



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna
w sprawie zgodności
projektu ustawy o zmianie
ustawy o spółdzielniach
mieszkaniowych
z prawem spółdzielczym
(w tym z ustawą
o spółdzielniach
mieszkaniowych)
(druk senacki nr 413)

Opinie
i ekspertyzy

OE-370

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
październik 2021

Opinia prawna w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z prawem spółdzielczym (w tym z ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych) (druk senacki 413)

I. Konstrukcja i przedmiot opinii

Niniejsza opinia zawiera analizę projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawartego w druku senackim nr 413 (dalej: Projekt albo druk 413). Opinia obejmuje uwagi uszeregowane co do zasady zgodnie z konstrukcją Projektu, odnoszące się zarówno do samego jego tekstu, jak i spostrzeżeń zgłoszonych przez różne podmioty (instytucje, organizacje). W tym ostatnio wskazanym zakresie odniesienia mają charakter przedmiotowy (nie zawierają nawiązań do każdej ze zgłoszonych ocen; niektóre z nich zresztą powtarzają się, w pewnych fragmentach nawet dosłownie). Po omówieniu poszczególnych zagadnień zostały zamieszczone konkluzje „częstkowe”.

II. Swoisty charakter spółdzielni, w tym zwłaszcza spółdzielni mieszkaniowych, jako jedna ze wskazówek interpretacyjnych właściwych do oceny Projektu

Uzasadnione jest przekonanie, że warunkiem istnienia i rozwoju spółdzielni są unormowania prawne adekwatne do tej formy organizacyjno-prawnej i jej celu, które wynika z założenia, że spółdzielnia jest szczególnym typem podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Dotyczące go uregulowania nie mogą być identyczne z obowiązującymi dla innych podmiotów tego rodzaju, a zwłaszcza

dla spółek, lecz powinny uwzględniać przedmiot działania i cel spółdzielni.

Spółdzielnie są wprawdzie korporacjami prawa prywatnego, ale mają specjalne zadania, łączą cele gospodarcze ze społecznymi. Od innych zrzeszeń prawa prywatnego różnią się przede wszystkim w zakresie podstawowego celu, który w wypadku spółdzielni jest jej nieodłączną cechą prawną, a którym jest – najogólniej mówiąc – prowadzenie działalności gospodarczej w interesie członków, zaspokajanie potrzeb członków przez dostarczanie im określonych usług i świadczeń, bezpośrednie poparcie działalności zarobkowej lub gospodarstwa członków, a nie dążenie do maksymalizacji zysku i jego podziału między członków¹. Tymczasem „klasyczne” spółki są nastawione na maksymalizację zysku.

Znamienne jest określenie celu spółdzielni europejskiej, którym – zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady 1435/2003 z 22 lipca w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (Dz. Urz. UE L 207 z 18 sierpnia 2003 roku) – jest wspieranie członków użytkowników przez zaspokajanie ich potrzeb lub przez wspieranie ich działalności gospodarczej.

Z tak określonym celem spółdzielni wpisują się w pojęcie „ekonomii społecznej” jako sfery gospodarki nastawionej nie na osiągnięcie zysku, lecz na zaspokajanie potrzeb określonych grup społecznych i jednostek². Cechy charakterystyczne przedsiębiorstwa społecznego w znacznym stopniu pokrywają się z ustalonymi dla spółdzielni w Zasadach Międzynarodowego Związku Spółdzielczego³.

W materii traktowania spółdzielni w sposób adekwatny do ich swoistych cech (m.in. w prawie podatkowym) ważną rolę odgrywa wyrok TSUE z 8 września 2011 r. w połączonych sprawach C-78/08 do C-80/08⁴. Wyrok ten zapadł w wyniku rozpoznania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Bliższe omawianie tego orzeczenia wykracza poza ramy niniejszej opinii; znaczenie dla niej ma natomiast założenie leżące u podłoża rozstrzygnięcia TSUE, że zachodzą różnice między spółdzielniami oraz podmiotami działającymi w celu osiągnięcia zysku, które to różnice uzasadniają odmienne i bardziej korzystne traktowanie spółdzielni, a art. 107 par. 1 TFUE nie zakazuje pomocy państwa jako takiej, lecz jedynie pomocy selektywnej i wpływającej na

1 Szerzej zob. P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2005, z. 1, s. 49 i n.

2 Szerzej w tej materii, m.in. na temat braku jednolitości terminologicznej i uniwersalnej definicji „ekonomii społecznej” zob. A. Piechowski, *Spółdzielczość – ekonomia społeczna – rozwój lokalny*, s. 65 i n.

3 Por. A. Piechowski, op. cit., s. 72.

4 Zbiór Orzeczeń 2011 I-07611, curia.europa.eu/juris.

wymianę handlową między państwami członkowskimi przez zakłócanie (zaburzenie) konkurencyjności. Zdaniem TSUE spółdzielnie działają w interesie gospodarczym swych członków, z którymi utrzymują stosunki mające osobisty, a nie czysto komercyjny charakter, w które to stosunki członkowie ci są aktywnie zaangażowani, mając ponadto prawo do sprawiedliwego podziału osiągniętych wyników gospodarczych.” (punkt 61 uzasadnienia wyroku).

Z kolei na tle spółdzielni innych rodzajów szczególną pozycję zajmują spółdzielnie mieszkaniowe, których podstawowym celem jest zaspokajanie jednych z najważniejszych potrzeb ludzkich – potrzeb mieszkaniowych⁵.

III. Zmiana 1) dotycząca członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej oraz wolności i dobrowolności zrzeszania się

Jak wskazano na wstępie uzasadnienia Projektu, jednym z celów nowelizacji jest zniwelowanie negatywnych skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie K 3/19. W zakresie istotnym dla niniejszej opinii TK⁶ sformułował pod adresem art. 4 ustawy z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze⁷, m.in. zarzut nieprecyzyjnego wyznaczenia kręgu adresatów normy zawartej w tym przepisie. Została w nim zawarta regulacja intertemporalna, zgodnie z którą 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.

5 Tak TK w uzasadnieniu wyroku z 15 lutego 2015 r. sygn. K 60/13 (www.trybunal.gov.pl), o którym niżej; por też K. Królikowska [w:] K. Pietrzykowski (red.), System Prawa Prywatnego, Tom 21, Warszawa 2020, s. 449-453, 457 i n.

6 Odnoszą się do merytorycznej treści wyrażonej w sentencji i uzasadnieniu rozstrzygnięcia; poza zakresem rozważań pozostawiam kwestię poważnych kontrowersji prawnych, jakie towarzyszyły wyborowi części składu orzekającego, oznaczające, że w rozpoznaniu sprawy uczestniczyły osoby nieuprawnione do orzekania w TK w rozumieniu Konstytucji RP, a tym samym, że rozstrzygnięcie nie ma waloru wyroku.

