasada konieczności); jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada przydatności); a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Choć w *petitum* swego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał wprost art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli, to istota postawionego przez niego zarzutu nieuzasadnionej ingerencji w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się wymagała dokonania testu proporcjonalności, co nieuchronnie wiąże się z analizą konstytucyjnych wymagań wyrażonych w wymienionym przepisie Konstytucji. Kierując się ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał przyjął, że postawiony przez wnioskodawcę zarzut – ściśle rzecz biorąc – dotyczy zatem niezgodności art. 4 u.z.s.m. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę istotę sformułowanych zarzutów, rekonstruować ją nie tylko na podstawie *petitum* pisma rozpoczynającego postępowanie, ale także na podstawie argumentacji zawartej w jego uzasadnieniu. W ocenie Trybunału, w rozpatrywanej sprawie występują przesłanki doprecyzowania wniosku Rzecznika we wskazany sposób.

Problem konstytucyjny podniesiony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy nie regulacji materialnej przewidującej nowe zasady powstania i ustania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, lecz odnosi się do zastosowania konstrukcji wygaśnięcia członkostwa *ex lege* w stosunku do wcześniej ukształtowanych stosunków tego rodzaju, a zatem dotyka kwestii przejściowych. Ocena takiego zarzutu wymaga skonfrontowania zaskarżanej regulacji także z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającą z niego zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym takimi zasadami szczegółowymi jak ochrona praw nabytych i interesów w toku.

Trybunał Konstytucyjny, w szczególności w wyroku z 20 czerwca 2018 r. (sygn. SK 3/13, OTK ZU A/2018, poz. 41) dotyczącym jednej z nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przypominał, że kwestia wymagań, jakie ustawodawca zobowiązany jest spełnić, kształtując przepisy regulujące zagadnienia intertemporalne, wielokrotnie była przedmiotem jego rozważań. Zgodnie z rekonstruowanym na podstawie dorobku sądu konstytucyjnego standardem konstytucyjnym, punktem wyjścia jest założenie, że ustawodawca, wprowadzając nową regulację, czyni to z myślą o przyszłości. Wsteczne działanie prawa powinno być wyjątkiem uzasadnionym w niezwykle staranny sposób ważnymi względami. Rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ustawodawca ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednakowoż przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego. Te zasady kierunkowe obejmują:

- rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej,
- przy retroakcji niewłaściwej (zasada bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, retrospekcja) ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki,
- zasadę poszanowania praw niewadliwie nabytych, zakazującą arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Z orzecznictwa TK wyprowadzić można nadto „preferencję” dla dalszego działania ustawy dawnej jako środka ochrony interesów w toku. Zdaniem Trybunału, „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (...). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemania» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (re-

trospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. (...) [W] świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanemu dostosowanie się do istniejącej sytuacji (...)" – (wyrok o sygn. SK 12/03). W ostatecznym bowiem rozrachunku intertemporalna regulacja zabezpieczająca „interes w toku” służy respektowaniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, dekodowanej z przepisu art. 2 Konstytucji” (zob. przywołany wyżej wyrok z 20 czerwca 2018 r., sygn. SK 3/13).

3.2. Niezgodność art. 4 u.z.s.m. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.2.1. Trybunał Konstytucyjny ma świadomość, że na tle poważnych zmian wprowadzonych przez ustawę zmieniającą, które zasadniczo powiązały spółdzielcze lokatorskie i własnościowe prawo do lokalu oraz roszczenie o ustanowienie prawa lokatorskiego i prawa własności lokalu z członkostwem, lecz także wprowadziły stosunek członkostwa powstający z mocy prawa, trzeba zrekapitulować pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym spółdzielnie mieszkaniowe działające wedle tych nowych reguł nadal pozostają dobrowolnymi zrzeszeniami członków. Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu, że w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 60/13 wskazał, iż pogląd, że tylko powstanie członkostwa w spółdzielni *ex lege* z momentem nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu będzie gwarancją ochrony prawa własności i zasady równości jest w opozycji do nowych tendencji, które utorowały sobie drogę w wyniku działalności orzeczniczej Trybunału. W szczególności pozostaje w opozycji z tezami o konieczności zerwania więzi między członkostwem w spółdzielni a prawami do lokalu, jeżeli pociągałoby to w konsekwencji naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał – odnosząc się wówczas do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – zaznaczył, że uzyskiwanie członkostwa *ex lege* (jak żądał tego wnioskodawca), pozostawałoby przede wszystkim w sprzeczności z zasadą wolności zrzeszania się, na treść której składa się wolność tworzenia spółdzielni, wstępowania do spółdzielni i występowania z niej. Godziłoby zarówno w wolność podmiotów nabywających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jak również w zasadę samorządności spółdzielni.

