

Warszawa, dnia 10 listopada 2020 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA SĄDOWEGO I
POSTĘPOWAŃ PRZED TRYBUNAŁEM
KONSTYTUCYJNYM

RCL.DPSPTK.590.2/2020

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 10 CZERWCA 2020 R.
O SYGN. AKT K 3/19¹⁾

I. Problem prawny

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył 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). zwanej dalej „ustawą nowelizującą”. Przepis ten stanowił, że 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 spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni. W konsekwencji art. 4 ustawy nowelizującej pozbawiał osoby wymienione w tym przepisie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej *ex lege*, z dniem 9 września 2017 r.

Zaskarżona regulacja stanowiła normę intertemporalną zawartą w ustawie mającej na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r., sygn. akt K 60/13, w którym orzeczono, że art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222), zwanej dalej „u.s.m.”, w zakresie, w jakim

¹⁾ Sentencja została ogłoszona dnia 18 czerwca 2020 r. w Dz. U. poz. 1055.

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

Wnioskodawca podniósł, że zaskarżony przepis pozbawił obywateli prawa członkostwa w spółdzielni nabytego zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w dniu jego nabycia. Wyraził także pogląd, że zaskarżone rozwiązanie normatywne nie zawsze prowadzi do ochrony interesów majątkowych tych członków spółdzielni, którym taki tytuł przysługuje. Ingeruje ono natomiast w wolność zrzeszania wyrażoną w art. 58 ust. 1 Konstytucji, nie spełniając jednocześnie kryterium niezbędności ograniczenia praw i wolności, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II. Wzorce kontroli

Art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

III. Treść orzeczenia

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

Ponadto Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis w nieprawidłowy sposób określał grupę podmiotów, które mogą zostać pozbawione członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Uznał, że w kręgu takich podmiotów znajdują się także takie osoby, które legitymują się interesem polegającym na zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych lub związanych z korzystaniem z lokalu spółdzielczego o innym przeznaczeniu. Trybunał zidentyfikował 11 kategorii członków, którzy utracą członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej na mocy niekonstytucyjnego przepisu:

- 1) członkowie 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 (art. 4 ust. 3 u.s.m.; tj. osoby,

które wniosły 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);

- 2) członkowie ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu (art. 18 ust. 1 u.s.m.);
- 3) członkowie posiadający spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu znajdującego się w budynku położonym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym;
- 4) 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;
- 5) 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;
- 6) 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;
- 7) członkowie, którzy są najemcami lokali, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m.;
- 8) 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, z późn. zm.), czyli członkowie tzw. spółdzielni popegeerowskich;
- 9) członkowie, którzy zbyli prawo do lokalu pozostającego w zasobach spółdzielni, lecz nadal na podstawie innego tytułu prawnego, zaspokajają w nim swe potrzeby mieszkaniowe;
- 10) członkowie-założyciele spółdzielni;
- 11) inni członkowie przyjęci do spółdzielni na podstawie postanowień statutowych, np. członkowie organów spółdzielni, osoby zatrudnione w spółdzielni.

Trybunał nie wskazał wprost, że wszystkim powyższym kategoriom podmiotów powinno w dalszym ciągu przysługiwać prawo do członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Stwierdził jednak – określając skutki wyroku TK o sygn. akt K 60/13, stanowiącego przyczynę uchwalenia ustawy nowelizującej – że nie można tracić z pola widzenia złożoności sytuacji faktycznych, a powyższe orzeczenie TK, jego uzasadnienie oraz przebieg rozprawy

„[...] nie dają silnych podstaw tezy, że Trybunał zakładał oddziaływanie swego wyroku wobec sytuacji prawnych ukształtowanych wcześniej”.

Sąd konstytucyjny przypomniał również, że choć ustawodawca dysponuje stosunkowo dużą swobodą w zakresie rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnych, nie może tracić z pola widzenia reguł kierunkowych dla dokonywania takiego rozstrzygnięcia, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Reguły te 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.

Ponadto zauważył, że z orzecznictwa TK można wyprowadzić preferencję na rzecz dalszego działania ustawy dla trwających stosunków prawnych, stanowiącą formę ochrony interesów w toku.

Uzasadniając orzeczenie o niezgodności art. 4 ustawy nowelizującej z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdził, że spółdzielnie mieszkaniowe – w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie tej ustawy – korzystały z wolności zrzeszania się wyrażonej w art. 58 Konstytucji. Gwarancje wynikające z tej wolności działają zarówno w relacjach spółdzielni mieszkaniowej z podmiotami zewnętrznymi jak i relacjach między spółdzielnią a jej członkami. Obejmują między innymi prawo do przystąpienia, przynależności oraz wystąpienia ze spółdzielni. W konsekwencji wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą spełniać zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał orzekł, że zaskarżona regulacja intertemporalna nie chroni dotychczasowych członków spółdzielni mieszkaniowej legitymujących się interesem wynikającym z podstawowego celu jej funkcjonowania, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin (art. 1 ust. 1 u.s.m.), przez co narusza wzorzec kontroli. Uznał, że art. 4 ustawy nowelizującej nie tylko nie rozwiązał problemów, w sprawie których wypowiedział się Trybunał w wyroku o sygn. akt K 60/13, ale także stworzył kolejne.

Ponadto zwrócił uwagę na wątpliwości interpretacyjne, jakie pojawiły się na tle zaskarżonego przepisu już wraz z jego wejściem w życie. Trybunał wskazał również na niespójności przedmiotu kontroli z wcześniej obowiązującym prawem, współkształtowanym przez orzeczenia TK oraz regulacją materialną wprowadzoną ustawą nowelizującą, a także brak realizacji *ratio* deklarowanej przez ustawodawcę. Trybunał stwierdził, że „[g]dyby 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 zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej członkostwa nie tracą nie tylko podmioty objęte zakresem pkt 1 sentencji wyroku TK o sygn. akt K 60/13, lecz także osoby, którym przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Zaskarżony przepis pozbawia z kolei członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej podmioty, które uzyskują je na podstawie wprowadzonych tą nowelizacją regulacji, tj. 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.), a także najemca, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.s.m. (art. 3⁴ u.s.m.).

Natomiast uzasadniając odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej, Trybunał stwierdził, że niezwłoczna derogacja art. 4 ustawy nowelizującej „[...] mogłaby pociągnąć za sobą dalsze niepożądane skutki w działalności spółdzielni mieszkaniowych, w tym przede wszystkim w sferze stosunków korporacyjnych”.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

W uzasadnieniu Trybunał nie zawarł wskazówek dla prawodawcy. Wyraził pogląd, że „[...] 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. [ustawy nowelizującej]”. Uznał, że „[t]o 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. akt K 60/13, jak i w niniejszym wyroku”.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Sądowego i
Postępowań przed Trybunałem
Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/