7 Dz. U. poz. 1596; dalej: „ustawa nowelizująca z 20 lipca 2017 r.”

Wyżej wymieniony przepis był częścią nowelizacji, która miała na celu dostosowanie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wyroku TK z 5 lutego 2015 r. sygn. K 60/13. Wniosek o kontrolę zgodności z Konstytucją inicjujący sprawę K 60/13 został złożony w kontekście nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółdzielni mieszkaniowych polegających na zdominowaniu organów (walnego zgromadzenia, zebrania przedstawicieli, rady nadzorczej) przez osoby, także zatrudnione w spółdzielni, niezwiązane z nią prawem do lokalu. Wnioskodawcy mieli na uwadze konieczność zapewnienia realnego wpływu na funkcjonowanie spółdzielni osobom, którym przysługuje określone prawo do lokalu (a także jego ekspektatywa), a które przez wnoszone opłaty ponoszą ekonomiczny ciężar działania spółdzielni.

Z tego powodu dla analizy i oceny Projektu kluczowe i wyjściowe znaczenie ma wyrok TK z 5 lutego 2015 r. sygn. K 60/13 oraz jego skutki. W sprawie zakończonej tym wyrokiem TK orzekł, że art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych 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 oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. TK przyjął w uzasadnieniu, że: „Charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej: u.s.m.), które **odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni** (*zaznaczenie pochodzi od autorki opinii*), 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”. Z tego powodu TK uznał, że „...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 zarządzanych⁸.

Co szczególnie ważne dla kwestii objętych rozważanym drukiem 413, w wyroku w sprawie K 60/13 TK zajął stanowisko, zgodnie z którym bezpośrednie powiązanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z możliwością zaspokojenia interesu określonych osób w ramach głównego celu spółdzielni mieszkaniowej jest zgodne z wolnością zrzeszania się. Już samo to stwierdzenie mogłoby być wystarczające dla uzasadnienia dezaprobaty wobec postulatu (zgłoszonego w jednej z opinii do druku 413) wycofania się z takiego rozwiązania. Niemniej jednak, dla pełniejszego zobrazowania zagadnienia, warto odwołać się do przyczyn zmiany modelu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, czyli powodów powiązania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z prawem do lokalu.

Rzeczywiście przez kilkadziesiąt lat do roku 2017 relacja między członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej a prawem do lokalu była kształtowana przez zasadę związania takiego prawa z członkostwem, która polegała na tym, że prawo do lokalu mogło przysługiwać tylko członkowi spółdzielni albo wspólnie członkowi i jego małżonkowi będącemu lub niebędącemu członkiem spółdzielni. Ustawa nowelizująca z 20 lipca 2017 r. doprowadziła do odwrócenia poprzedniej zasady, gdyż wprowadziła regułę związania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej ze spółdzielczym lokatorskim albo własnościowym prawem do lokalu lub roszczeniem o ustanowienie prawa lokatorskiego albo prawa odrębnej własności lokalu. Nie miało to natomiast wpływu na charakter prawny stosunku członkostwa w spółdzielni. „Okoliczność, że określony stosunek prawny powstaje lub ustaje *ex lege*, nie wyłącza jego cywilistycznej natury. Jest bowiem oczywiste, że liczne stosunki *par excellence* cywilnoprawne powstają i ustają *ex lege*”⁸. Zmiana ta została zaaprobowana w doktrynie⁹.

8 K. Pietrzykowski, [w:] System Prawa Prywatnego, Tom 21, Prawo spółdzielcze, Warszawa 2020, s. 105, Nb 16; w tym kontekście określanie stosunku członkostwa powstającego *ex lege* jako przymusowego (tak np. A. Turlej, *Komentarz do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 7 lutego 2019 r.*, V ACa 680/18, [w:] Rocznik orzecznictwa i piśmiennictwa z zakresu prawa spółdzielczego oraz prawa spółek handlowych, Sopot 2020, poz. 1, s. 30) z uwagi na negatywne konotacje słowa „przymusowy” nie wydaje się adekwatne do istoty opisywanego rozwiązania legislacyjnego.

9 K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe*, Komentarz wyd. 9, Warszawa 2018, s. 46, Nb 74.

Celem nowelizacji z 20 lipca 2017 r. było prawidłowe ukształtowanie relacji między członkostwem a prawem do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, zwłaszcza w wyroku z 25 lutego 1999 r. sygn. K 23/98, z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00 oraz z 30 marca 2004 r., sygn. 32/03¹⁰ przecinał związanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem, ale robił to w odniesieniu do tych sytuacji, gdy związanie działało na niekorzyść członków i dawało spółdzielni podstawę do „władczych” działań w stosunku do członka. Nie można więc uznać, że przyjęcie zasady odwrotnej do dotychczasowej jest niezgodne ze stanowiskiem TK, skoro ma na celu wzmocnienie pozycji podmiotów, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokalu i prawo odrębnej własności lokalu (ekspektatywa)¹¹. Potrzeba takiego wzmocnienia wynikała z kolei z konsekwencji spowodowanych unormowaniami zawartymi w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 3 czerwca 2005 r. Wówczas przepisami ustawy objęto także osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługiwało (przysługuje) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Na osoby te nałożono określone obowiązki wynikające z funkcjonowania spółdzielni, niemal identyczne, jak w wypadku członków spółdzielni. Nie będąc członkami spółdzielni, osoby te nie miały natomiast praw przysługujących członkom, a tym samym nie miały zagwarantowanego wpływu na zarządzanie spółdzielnią. Co więcej, w tej sytuacji, zwłaszcza jeżeli znaczna liczba osób, którym przysługiwały prawa do lokalu, nie była członkami, rola spółdzielni mieszkaniowej stawała się iluzoryczna. Jak wskazano, zmianie tego nieprawidłowego stanu miała służyć ustawa nowelizująca z 20 lipca 2017 r.

Trzeba też przypomnieć, że kwestia odwrócenia relacji między członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej a prawem do lokalu była przedmiotem prac legislacyjnych w Sejmie począwszy od jego V kadencji¹². Wskazywano wówczas między innymi, iż proponowana regulacja stanowi rozwiązanie analogiczne do przyjętego w art. 6 ustawy z dnia

10 Dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl., podobnie inne orzeczenia TK przywołane w opinii.

11 Por. K. Królikowska [w:] *System Prawa Prywatnego, Tom 21, Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2020, s. 632 i n., Nb 464 i n.; E. Koszel, *Własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej a członkostwo spółdzielni* [w:] *Prawo spółdzielcze, Zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, (red.) A. Herbet, J. Misztal-Konecka, P. Zakrzewski, Lublin 2017, s. 288.