Rozstrzygnięcie tej fundamentalnej wszakże kwestii nie jest bezpośrednio związane z problemem konstytucyjnym postawionym w niniejszej sprawie, gdyż problem ten dotyczy sytuacji przejściowej związanej z rozwiązaniem „wygaszającym” wcześniej nawiązane stosunki członkostwa, powstałe w spółdzielniach mieszkaniowych działających we wcześniej ukształtowanym reżimie prawnym, przy braku ogólnej reguły przejściowej, która likwidowałaby dotychczasowy model spółdzielczości mieszkaniowej. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że u.z.s.m. nie wprowadza w miejsce dotychczas obowiązującej ustawy nowego rozwiązania, lecz modyfikuje rozwiązania tymczasowe.

3.2.2. W tle niniejszej sprawy – co wykazała analiza prowadzona we wcześniejszych punktach uzasadnienia – leży poważny spór dotyczący skutków wyroku TK o sygn. K 60/13.

Rozważając skutki orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o zakresowej niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m., trzeba mieć na uwadze całokształt okoliczności prawnych i faktycznych, w których orzeczenie to zapadło (zob. wyżej cz. III, pkt 1 niniejszego orzeczenia). W sentencji swego wyroku TK ograniczył niekonstytucyjność art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. do sytuacji, w których przepis ten dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje jeden z wymienionych tytułów prawnych, a mianowicie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Wymienione przez Trybunał tytuły prawne odpowiadają prawom, które mogą powstać lub które istnieją w reżimie

ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (z uwagi na wcześniejsze uchylene art. 17¹ ust. 1-5 u.s.m. nie było już wówczas możliwe powstanie czy ustanowienie nowych praw własnościowych), lecz nie wyczerpuje to wszystkich sytuacji prawnych w tym reżimie istniejących, które wiążą się również z interesami zaspokajanymi przez spółdzielnię w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania, wyrażonego w art. 1 ust. 1 u.s.m., który nadal zachował takie samo brzmienie jak przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Odczytanie tak sformułowanej sentencji na tle obowiązującego wówczas stanu prawnego i w świetle wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, dopuszczających istnienie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej bez występowania więzi między członkostwem a określonym prawem do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni mieszkaniowej, powinno skłaniać do daleko idącej ostrożności w formułowaniu wniosków o zakresie czasowym zastosowania „nowego stanu prawnego” ukształtowanego tym wyrokiem, w szczególności wobec – czego TK nie mógł wówczas przewidzieć – dokonanej przez ustawę zmieniającą jednoczesnej zmiany konstrukcji członkostwa. Należy dodatkowo zauważyć, że regulacja członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych nie wynikała li tylko z art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m., lecz także z innych przepisów tej ustawy, prawa spółdzielczego oraz ustawowego odesłania do regulacji statutowych. Trybunał Konstytucyjny orzekł o fragmencie tej regulacji, lecz nie przesądził, że regulacja członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych narusza normy konstytucyjne. Wyrok TK o sygn. K 60/13 oraz jego uzasadnienie, a nadto przebieg rozprawy (zob. stenogram rozprawy z 15 stycznia 2015 r.) nie dają silnych podstaw tezy, że Trybunał zakładał oddziaływanie swego wyroku wobec sytuacji prawnych ukształtowanych wcześniej.

