



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 27 lipca 2015 r.

**IV.612.1.2015 AJ**

Pani Maria Wasiak  
Minister Infrastruktury i Rozwoju

Szanowna Pani Minister,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli, w których skarżący sygnalizują naruszenie ich praw wynikających z przynależności do spółdzielni mieszkaniowej. Wspomniane naruszenia polegają na pozbawianiu członkostwa w spółdzielni osób, które nie mogą wykazać się odpowiednim interesem uzasadniającym ich uprawnienia korporacyjne.

Jako uzasadnienie takich działań spółdzielnie mieszkaniowe powołują wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. (K 60/13, Dz. U. z 2015 r. poz. 201), w którym orzeczono, że art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222; dalej: 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 u.s.m., które odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni, wpływają także bezpośrednio na określenie zakresu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one na cechy – rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni. Wynika stąd, że członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania. Dlatego też osoby, które nie mają interesu polegającego na zaspokajaniu ich

potrzeb mieszkaniowych lub polegających na dostarczaniu lokali o innym przeznaczeniu przez daną spółdzielnię mieszkaniową, a więc którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu – nie mogą być jej członkami. W szczególności nie mogą być członkami spółdzielni mieszkaniowych osoby, które upatrują swój interes tylko w innej, pomocniczej działalności spółdzielni. Ma ona bowiem charakter związany z celem podstawowym i nie może być realizowana odrębnie. Członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mogą być również członkowie organów spółdzielni i osoby w niej zatrudnione, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu, a także osoby, które będąc członkami spółdzielni, zbyły lub w inny sposób utraciły prawo do lokalu (np. wygaśnięcie umowy najmu lokalu użytkowego) w spółdzielni lub w budynkach przez nią zarządzanych.

Ze względów porządkowych należy wskazać, iż członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej, jako wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się jest chronione konstytucyjnie (art. 58 Konstytucji RP). Przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej zostało uregulowane w przepisach ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443; dalej: prawo spółdzielcze).

Stosownie do art. 15 prawa spółdzielczego, członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie, chyba że ustawa stanowi inaczej” (§ 2). Dopuszcza on także członkostwo w spółdzielni osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub niemających takiej zdolności oraz członkostwo osób prawnych (§ 3 i 4). O możliwości przyjęcia w poczet członków tych podmiotów decydują postanowienia statutów.

Natomiast w art. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, która w tym zakresie stanowi *lex specialis*, ustawodawca przesądził, że członkami spółdzielni mogą być osoby fizyczne, choćby nie miały zdolności do czynności prawnych lub miały ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 3 ust. 1 u.s.m.), a także osoby prawne (art. 3 ust. 3 u.s.m.), wyłączając w tym zakresie możliwość podjęcia decyzji przez członków spółdzielni. Określenie pozostałych wymagań stawianych podmiotom ubiegającym się o przyjęcie w poczet członków ustawodawca pozostawił regulacji statutowej.

Oceniając skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego należy mieć na uwadze, iż ten rodzaj rozstrzygnięcia zakresowego wskazuje w jaki sposób badanych przepisów interpretować nie wolno (orzeczenie negatywne) przy stosowaniu prawa. W ten sposób na podstawie zawartej w orzeczeniu

Trybunału wykładni określony został zakres normy sprzeczny z Konstytucją, w pozostałej części przepisy „współbudujące” normę prawną pozostają w mocy.

W świetle tych zasad omawiane orzeczenie doprowadziło do zmiany normatywnej polegającej na usunięciu niekonstytucyjnej treści zawartej w art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m., zgodnie z którą członkiem spółdzielni mogły zostać takie podmioty, którym nie przysługiwały spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu.

Z napływających do Rzecznika skarg wynika, że w reakcji na stwierdzoną ww. wyrokiem niekonstytucyjność przepisu, spółdzielnie, powołując się na art. 190 ust. 4 Konstytucji, stwierdzają obecnie wygaśnięcie członkostwa osób nie posiadających prawa do lokalu w zasobach spółdzielni.