12 Por. druk sejmowy nr 767 Sejmu V Kadencji.

24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹³. Zgodnie z tym przepisem ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. W przepisie tym ustawodawca określił wspólnotę mieszkaniową przez wskazanie jej składu (tworzy ją ogół właścicieli). Z regulacji tej wynika, że „członkostwo we wspólnocie mieszkaniowej ma charakter pochodny względem prawa własności lokali wchodzących w skład określonej nieruchomości, nie można do niej wstąpić czy z niej wystąpić”¹⁴. Skutki te powstają jako następstwo nabycia i utraty własności lokalu.

W niektórych uwagach do Projektu przewija się „zarzut” naruszenia art. 58 Konstytucji RP oraz wyrażonej w art. 1 prawa spółdzielczego zasady dobrowolności należenia do spółdzielni oraz wątpliwość, czy w stanie prawnym ukształtowaną ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. spółdzielnie mieszkaniowe nadal pozostają dobrowolnymi zrzeszeniami członków. W kontekście prawa zrzeszania się przewidzianego w art. 58 Konstytucji trzeba więc wskazać, że już pod rządami ustawy - Prawo spółdzielcze w brzmieniu przewidującym związanie prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni, w wyroku z dnia 17 III 1986 I CR 485/85¹⁵ SN przyjął, iż dopuszczalne jest zobowiązanie danej osoby do złożenia oświadczenia woli o przystąpieniu do spółdzielni w charakterze członka (art. 64 k.c.), jeżeli obowiązek taki wynika z zawartej przez strony umowy zamiany spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych. Nie narusza to w niczym zasady dobrowolności należenia do spółdzielni, gdyż o przynależności do określonej spółdzielni strony zadecydowały przy zawieraniu umowy zamiany lokali spółdzielczych.

Ten w pełni aktualny pogląd, odniesiony do stanu prawnego powstałego w wyniku nowelizacji z 20 lipca 2017 r., oznacza, że wyrażenie zgody na powstanie stosunku członkostwa następuje w momencie zawarcia umowy o ustanowienie lub nabycie prawa do lokalu; wszak analogicznie wyrażana jest zgoda na członkostwo we wspólnocie mieszkaniowej w wypadku nabycia prawa odrębnej własności od dewelopera albo od innego poprzednika. Podobnie jest w wypadku zbycia prawa do lokalu pociągającego za sobą ustanie członkostwa.

13 Por. K. Pietrzykowski, *Model spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce* [w:] *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Kancelaria Senatu 2014, s. 66 i n.; M. Wrzolek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse nowelizacji, Uwagi do ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (cz. 1)*, Palestra 2007, nr 7-8, s. 130.

14 A. Doliwa: *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 650.

15 OSN CP 1987, poz. 40.

W powyższym kontekście nie ma uzasadnionych podstaw do uwzględnienia, wypowiedzianych na tle druku 413 postulatów, by odstąpić od nowego modelu relacji między prawem do lokalu i członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej.

Natomiast w kwestii zawartej w druku 413 propozycji doprecyzowania regulacji objętej art. 3 u.s.m. (zawartej w art. 1 pkt. 1) Projektu) celowe jest nawiązanie do poprzednich regulacji oraz orzecznictwa ukształtowanego na ich tle, zwłaszcza przez odwołanie się do przepisów ustaw nowelizujących ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007 i 2009 r. oraz interpretacji tych uregulowań w orzecznictwie SN¹⁶.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw¹⁷ (dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.) do 31 grudnia 2010 r., na pisemne żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego położonego w budynku wybudowanym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, spółdzielnia była obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę o przekształcenie przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu po spełnieniu warunków określonych w tym przepisie. Przepis ten został wprawdzie uchylony przez ustawę z 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁸ (dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.), ale w art. 6 ustawy nowelizującej z 2009 r. zawarto regulację analogiczną do przywołanej wyżej oraz przedłużono termin do 31 grudnia 2012 r.

Z kolei w art. 7 ust. 4 ustawy nowelizującej z 2007 r. przyjęto, że z dniem jej wejścia w życie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa stała się ekspektatywą odrębnej własności lokalu; regulację tę powtórzono w art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2009 r. Wskazane przepisy nie odniosły się wyraźnie do praw w budynkach spółdzielni mieszkaniowej wzniesionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Niemniej jednak przy ocenie takiej sytuacji uzasadnione jest założenie, że wiążące się z ekspektatywą roszczenie o przeniesienie

16 Por. K. Pietrzykowski, *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wybrane zagadnienia)* w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce wobec wyzwań współczesności*, Bielsko-Biała 2014, punkt 4.

17 W art. 7 ustawy zmieniającej, ogłoszonej w Dz.U z 2007 r., nr 125, poz. 873, zamieszczono – jak należy sądzić omyłkowo – dwa ustępy oznaczone numerem „2”; chodzi o pierwszy z tych dwóch ustępów drugich.

18 Dz. U. nr 223, poz. 1779.

odrębnej własności lokalu nie stawało się wymagalne do czasu uregulowania przez spółdzielnię prawa do gruntu.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 stycznia 2009 r., III CZP 133/08¹⁹ uznał, że po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 14 czerwca 2007 r. nie jest możliwe przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. SN ocenił rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 2 tej ustawy jako sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 9 ust. 2 u.s.m., iż spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego może być ustanowione tylko w budynku stanowiącym własność lub współwłasność spółdzielni. Brak możliwości ustanowienia prawa w budynku niestanowiącym własności lub współwłasności spółdzielni wyklucza zaś jego przekształcenie w ograniczone prawo rzeczowe. Kwintesencja stanowiska SN wyrażonego w wyroku w sprawie III CZP 133/08 jest zawarta w stwierdzeniu, że zastosowanie art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2007 r. nie może prowadzić do powstania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ale co najwyżej do zmiany charakteru przysługującego członkowi posiadania zależnego lokalu mieszkalnego z posiadania w zakresie prawa obligacyjnego w posiadanie w zakresie prawa rzeczowego ograniczonego.

Bardziej „liberalne” stanowisko zostało jednak wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów z 24 maja 2013 r., III CZP 104/12²⁰, zgodnie z którą spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa, z tym, że niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia. Stanowisko wyrażone w uchwale SN jest wynikiem takiej wykładni art. 6 ustawy nowelizującej z 18 grudnia 2009 r., która nie narusza reguł ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych. SN nawiązał do uznawanej od dawna w literaturze oraz orzecznictwie SN i TK konstrukcji prawa podmiotowego tymczasowego (ekspektatywy), która może być przyjęta na tle analizy określonej sytuacji prawnej, w jakiej znajduje się podmiot prawa cywilnego, oczekujący na powstanie prawa podmiotowego definitywnego, a stan tego oczekiwania zasługuje już w pełni na ochronę prawną.