Tak skutki wyroku TK o sygn. K 60/13 odczytał również projektodawca ustawy mającej wykonać przywołany wyżej wyrok TK. Ustawa zmieniająca została uchwalona wskutek rozpatrzenia projektu rządowego (druk sejmowy nr 1624/VIII kadencja, oznaczony datą: 5 czerwca 2017 r., wpłynął do Sejmu: 6 lipca 2017 r.), w uzasadnieniu którego wskazano, że przewiduje się przyznanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej wyłącznie osobom związanym określonym węzłem prawnym ze spółdzielnią (art. 1 pkt 1 projektu), przy czym w projekcie zamieszczono regulację przejściową przewidującą, że nowe rozwiązania co do zasady będą miały zastosowanie do zdarzeń, które nastąpią po dacie wejścia w życie projektowanej ustawy.

Projektodawca w następujący sposób odniósł się do wykonania wyroku TK o sygn. K 60/13: „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 wносить opłaty z tytułu ich użytkowania (lub będą je wносить 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. 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.”. Jak z powyższego wynika, projektodawca za-

łożył, że skutki wyroku TK o sygn. K 60/13 oddziałują co do zasady prospektywnie. Znajduje to także, co najmniej pośrednio, potwierdzenie w materiałach z rządowego procesu legislacyjnego (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289758/12378172/12378173/dokument279491.pdf>).

3.2.3 W wielu sprawach, w których przedmiotem kontroli konstytucyjności były przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny brał pod uwagę, że na przestrzeni lat ustawodawca nie stworzył spójnego i konsekwentnego modelu spółdzielczości mieszkaniowej, co stanowiło jeden z czynników przyczyniających się do zjawisk niepożądanych w praktyce funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej. W wyroku z 17 grudnia 2018 r. (sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181) Trybunał wprost dostrzegł, że w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, w wyniku licznych jej zmian, w znacznym stopniu została zdeprecjonowana instytucja członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych. Występujące na tym tle perturbacje związane ze sposobem sprawowania zarządu i niezamierzoną dyskryminacją w tym zakresie osób posiadających „mocniejsze” prawo do lokalu, przy jednoczesnym braku ich członkostwa w spółdzielni, widoczne były także w ujęciu problemów konstytucyjnych rozstrzyganych w sprawie o sygn. K 60/13. Trybunał – działając za pomocą środków właściwych dla kontroli konstytucyjności prawa – orzekł o zakresowej niezgodności z Konstytucją podstawowego przepisu stanowiącego, kto może być członkiem spółdzielni mieszkaniowej. To przede wszystkim do ustawodawcy należało wykonanie tego wyroku, także w płaszczyźnie przejściowej, w tym też intertemporalnej. Ustawodawca uczynił to w art. 4 u.z.s.m., przy czym zastosował jedną z najbardziej radykalnych reguł przejściowych, wygaszając wiele z dotychczas istniejących stosunków członkowskich, co w skrajnych przypadkach może nawet prowadzić do likwidacji spółdzielni (zob. w szczególności wyrok SA w Białymstoku z 7 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 483/18, w tle którego chodziło o spółdzielnię utworzoną przez byłych pracowników upadłego PGR, por. pisma Krajowej Rady Spółdzielczej oraz Ministerstwa Rozwoju przedstawione w niniejszej sprawie).