W ocenie Rzecznika takie działania spółdzielni są nieuprawnioną ingerencją w stosunki prawne ukształtowane wcześniej pod rządem innego reżimu prawnego. Przy czym chodzi tu o stosunki cywilnoprawne. Nie budzi bowiem wątpliwości, że członkostwo w spółdzielni powstaje na podstawie umowy, która jest wyrazem autonomii woli podmiotów ją zawierających. Ograniczenie członkostwa może więc nastąpić w oparciu o przepisy kształtujące ten rodzaj stosunku prawnego. Zgodnie z art. 24 prawa spółdzielczego: " § 1. Spółdzielnia może rozwiązać stosunek członkostwa tylko przez wykluczenie albo wykreślenie członka. § 2. Wykluczenie członka ze spółdzielni może nastąpić w wypadku, gdy z jego winy umyślnej lub z powodu rażącego niedbalstwa dalsze pozostawanie w spółdzielni nie da się pogodzić z postanowieniami statutu spółdzielni lub dobrymi obyczajami. Statut określa przyczyny wykluczenia. § 3. Członek niewykonujący obowiązków statutowych z przyczyn przez niego niezawinionych może być wykreślony z rejestru członków spółdzielni. Statut określa przyczyny wykreślenia". Przepisy wskazanej ustawy przewidują również skutek w postaci wygaśnięcia członkostwa, który jednak następuje ex lege w razie śmierci członka albo jego wystąpienia ze spółdzielni za wypowiedzeniem. Ewentualne uchwały organów spółdzielni potwierdzają jedynie w takich wypadkach fakt wygaśnięcia członkostwa z mocy prawa – mają więc charakter deklaratoryjny.

Brak jest natomiast podstaw do ograniczania członkostwa przez spółdzielnię z powołaniem się na art. 190 ust. 4 Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że regulacja ta stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie zmienionego stanu prawnego, ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału; możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (zob. wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006,

poz. 101). Środki, dzięki którym cel ten ma być zrealizowany zostały unormowane w poszczególnych procedurach. Chodzi tu o wszelkie środki prawne, dzięki którym można osiągnąć efekt w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (zob. wyroki TK: z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96).

Skoro zatem pomiędzy spółdzielnią i jej członkiem nie toczyło się postępowanie, w którym zapadło rozstrzygnięcie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym, to brak jest przesłanek do zastosowania w takim wypadku instrumentów przewidzianych w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Podsumowując należy stwierdzić, iż po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. zakwestionowany przepis art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. w określonym w wyroku zakresie nie będzie stosowany. Co do zasady orzeczenie to oddziałuje prospektywnie ponieważ bezpośrednim jego skutkiem jest wyeliminowanie wskazanej przez Trybunał interpretacji przepisu od chwili ogłoszenia negatywnego wyroku Trybunału w dzienniku urzędowym. Skutki niekonstytucyjności przepisu w sposób niekorzystny i nieprzewidziany oddziałują jednak na sprawy indywidualne, co już widać w skargach napływających do Rzecznika. Wymaga też podkreślenia, że skargi te wskazują, iż wyrok Trybunału jest obecnie wykorzystywany w celu pozbycia się „niewygodnych” członków spółdzielni – takich, którzy aktywnie uczestniczą w życiu spółdzielczym, często krytycznie odnosząc się do działania organów spółdzielni.

Zagadnienie skutków negatywnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego łączy się z kolizją zasad pewności prawa i stabilnością stosunków prawnych. W tym kontekście należy stwierdzić, iż konsekwencją wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może być pozbawienie normy prawnej wszelkiej doniosłości i całkowite wykluczenie możliwości jej stosowania w odniesieniu do oceny zdarzeń prawnych zaistniałych w przeszłości. Takie rozwiązanie respektuje art. 2 Konstytucji, zapewnia poczucie stabilności i pewności prawa oraz uwzględnia to, że wskazany przepis gwarantuje ochronę praw jedynie słusznie nabytych i zakazuje wstecznego oddziaływania tylko niekorzystnych dla jednostek regulacji prawnych. Pozbawienie ich członkostwa nadal jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawy lub statutu spółdzielni.

Oznacza to, że osoby które nabyły członkostwo w spółdzielni przed ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. i nie dysponują jednym z praw do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, nadal pozostają w stosunku członkostwa i przysługują im wszelkie

środki ochrony prawnej przed nieuzasadnionymi działaniami spółdzielni zmierzającymi do ograniczania ich praw w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Rzecznika, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wymaga podjęcia działań w sferze stanowienia prawa. Chodzi mianowicie o dokonanie takich zmian w prawie, które - uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego - zagwarantują jednocześnie jego zupełność i spójność oraz wyeliminują na przyszłość wszelkie wątpliwości powstające na tle skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym oraz ze względu na fakt, że omawiana problematyka wchodzi w zakres kompetencji Ministra Infrastruktury i Rozwoju, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648) zdecydowałem się przedstawić Pani Minister wyżej opisany problem z prośbą o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Będę wdzięczny za informację o stanowisku Pani Minister zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem  
Podpis na oryginale