Przy uwzględnieniu reguły ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości, SN uznał w uchwale III CZP

19 OSNC 2010, nr 1, poz. 17, z Komentarzem aprobuującym P. Zakrzewskiego [w:] Rocznik orzecznictwa i piśmiennictwa z zakresu prawa spółdzielczego za lata 2010-2011, Sopot 2012, poz. 14.

20 Uchwała dostępna na stronie www.sn.pl

104/12, że umowa o przekształcenie, zawarta na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. lub art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r., nie może wywołać w pełni skutków prawno-rzeczowych w postaci powstania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, lecz co najwyżej doprowadzić do pojawienia się ekspektatywy tego prawa. Co więcej, jak zaznaczył SN, członek spółdzielni mieszkaniowej został nawet wyposażony *ex lege* w roszczenie o zawarcie umowy przekształcenia, co pozwala odpowiednio wzmocnić i ustabilizować jego sytuację prawną jako beneficjenta oczekiwania prawnego. „Pozwala to na przyjęcie takiej interpretacji, że w art. 7 ust. 2 i art. 6 wspomnianych ustaw chodzi nie o lokatorskie prawo do lokalu w rozumieniu art. 9 u.s.m., lecz raczej o sam fakt przydziału (zawarcia umowy członka ze spółdzielnią). Nie sposób bowiem negować tego, że w wyniku takiego przydziału i po zamieszkaniu uprawnionego członka w lokalu spółdzielczym doszło do ukształtowania się między tymi podmiotami stosunku obligacyjnego, związanego z posiadaniem określonego lokalu i odpowiadającego treściowo spółdzielczemu lokatorskiemu prawu do lokalu w rozumieniu art. 9 u.s.m. Wbrew zatem przyjętej stylizacji art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. jedną z przesłanek powstania roszczenia członka o zawarcie umowy o przekształcenie należy przyjąć istnienie takiego właśnie prawa obligacyjnego, wynikającego z dokonanego przydziału. Na podstawie tych przepisów może więc dojść jedynie do wykreowania ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a nie takiego prawa w jego definitywnym uformowaniu. Takiemu uformowaniu brakuje bowiem „ogniwa ostatniego” w postaci uzyskania przez spółdzielnię odpowiedniego tytułu prawnego do nieruchomości. W każdym razie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na cel przyjętej regulacji prawnej, a nie użyte przez ustawodawcę niezbyt konsekwentne i spójne instrumentarium prawne. Tworząc określone przesłanki roszczenia przewidzianego (...) w art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r., ustawodawca z pewnością zmierzał przynajmniej do ‘otwarcia drogi’ uprawnionemu do uzyskania w przyszłości odpowiedniego prawa rzeczowego (spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ewentualnie odrębnej własności lokalu)”.

Jeśli zatem stanąć na gruncie wykładni wskazanych przepisów ustaw nowelizujących z 2007 i 2009 r., przeprowadzonej przez SN w uzasadnieniu uchwały 7 SSN sygn. III CZP 104/12, to trzeba konsekwentnie uznać, że ustawodawca nie pominął w treści art. 4 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. osób, które otrzymały przydział spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21

sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ani które otrzymały przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu położonego na takiej nieruchomości. Tym samym wymienione osoby nie zostały *ex lege* pozbawione członkostwa²¹.

W konsekwencji takiego zapatrywania sformułowany przez TK w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 3/19 zarzut złej delimitacji adresatów normy zawartej w art. 4 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. jest nieuzasadniony. Wobec tego, że przepis ten wymaga finezyjnej i skomplikowanej wykładni, której powszechna percepcja jest bardzo utrudniona, a TK odroczył skutek wyroku w sprawie K 3/19 na 12 miesięcy, ustawodawca powinien znowelizować przepis art. 3 u.s.m., wymieniający osoby będące członkami spółdzielni mieszkaniowej, przez wskazanie, że do tej kategorii należy osoba wymieniona w punkcie 1) Projektu²², czyli osoba:

„1) której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, w tym również taka osoba, która otrzymała przydział spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami albo w wypadku, gdy spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni, lub następca prawny osoby, która otrzymała taki przydział; (...)

2) której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w tym również taka osoba, która otrzymała przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami albo w wypadku, gdy spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni, lub następca prawny osoby, która otrzymała taki przydział”.

Reasumując uwagi dotyczące zmiany nr 1) przewidzianej w analizowanym Projekcie (zagadnienie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej), trzeba uznać, że Projektodawca proponuje prawidłowe doprecyzowanie dotychczasowej regulacji zawartej w art. 3 u.s.m., to

21 Tak też G. Łopata, Ł. Jędruszek, *O członkostwie w spółdzielni mieszkaniowej osób posiadających ekspektatywę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w dniu 9 września 2017 r.*, Temidium, grudzień 2019, s. 42.

22 Art. 1 pkt. 1) Projektu.

jest w przepisie określającym enumeratywnie, kto jest albo kto może być lub stać się członkiem spółdzielni mieszkaniowej oraz w jakiej chwili taki skutek następuje. W razie akceptacji rozważanej propozycji nie będzie już potrzebne dokonywanie finyzyjnej i skomplikowanej wykładni art. 3 ust. 1 u.s.m. Wszystko wskazuje na to, że nie występują sytuacje wymagające dodatkowej regulacji.

Można jedynie zastanowić się nad końcową redakcją przepisów, a konkretnie nad wyborem między sformułowaniem „w tym” z jednej strony oraz użyciem spójnika „albo” względnie „oraz”. Wybór nie ma charakteru jedynie redakcyjnego, lecz jest konsekwencją zniuansowanego podejścia do tego zagadnienia. Przytoczone wyżej brzmienie zmiany nr 1) zawartej w Projekcie wskazywałoby na to, że Projektodawcy uznali, że dotychczasowy przydział prawa do lokalu (lokatorskiego, własnościowego) położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami albo w wypadku, gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni, lub następcy prawnemu osoby, która otrzymała taki przydział, uzyskała określone prawo do lokalu (lokatorskie, własnościowe). Asumpt do takiego sformułowania daje utrzymująca się przez wiele lat wykładnia wchodzących w grę przepisów (potwierdzona w uchwałach SN z 1994 r. przywołanych w uzasadnieniu Projektu), którą trudno pominąć. Z kolei ewentualne użycie w projektowanej regulacji spójnika „albo” względnie „oraz” byłoby wyrazem zapatrywania, że wskazana w niej osoba nie nabyła prawa, lecz ekspektatywę prawa (*vide* uchwała 7 SSN III 104/12) i w tym kontekście powinna mieć status członka spółdzielni mieszkaniowej.