3.2.4. Jak wykazała przeprowadzona wcześniej analiza, art. 4 u.z.s.m. cechuje nie-spójność wielopłaszczyznowa, która uwydatnia nieprzystawalność wybranej przez ustawodawcę reguły przejściowej do wielu sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Zamiast doprowadzić do uporządkowania stanu prawnego z uwzględnieniem wniosków płynących z wcześniejszego orzecznictwa TK, w tym przede wszystkim z wyroku o sygn. K 60/13, ustawodawca ustanowił regulację niejasną i w istocie niedookreśloną, co potwierdza kształtująca się po wejściu w życie ustawy zmieniającej praktyka. Treść tego przepisu nie realizuje *ratio* deklarowanej przez ustawodawcę, który dokonując doniosłych zmian w zakresie nabycia i utraty członkostwa, niedostatecznie rozważył konieczność zabezpieczenia mających swe uzasadnienie konstytucyjne stosunków prawnych „w toku” w spółdzielniach mieszkaniowych działających na podstawie dotychczasowego reżimu prawnego. Co raz jeszcze należy podkreślić, ustawodawca nie zlikwidował dotychczasowego modelu spółdzielczości mieszkaniowej, nie zlikwidował także dotychczasowego modelu członkostwa, lecz obok lub w ramach tego modelu wprowadził dodatkowy reżim.

Analiza kwestionowanego unormowania prowadzi do wniosku, że regulacja ta nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych (deklarowanych przez ustawodawcę) skutków. W szczególności nie doprowadziła ona do rozwiązania problemów, na które wskazywał i które brał pod uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 60/13, a co więcej – wykreowała nowe. Ustawodawca wybrał przy tym najdalej idący środek – pozbawienie *ex lege* praw korporacyjnych szerokiej grupy osób, wyodrębnionej na podstawie kryteriów niekonsekwentnych z punktu widzenia deklarowanej *ratio*, lecz także z punktu widzenia podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. W szczególności – co trafnie podniósł Rzecznik Praw Obywatelskich – wskutek wprowadzenia w art. 3 ust. 6-9 u.s.m. zasady automatycznej utraty członkostwa

przez osoby tam wymienione, liczba członków niezwiązanych ze spółdzielnią „interesem majątkowym” i tak będzie systematycznie spadać, pomniejszając ich wpływ na działalność spółdzielni. Trybunał, biorąc pod uwagę swe wcześniejsze orzecznictwo dotyczące regulacji z dziedziny spółdzielczości mieszkaniowej, a także liczne nowelizacje w tym obszarze, oparte często na niespójnych założeniach co do kształtu spółdzielczości mieszkaniowej, nie miał podstaw, by uznać, iż członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej było prawem nabytym „nieśluszenie” lub „niegodziwie”. Art. 4 u.z.s.m. zrównuje sytuację osób, które takie członkostwo nabyły w różnych reżimach prawnych, w różnym czasie i w różnych realiach społeczno-gospodarczych. Zaskarżony przepis przewiduje taki sam skutek w stosunku do osób, które nadal pozostają związane ze spółdzielnią „węzłem” majątkowym, osób, które w chwili uzyskania członkostwa posiadały tytuł prawny do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, a następnie go utraciły, a także do osób, które w momencie uzyskania członkostwa były zainteresowane zaspokajaniem swych potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni, lecz celu tego nie zrealizowały przed dniem wejścia w życie art. 4 u.z.s.m.

Ustawodawca powinien był wnikliwiej rozważyć, jak pogodzić uzasadnioną skądinąd potrzebę zapobiegania niebezpieczeństwu polegającemu na tym, że osoby, które nie są zainteresowane zaspokajaniem własnych potrzeb mieszkaniowych lub innych potrzeb lokalowych, mają realny wpływ na zarządzanie spółdzielnią, a koniecznością zachowania ujętego w art. 1 ust. 1 u.s.m. celu przesądzającego o istocie spółdzielczości mieszkaniowej. Tak ujęty cel determinuje także potencjalny skład członkowski spółdzielni, a mianowicie przystępującymi do spółdzielni (lecz także pozostającymi jej członkami) winny być takie osoby, które znajdują się w takiej samej lub istotnie podobnej sytuacji, tj. albo nie mają wcale zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, albo mają je zaspokojone, ale w niewystarczającym stopniu (por. P. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 179).

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 4 u.z.s.m. w całości, podczas gdy Sejm i Prokurator Generalny zajęli stanowisko, że przepis ten jest niekonstytucyjny tylko w zakresie obejmującym: osoby, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz członków spółdzielni zakładanych w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 u.g.n.r. Trybunał Konstytucyjny, stwierdził, że w art. 4 u.z.s.m. ustawodawca zastosował regułę przejściową, która wobec wielu sytuacji prawnych, w jakich znajdują się dotychczasowi członkowie spółdzielni mieszkaniowej legitymujący się interesem wynikającym z podstawowego celu jej funkcjonowania, jest niezgodna z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca wprowadził doniosłe zmiany między innymi w zakresie nabycia i utraty członkostwa, o znaczeniu fundamentalnym z punktu widzenia spółdzielni i jej członków, i to ustawodawca powinien zdecydować, które z tych sytuacji są identyczne lub istotnie podobne do tych, które TK wskazał w wyroku o sygn. K 60/13 jako wymagające ochrony.

Porównanie art. 4 u.z.s.m. z wyznaczonym wyżej standardem konstytucyjnym gwarancji wolności zrzeszania się, w tym proporcjonalności dokonanej ingerencji, oraz właściwego stanowienia regulacji przejściowych, doprowadziło Trybunał do wniosku, że regulacja w tym przepisie wyrażona, jest niezgodna z 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Przebieg procesu legislacyjnego – tryb uchwalenia u.z.s.m.

W uzasadnieniu swego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich opisał przebieg prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą, sugerując pewne nieprawidłowości tego procesu, w tym przede wszystkim dotyczące zakresu poprawek zgłoszonych w toku prac senackich. Rzecznik nie sformułował jednak wprost zarzutu naruszenia trybu uchwalenia ani zaskarżonego przez siebie przepisu, ani trybu uchwalenia ustawy zmieniającej w ogólności.

Kierując się dyrektywą wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 69 u.o.t.p.TK), Trybunał dokonał analizy procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy zmieniającej.

4.1. Tak jak wcześniej wyjaśniono, ustawa zmieniająca została uchwalona wskutek rozpatrzenia projektu rządowego, w którym przewidziano przyznanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej wyłącznie osobom związanym węzłem prawnym ze spółdzielnią, przy czym w projekcie zamieszczono regulację przejściową przewidującą, że nowe rozwiązania co do zasady będą miały zastosowanie do zdarzeń, które nastąpią po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy – a zatem odmienną od ostatecznej wersji art. 4 uchwalonej ustawy.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na 44 posiedzeniu Sejmu 20 czerwca 2017 r., drugie – na 45. posiedzeniu Sejmu 5 lipca 2017 r., trzecie – na 45. posiedzeniu Sejmu 7 lipca 2017 r. Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu 10 lipca 2017 r., przy czym tekst uchwalonej ustawy był istotnie zbieżny z propozycją zawartą w projekcie rządowym, także jeśli chodzi o art. 4.

W toku prac w Senacie zgłoszono liczne poprawki. Wśród nich znalazły się poprawki zawierające propozycję nowego modelu członkostwa w spółdzielni.

Podczas 45. posiedzenia Senatu 13 lipca 2017 r. podniesiono wątpliwości co do tego, czy uchwalona ustawa wykonuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 60/13: (zob. zwłaszcza wypowiedzi senator Lidii Staroń, Sprawozdanie Stenograficzne z 45. posiedzenia Senatu IX kadencji, s. 168, 170).

Senat wprowadził przede wszystkim zmiany do art. 1 ust. 7 u.s.m. polegające między innymi na zlikwidowaniu odesłania do prawa spółdzielczego w zakresie dotyczącym wystąpienia ze spółdzielni, wykluczenia ze spółdzielni i wykreślenia z rejestru członków spółdzielni oraz udziałów i wpisowego, a także dotyczących obowiązku złożenia deklaracji (poprawka nr 1, druk sejmowy nr 1766/VIII kadencja). W konsekwencji Senat zaproponował wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów specjalnych dotyczących tych kwestii.