IV. Zmiana 2) – obowiązki informacyjne spółdzielni; zakres ujawnianych dokumentów i sposoby ich udostępniania

Projektowana regulacja brzmi następująco:

Art. 8¹ ust. 1. Każdemu członkowi spółdzielni przysługuje prawo kontroli działalności jej organów. Członek spółdzielni ma prawo, w tym również przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, otrzymania odpisu statutu i regulaminów, kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji,

rocznych sprawozdań finansowych, faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Wykonywanie tego prawa może polegać także na samodzielnym skopiowaniu przez członka udostępnionych mu dokumentów.

2. Koszty wydania tych dokumentów, z wyjątkiem statutu i regulaminów uchwalonych na podstawie statutu, pokrywa członek spółdzielni wnioskujący o ich otrzymanie, przy czym nie mogą one obejmować wynagrodzenia za czas poświęcony na odszukanie i przygotowanie dokumentu do udostępnienia.

3. Spółdzielnia mieszkaniowa prowadzi stronę internetową i zamieszcza także na tej stronie, w miejscach wydzielonych na komunikację z członkami, wymagane przez prawo lub statut ogłoszenia pochodzące od spółdzielni, a także teksty (skany) regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi i faktur dotyczących tych umów. Teksty tych dokumentów zamieszcza się na stronie internetowej niezwłocznie po ich sporządzeniu i umożliwia każdemu członkowi nieodpłatny dostęp do nich. [powinno być brzmienie analogiczne do przyjętego w zdaniu pierwszym, a więc „Teksty (skany)”].

Także w tym wypadku dla pełniejszej oceny projektowanej regulacji oraz w celu odniesienia się do uwag w tym zakresie (nierzadko krytycznych) trzeba nawiązać do ewolucji uregulowań zawartych zarówno w ustawie – Prawo spółdzielcze, jak i w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczących tej materii.

Nowelizacja ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze ustawą z 2005 r.²³ i 2007 r.²⁴, jak również zmiana ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych na podstawie drugiej z wymienionych ustaw uregulowały, a następnie rozszerzyły prawo członka spółdzielni dostępu do określonych dokumentów, a tym samym nałożyły na spółdzielnie określone obowiązki w tym zakresie. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że co najmniej niektóre dokumenty, które mają być udostępniane członkom, a niekiedy także innym podmiotom²⁵, zawierają dane osobowe. Na wskazanej płaszczyźnie ścierają się zatem dwie

23 Ustawa z 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 122, poz. 1024 (dalej: ustawa z 3 czerwca 2005 r.).

24 Ustawa z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 125, poz. 873.

25 Por. art. 30 prawa spółdzielczego, który daje prawo przeglądania rejestru członków także małżonkowi członka oraz wierzycielowi członka lub spółdzielni.

tendencje, a mianowicie z jednej strony wyrażone w ciągu poprzednich lat dążenie ustawodawcy do wyraźnego uregulowania prawa dostępu członka spółdzielni do określonych dokumentów, a następnie do rozszerzenia zakresu tych dokumentów w celu umożliwienia członkom skutecznej kontroli działalności spółdzielni, a zwłaszcza kontroli sposobu zarządzania jej majątkiem i wydatkowania pieniędzy wpłacanych przez członków do spółdzielni, z drugiej zaś konieczność respektowania prawa określonych osób do ochrony ich prywatności i danych osobowych.

W myśl art. 18 § 2 pkt 3) prawa spółdzielczego w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 1 ustawy z 3 czerwca 2005 r., członek spółdzielni każdego rodzaju ma m.in. prawo do:

otrzymania odpisu statutu i regulaminów, zaznajamiania się z uchwałami organów spółdzielni, protokołami obrad organów spółdzielni, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi, umowami zawieranymi przez spółdzielnię z osobami trzecimi, z zastrzeżeniem art. 8¹ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych...

W trakcie prac legislacyjnych nad kolejną zmianą ustaw spółdzielczych (wrzesień 2006 – czerwiec 2007) uznano, że tak sformułowany przepis niewystarczająco chroni prawa dostępu członka spółdzielni mieszkaniowej do dokumentów spółdzielni i konieczne jest rozszerzenie ich zakresu przez objęcie nim także faktur oraz ustalenie innego sposobu udostępniania dokumentów. Dodano²⁶ zatem przepis art. 8¹, którego pierwszy ustęp stanowi:

Członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi.

W konsekwencji w odniesieniu do wszystkich spółdzielni innych niż spółdzielnie mieszkaniowe, prawo dostępu członka do dokumentów spółdzielni jest obecnie uregulowane w art. 18 § 2 pkt 3 prawa spółdzielczego. Z uwagi na zastrzeżenia zawarte w końcowej części powyższej regulacji oraz wobec treści art. 1 ust. 7 u.s.m., stosownie do którego w zakresie nieuregulowanym w u.s.m. do spółdzielni mieszkaniowej stosuje się przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze, jasne jest, że przepis art. 8¹ ust. 1 u.s.m. ma charakter szczególny w stosunku do regulacji dotyczącej innych spółdzielni. A zatem - w nawiązaniu do uwagi, że Projekt przewiduje w odniesieniu

26 Por. art. 1 pkt 9 ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 125, poz. 873.

do spółdzielni mieszkaniowych inne zasady niż obowiązujące wobec spółdzielni innych rodzajów, a powinno się stosować zasady jednakowe, by nie dochodziło do naruszania zasady równości, trzeba zauważyć, że powyższe różnicowanie istnieje od wielu lat i nie spowodowało to np. wystąpień do TK, by tę ewentualną nierówność usunąć. Tymczasem różnicowanie ma usprawiedliwienie we wskazanej na wstępie opinii swoistości spółdzielni mieszkaniowej i jej celu.

Przepis art. 18 § 2 pkt 3 prawa spółdzielczego oraz art. 8¹ ust. 1 u.s.m. przewidują odmienne sposoby udostępniania wskazanych w nich dokumentów. W wypadku pierwszego z tych przepisów są to: otrzymanie odpisu statutu i regulaminów oraz zaznajamianie się z pozostałymi dokumentami wymienionymi w przepisie, co oznacza obowiązek spółdzielni stworzenia członkowi możliwości poznania treści dokumentu. W drugim wypadku realizacja prawa członka polega na otrzymaniu odpisu statutu i regulaminów oraz kopii pozostałych dokumentów.

Z kolei Projekt zawiera propozycję nadania artykułowi 8¹ ust. 1 u.s.m. następującego brzmienia:

Art. 8¹ ust. 1 . Każdemu członkowi spółdzielni przysługuje prawo kontroli działalności jej organów. Członek spółdzielni ma prawo, w tym również przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, otrzymania odpisu statutu i regulaminów, kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Wykonywanie tego prawa może polegać także na samodzielnym skopiowaniu przez członka udostępnionych mu dokumentów.