W toku prac senackich zaproponowano również w poprawce nr 29 następujące brzmienie regulacji międzyczasowej wyrażonej w art. 4 uchwalonej ustawy: „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” (uchwała Senatu podjęta na 45. posiedzeniu 19 lipca 2017 r., druk sejmowy nr 1766/VIII kadencja). Jak wskazano w uzasadnieniu: „Senat doszedł do przekonania, że członkostwo w spółdzielni powinno powstawać z mocy prawa i przysługiwać wyłącznie osobie związanej węzłem prawnym ze spółdzielnią”, a nadto – co do art. 4: „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 zachowałyby członkostwo w spółdzielni i zmodyfikował jego treść określając, że w dniu wejścia w życie ustawy członkostwo «członków oczekujących» w spółdzielni wygasa”.

Sejm, na 46. posiedzeniu w dniu 20 lipca 2017 r. przyjął poprawki Senatu.

Analizując zakres poprawek Senatu do ustawy zmieniającej nie można tracić z pola widzenia, że w Senacie trwały również prace nad inicjatywą ustawodawczą dotyczącą zmiany u.s.m. wskutek wyroku TK o sygn. K 60/13. W druku nr 99 (IX kadencja Senatu), oznaczonym datą 10 marca 2016 r., Komisja Ustawodawcza wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej, upoważniając senator Lidię Staroń do reprezentowania komisji. Projekt dotyczył zmian w art. 3, art. 17¹ ust. 6 i art. 19 ust. 1 i 2 u.s.m. W projekcie

przewidziano między innymi następującą treść art. 3 ust. 1 u.s.m.: „Członkiem spółdzielni może być: 1) osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych albo miała ograniczona zdolność do czynności prawnych, 2) osoba prawna – której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, o której mowa w art. 19”. Projekt ten nie przewidywał regulacji przejściowej. Minister Infrastruktury i Budownictwa, opiniując przedłożony mu projekt ustawy (pismo z 25 kwietnia 2016 r., znak: DM.IV.0220.1.2016.JG.1, NK: 55951/16), zwrócił uwagę, że nie przewiduje on regulacji odnoszącej się do przypadku utraty przez członka tytułu prawnego do lokalu przed dniem wejścia w życie projektowanych zmian oraz po tej dacie, poddał pod rozważenie wprowadzenie do projektu stosownych rozwiązań (zob. też np. opinię Krajowej Rady Spółdzielczej z 18 kwietnia 2016 r., znak: LD-51/160/16/ŁŁ, BPS/KU-034/99/14/16; opinię SN z 25 kwietnia 2016 r., znak: BSA I-021-113/16). Nadto nadmienił o kwestii członkostwa osób ubiegających się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, osób posiadających prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym oraz udział we współwłasności garażu wielostanowiskowego. Minister poinformował przy tym o wpisaniu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Do projektu zawartego w druku senackim nr 99 poprawki przedłożyła senator Lidia Staroń. W zakresie dotyczącym regulacji członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych poprawki te są istotnie podobne do poprawek zgłoszonych w toku prac w Senacie nad ustawą zmieniającą. Komisja Ustawodawcza w trakcie przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy zawartego w druku senackim nr 99 zdecydowała wycofać ten projekt (zob. druk senacki nr 99W/IX kadencja).

Z badania trybu procedowania nad ustawą zmieniającą wynika, że Senat w swych poprawkach odniósł się nie tylko do regulacji przewidującej powiązanie członkostwa w spółdzielni z określonym tytułem prawnym do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni, lecz nadto wprowadził nową konstrukcję nabycia i utraty członkostwa z mocy prawa.