Zestawienie tej propozycji z dotychczasową regulacją zawartą w u.s.m. (oraz prawie spółdzielczym) prowadzi do następujących wniosków:

– katalog dokumentów podlegających udostępnieniu nie ulega zmianie;

– nowe elementy dotyczą sposobu udostępniania dokumentów, wprowadzono bowiem wyraźnie możliwość uzyskania dostępu do dokumentów przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, co należałoby rozumieć jako możliwość udostępniania dokumentów drogą elektroniczną, oraz samodzielnym skopiowaniu przez członka udostępnionych mu dokumentów. Zawarta w druku nr 413 propozycja nowej regulacji w zakresie sposobu udostępniania dokumentów odpowiada aktualnemu poziomowi rozwoju nowych technologii. Potrzebne byłoby natomiast doprecyzowanie, na czym ma polegać samodzielne

skopiowanie przez członka udostępnionych mu dokumentów, co wiąże się z kwestią ochrony różnych informacji, o czym niżej.

Zarówno na gruncie dotychczasowych unormowań, jak i na tle proponowanych w Projekcie, na szczególną uwagę zasługuje udostępnianie kopii protokołów z obrad organów (zarząd, rada nadzorcza) oraz kopii umów. Protokoły obrad rady nadzorczej dotyczące np. wykluczenia czy wykreślenia ze spółdzielni zawierają niekiedy nie tylko zwykłe dane osobowe, ale nawet dane wrażliwe w rozumieniu art. 9 RODO, jak np. dane dotyczące chorób czy nałogów członka spółdzielni. W takim wypadku uzasadnione jest przekonanie, że – poza szczególnymi wypadkami gdy członek, którego dane dotyczą, wyrazi na piśmie zgodę na przetwarzanie jego danych wrażliwych albo przetwarzanie dotyczy danych, które zostały podane do publicznej wiadomości przez osobę, której dotyczą – spółdzielnia mieszkaniowa jako administrator danych powinna realizować obowiązki określone w art. 4, 5, 24 i 25 RODO i wdrażać odpowiednie środki techniczne i organizacyjne służące ochronie danych osobowych.

W celu ochrony danych stosuje się m.in. ich anonimizację, która stanowi konieczny kompromis między obowiązkiem ujawnienia osobom trzecim informacji a koniecznością ochrony danych, których ujawnienie mogłoby narazić daną osobę na uszczerbek.

Na gruncie Projektu, z jednej strony, dla uniknięcia wątpliwości w tak delikatnej materii, celowe wydawałoby się dążenie do wyraźnego uregulowanie zasad anonimizacji w samych ustawach spółdzielczych przez stworzenie wyraźnej podstawy do zaciemniania/wybielania z udostępnianych protokołów (ich kopii), uchwał organów spółdzielni, a w pewnym zakresie także z umów, tych fragmentów, które dotyczą prywatności i danych osobowych. Z drugiej jednak strony nie można pomijać, że w polskim prawie brak jest przepisów prawa powszechnie obowiązującego generalnie normujących kwestię anonimizacji dokumentów. Wycinkowe, nieskoordynowane z innymi ustawami, normowanie tej kwestii w ustawach spółdzielczych nie byłoby zatem właściwe systemowo.

Gdy zaś chodzi o zakres przedmiotowy postanowień umownych podlegających udostępnieniu, aktualne było i jest pytanie, czy to udostępnienie ma nastąpić bez żadnych zmian w treści umów, czy np. po zanonimizowaniu (zaciemnieniu / wybieleniu) określonych danych. Samo brzmienie przepisu art. 18 § 2 pkt 3) i art. 81 ust. 1 u.s.m. ani odpowiednika zamieszczonego w Projekcie nie zawiera wskazań. Można by więc twierdzić, że skoro art. 81 ust. 1 u.s.m. stanowi, że członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania kopii umów

zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi i zważywszy na to, że w języku polskim kopia oznacza „to, co jest dokładnym powtórzeniem, odtworzeniem oryginału”²⁷, to co do zasady realizacja obowiązku spółdzielni mieszkaniowej powinna polegać na dokładnym odwzorowaniu treści umowy²⁸ albo uchwały organu spółdzielni. W aktualnym stanie prawnym, wynikającym przede wszystkim z przepisów RODO, nie wydaje się jednak dopuszczalne poprzestanie na takiej konstatacji.

Prowadzi to do wniosku, że rozważane w opinii udostępnianie dokumentów spółdzielni mieszkaniowej powinno następować z uwzględnieniem zasad ochrony danych osobowych, a także tajemnicy przedsiębiorstwa. W pierwszym ze wskazanych zakresów ochrony dostęp do zanonimizowanych dokumentów powinien być możliwy tylko dla członków (choć z natury rzeczy nie jest możliwe zapobieganie dalszemu udostępnianiu). Jest jedynie kwestią decyzji o charakterze legislacyjnym, czy potwierdzenie takiego założenia wymaga włączenia do projektu wyraźnej regulacji, czy też wystarczy uznanie, że spółdzielnia mieszkaniowa na mocy właściwych (innych) regulacji jest obowiązana do stosowania zasad ochrony danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych.

Gdy chodzi o tajemnicę przedsiębiorstwa, w związku z prezentowanym w ocenach dźwięku 413 zapatrywaniem, że przyjęcie proponowanej regulacji doprowadzi do naruszenia tej tajemnicy, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁹, zawierającym definicję legalną, przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane (nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej) osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy

27 Tak *Mały słownik języka polskiego*, pod red. S. Skorupki, H. Anderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1968, s. 302.

28 Rozważając podobne zagadnienie na tle przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2012 r. I CSK 190/12 (www.sn.pl) SN wyraził zapatrywanie, że: ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. SN zastrzegł jednak, że problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy.

29 Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r, poz. 1913; dalej: u.z.n.k.

zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności³⁰. W praktyce najczęściej informacje tego rodzaju nie są zamieszczane w umowach. Jeśli już do tego dochodzi, to takie dane znajdują się w załączniku do umowy. Nie są więc uzasadnione obawy, wyrażane w niektórych uwagach do Projektu, iż spółdzielnie mieszkaniowe, jako jedyne podmioty w obrocie gospodarczym, zostaną całkowicie pozbawione ochrony właściwej dla tajemnicy przedsiębiorstwa.

Spośród stosowanych w praktyce zasad anonimizacji danych warto zwrócić uwagę na celowość anonimizowania uchwał organów w częściach dotyczących sytuacji osobistej konkretnych członków. Takie dane, w tym zwłaszcza imię i nazwisko członka, a tym bardziej dane wrażliwe, podlegają ochronie, a poza tym z zasady nie służą sprawowaniu przez członków kontroli działalności spółdzielni, a przecież taki jest cel proponowanej regulacji zawartej w art. 8¹ ust. 1 u.s.m., co wynika wprost ze zdania pierwszego tego przepisu. W wypadku umów zawieranych ze spółdzielnią mieszkaniową przez osoby fizyczne z zasady uzasadnione jest pozostawienie imienia i nazwiska wykonawcy, gdyż pozwala to członkowi (członkom) na kontrolę w zakresie ewentualnych powiązań wykonawcy z członkami organów spółdzielni oraz wysokości ich wynagrodzenia.

Przy przyjęciu w danej spółdzielni zasad tego rodzaju (np. w postaci uchwały rady nadzorczej) anonimizacja nie musi być operacją ani szczególnie czasochłonną, ani kosztowną. Podobnie jest z wykonywaniem skanów zanonimizowanych dokumentów.

Obowiązek prowadzenia strony internetowej ma charakter akcesoryjny w stosunku do obowiązku udostępniania dokumentów, co do zasady więc przedstawione powyżej uwagi dotyczące udostępniania dokumentów jako takich są aktualne także w odniesieniu do ich zamieszczania na stronie internetowej.

Zgodnie z projektowanym art. 8¹ ust. 3 u.s.m. *[spółdzielnia mieszkaniowa prowadzi stronę internetową i zamieszcza także na tej stronie, w miejscach wydzielonych na komunikację z członkami, wymagane przez prawo lub statut ogłoszenia pochodzące od spółdzielni, a także teksty (skany) regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi i faktur dotyczących tych umów. **Teksty** (trzeba dodać „skany”) tych dokumentów zamieszcza się*

30 Określenie tajemnicy przedsiębiorstwa zawarte w art. 55 ze zn. 1 k.c. można uznać jako synonimiczne.

na stronie internetowej niezwłocznie po ich sporządzeniu i umożliwia każdemu członkowi nieodpłatny dostęp do nich.

Istotne znaczenie dla oceny tej propozycji ma nawiązanie do stanowiska, jakie ukształtowało się w piśmiennictwie i orzecznictwie na gruncie art. 81 ust. 3 u.s.m. (w dotychczasowym brzmieniu), który stanowi, że: *Statut spółdzielni mieszkaniowej, regulaminy, uchwały i protokoły obrad organów spółdzielni, a także protokoły lustracji i roczne sprawozdanie finansowe powinny być udostępnione na stronie internetowej spółdzielni*, uznano mianowicie, że skutkiem takiej regulacji jest nałożenie na każdą spółdzielnię mieszkaniową obowiązku posiadania (ściśle powinno być „prowadzenia”) strony internetowej, wyprowadzając ten wniosek w prosty sposób – skoro ww. przepis statuuje obowiązek umieszczania odpowiednich dokumentów na stronie internetowej, „to powinność ta nie może być wykonana przez spółdzielnię nieposiadającą strony”³¹.

Podzielając tę interpretację, stanowiącą efekt wyprowadzania normy prawnej z innej normy, trzeba uznać, że propozycja zawarta w Projekcie w swej istocie nie wprowadza nowego rozwiązania (nowego obowiązku spółdzielni), lecz zmienia istniejący stan prawny w tym kierunku, że rozszerza katalog dokumentów, jakie mają być zamieszczone na stronie internetowej spółdzielni, w ten sposób, by jego zakres był zgodny z zawartym w art. 8¹ ust. 1 u.s.m. oraz określa, że dokumenty mają być zamieszczane na tej stronie, w miejscach wydzielonych na komunikację z członkami oraz określa czas realizacji obowiązku zamieszczenia w ten sposób, że teksty tych dokumentów zamieszcza się na stronie internetowej niezwłocznie (a więc bez zbędnej zwłoki) po ich sporządzeniu i umożliwia każdemu członkowi nieodpłatny dostęp do nich.

Sformułowanie, iż dokumenty zamieszcza się „w miejscach wydzielonych na komunikację z członkami” rozumiem w ten sposób, że spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana do zapewnienia takich środków technicznych, które umożliwią dostęp do ww. dokumentów tylko członkom spółdzielni oraz właścicielom (art. 81 ust. 1 ust. 5 w nowym brzmieniu). Gdyby jednak takie odczytanie intencji Projektodawców nie było właściwe, celowe byłoby uzupełnienie regulacji o wskazania w tej dziedzinie, jednakże bez nadmiernego wchodzenia w szczegóły. Oczywiście jest przy tym, że żadne zabezpieczenia nie gwarantują stu-procentowej pewności.

³¹ K. Królikowska w: K. Osajda (red.) *Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz*, t. VIA, Warszawa 2018, art. 8¹ u.s.m., numery 25 i 26 oraz cytowane tam orzecznictwo i piśmiennictwo.

Proponowane w druku 413 brzmienie art. 8¹ ust. 3 u.s.m. ma stylistykę typową dla przepisów o charakterze bezwzględnie wiążącym – „Spółdzielnia mieszkaniowa prowadzi stronę internetową i zamieszcza”....., w którym powinność spółdzielni jest określona przy pomocy dwóch czasowników w czasie teraźniejszym („prowadzi”, „zamieszcza”). Ewentualne dążenie do wyłączenia tego obowiązku, np. za zgodą wszystkich albo określonej większości członków, bądź w spółdzielniach, w których liczba członków nie przekracza liczby wskazanej w ustawie, musiałyby znaleźć określony wyraz legislacyjny.

W materii ograniczania dostępu do dokumentów i zawartych w nich danych w obowiązującym stanie prawnym w myśl art. 18 § 3 prawa spółdzielczego *spółdzielnia może odmówić członkowi wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. Odmowa powinna być wyrażona na piśmie. Członek, któremu odmówiono wglądu do umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi, może natomiast złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie spółdzielni do udostępnienia tych umów. Wniosek należy złożyć w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia członkowi pisemnej odmowy.*

Z kolei Projekt zawiera następująca propozycję:

Art. 8¹ ust. 4 . *Spółdzielnia nie może odmówić członkowi dostępu do dokumentów, o których mowa w ust. 1-3, w szczególności z powodu obawy, że naruszałoby to prawa osób trzecich lub obawy, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni szkodę. W razie obawy, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni szkodę, spółdzielnia składa w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przez członka o udostępnienie dokumentów wniosek do sądu rejestrowego o wydanie rozstrzygnięcia w sprawie odmowy dostępu do dokumentów, załączając do wniosku dowody uzasadniające odmowę. Odmowę udostępnienia może uzasadniać jedynie bardzo wysokie prawdopodobieństwo tego, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. W wypadku bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku do sądu rejestrowego spółdzielnia nie może odmówić członkowi dostępu do dokumentów.*

Podobnie jak dotychczas, na gruncie art. 18 § 3 prawa spółdzielczego, wyważenie racji zainteresowanych „stron” i ustalenie, które wartości powinny ustąpić w danej sytuacji, będzie należeć do sądu.