Przebieg prac legislacyjnych wskazuje, że – wzmiankowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie – zakres poprawek senackich należałoby rozpatrywać w znacznie szerszym aspekcie niż tylko zaproponowanie odmiennej niż w projekcie rządowym ustawy zmieniającej regulacji przejściowej. Na etapie prac senackich wprowadzono zmiany nie tylko w regulacji przewidującej powiązanie członkostwa w spółdzielni z określonym tytułem prawnym do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni, lecz nadto wprowadzono nową konstrukcję nabycia i utraty członkostwa z mocy prawa, istotnie przemodelowując rzeczywisty cel uchwalonej nowelizacji. Senat zmienił zatem konstrukcję członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej (nabycie i utrata *ex lege*), czego wyrok TK o sygn. K 60/13 bezpośrednio nie dotyczył. Ocena zakresu dopuszczalnych poprawek senackich wymagałaby zatem uwzględnienia całej nowelizacji, a przynajmniej większości jej przepisów dotyczących nowego modelu członkostwa, a nie jedynie regulacji przejściowej, która stanowi przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie – choć w sposób niewolny od kontrowersji – zajmował stanowisko, zgodnie z którym, dokonując kontroli zgodności hierarchicznej aktów normatywnych, może oceniać nie tylko materialną (treściową) zgodność norm różnej rangi, lecz również może badać – niezależnie od postawienia tego rodzaju zarzutu we wniosku inicjującym postępowanie – czy zakwestionowany akt normatywny uchwalono z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa (zob. zwłaszcza wyrok pełnego składu z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU nr 4/A/2019, poz. 4). Trzeba jednak podkreślić, że zgodnie z zasadą związania zakresem zaskarżenia, Trybunał może badać dochowanie trybu tylko w odniesieniu do zaskarżonego we wniosku aktu normatywnego lub jego części, czyli w sprawie niniejszej tylko w odniesieniu do art. 4 u.z.s.m.

Trybunał Konstytucyjny wziął dodatkowo pod uwagę, że kwestia, czy stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu ma być dokonywane zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej, jest rozstrzygana przez Trybunał na płaszczyźnie celowości (zob. zwłaszcza wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że art. 4 u.z.s.m. jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, co jest wystarczające do osiągnięcia celu kontroli konstytucyjności i rozwiązania problemu konstytucyjnego postawionego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. Termin utraty mocy art. 4 u.z.s.m.

Ustawodawca, uchwalając art. 4 u.z.s.m., deklarował, że jego celem jest wykonanie wyroku TK o sygn. K 60/13, jednakże przyjęta w nim konstrukcja przejściowa odniesiona do źle wyznaczonej grupy adresatów spowodowała, że wiele osób mogło zostać pozbawionych członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, mimo iż legitymowały (lub nadal legitymują) się interesem polegającym na zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych lub związanym z korzystaniem z lokalu spółdzielczego o innym przeznaczeniu.

Art. 4 u.z.s.m. przewiduje, że wymienione w nim osoby tracą członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej z dniem 9 września 2017 r. Mimo językowej jednoznaczności tego przepisu, jego stosowanie w praktyce wywołało liczne kontrowersje, skutkując zróżnicowaniem sytuacji prawnej wielu grup osób, co w toku postępowania przed Trybunałem zostało wykazane.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niezwłoczna derogacja art. 4 u.z.s.m. mogłoby pociągnąć za sobą dalsze niepożądane skutki w działalności spółdzielni mieszkaniowych, w tym przede wszystkim w sferze stosunków korporacyjnych. Dlatego Trybunał zdecydował – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – że art. 4 u.z.s.m. traci moc obowiązującą po upływie 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny jako tzw. negatywny ustawodawca nie dysponuje instrumentami, za pomocą których mógłby zastąpić ustawodawcę i określić samodzielnie zakres i sposób rozwiązania problemów, które ujawniły się z całą ostrością w praktyce stosowania art. 4 u.z.s.m. To ustawodawca – we wskazanym w sentencji niniejszego wyroku terminie – jest zobligowany doprowadzić regulacje przejściowe dotyczące członkostwa w spółdzielni, zwłaszcza wobec dokonanej zmiany jego modelu, do konstytucyjnego standardu wskazanego zarówno w orzeczeniu o sygn. K 60/13, jak i w niniejszym wyroku.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.