V. Zmiana 3) – kadencja zarządu

W dotychczasowym stanie prawnym w u.s.m. uregulowano kwestię kadencji rady nadzorczej (art. 82 u.s.m.). W wyroku TK z 15 lipca 2009 r. K 64/07 przepis art. 82 ust. 4 został uznany za zgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Istotą zagadnienia ujętą we wniosku było twierdzenie, że ograniczenie kadencji rady nadzorczej ma charakter nieuzasadnionej dyskryminacji członków spółdzielni mieszkaniowych wobec członków innych spółdzielni i stanowi naruszenie ich prawa do zrzeszania się (art. 58 Konstytucji) oraz wobec innych korporacji (spółka, stowarzyszenie oraz osób prawnych – fundacja). TK nie uwzględnił przytoczonego zarzutu, ale głównie z tego powodu, że wnioskodawca nie uzasadnił bliżej, jakie niebezpieczeństwa wiążą się w wprowadzeniem kadencyjności rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej³².

Natomiast oceniany Projekt przewiduje, że kadencja zarządu i rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 4 lata. Nie nasuwa się inne uzasadnienie dla takiej propozycji niż dążenie do wyeliminowania zjawisk polegających na „dożywotnim” sprawowaniu funkcji w niektórych spółdzielniach mieszkaniowych.

W kontekście uwag zgłoszonych do Projektu, że jest to rozwiązanie szczególnie na gruncie korporacyjnych osób prawnych prawa prywatnego, godzące w autonomię zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia, i prawo do zrzeszania się, trzeba przywołać art. 369 § 1 kodeksu spółek handlowych (k.s.h.), w myśl którego okres sprawowania funkcji przez członka zarządu nie może być dłuższy niż pięć lat (kadencja). Ponowne powołania tej samej osoby na członka zarządu są dopuszczalne na kadencje nie dłuższe niż pięć lat każda. Powołanie może nastąpić nie wcześniej niż na rok przed upływem bieżącej kadencji członka zarządu. Brzmienie przepisu prowadzi zaś do wniosku, że art. 369 § 1 k.s.h. wprowadził jednocześnie zasadę kadencyjności zarządu w spółce akcyjnej - członek zarządu tej spółki jest zawsze powoływany na określoną kadencję, nie dłuższą niż pięć lat, co oznacza że wyłączono możliwość powołania członków zarządu spółki akcyjnej na czas nieoznaczony.

W tym kontekście nie można się zgodzić ze stwierdzeniem (wypowiadanym w uwagach do Projektu), że rozwiązanie proponowane w druku 413 odbiega całkowicie od przyjętych w odniesieniu do innych podmiotów gospodarczych, których kwestie te są pozostawione do regulacji umownej czy statutowej. Oczywiście, idealny stan prawny mógłby właśnie polegać na tym, że regulacja generalna w materii kadencji

32 Por. jednak krytykę tego orzeczenia – K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe*, komentarz do ww. artykułu u.s.m.

zarządu i rady nadzorczej byłaby zawarta w ustawie – Prawo spółdzielcze z odesłaniami do szczegółowej regulacji w statucie spółdzielni³³, ale przy uwzględnieniu wskazanego na wstępie swoistego statusu spółdzielni mieszkaniowych, trzeba dać priorytet regulacjom, które pozwolą wyeliminować ww. patologie.

VI. Zmiana 4) – zdalne uczestnictwo w walnym zgromadzeniu

Prawo spółdzielcze w obecnym brzmieniu stanowi, że:

Art. 36 § 9. Zarząd lub Rada Nadzorcza może zarządzić podjęcie określonej uchwały przez walne zgromadzenie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

§ 10. Uchwała walnego zgromadzenia może być podjęta, jeżeli wszyscy członkowie zostali zawiadomieni o głosowaniu na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Uchwała może być również wynikiem głosów częściowo oddanych na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

§ 11. Przy obliczaniu kworum uwzględnia się członków uczestniczących przez oddanie głosu na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

§ 12. Głosowanie w trybie określonym w § 9–11 może być przeprowadzone niezależnie od postanowień statutu spółdzielni.

§ 13. Rozwiązania, o których mowa w § 9–12, stosuje się w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, 2112 i 2401 oraz z 2021 r. poz. 159, 180 i 255).

Natomiast w druku 413 proponuje się dodanie w art. 8³ u.s.m. ustępów 14–16 w brzmieniu:

„14. Na żądanie członka zarząd lub rada nadzorcza umożliwia uczestnictwo w walnym zgromadzeniu także przy wykorzystaniu środków

33 Por. M. Wrzołek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse nowelizacji, Uwagi do ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (cz. 1)*, Palestra 2007, nr 7-8, s. 134 i n.

bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Żądanie zapewnienia możliwości uczestnictwa w walnym zgromadzeniu w sposób opisany w zdaniu poprzedzającym należy zgłosić nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem walnego zgromadzenia lub jego pierwszej części.

15. *Przy obliczaniu kworum uwzględnia się członków uczestniczących przez oddanie głosu przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.*

16. *Rozwiązania, o których mowa w ust. 14-15, stosuje się w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, 2112 i 2401 oraz z 2021 r. poz. 159, 180 i 255)."*

Obowiązująca regulacja zawarta w art. 36 § 9-12 prawa spółdzielczego oraz proponowana w Projekcie nie są tożsame (inaczej niż przyjęto w jednej z uwag), z wyjątkiem określenia czasu obowiązywania regulacji. Różnica zachodzi w zakresie organu czy podmiotu inicjującego podejmowanie uchwały czy obradowanie z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. W myśl art. 36 § 9. prawa spółdzielczego to zarząd lub Rada Nadzorcza może zarządzić podjęcie określonej uchwały przez walne zgromadzenie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Natomiast regulacja proponowana w druku 413 zakłada inicjatywę członka w tej materii: „Na żądanie członka zarząd lub rada nadzorcza umożliwi uczestnictwo w walnym zgromadzeniu także przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.”

Hipoteza przyszłej normy nie dotyczy więc sposobu obradowania walnego zgromadzenia (jako całości), lecz uczestnictwa konkretnego członka we wskazany sposób, o ile wystąpi on we właściwym czasie z takim żądaniem. Konsekwencją powyższego jest inne brzmienie § 15 w art. 83 niż przyjęte w art. 36 § 11 prawa spółdzielczego. Wprawdzie określenia czasu obowiązywania regulacji są tożsame, niemniej jednak dla klarowności regulacji uzasadnione byłoby pozostawienie takiego stanu.

VII. Zmiana 5) – „ wybory powszechne” w spółdzielni mieszkaniowej

Istnieją podstawy do tego, by zamiar Projektodawców wprowadzenia tzw. powszechnych wyborów prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej w spółdzielniach, w których liczba członków

przekroczy 500, rozważać w kontekście powszechnie odnotowywanej bierności członków spółdzielni, w tym zwłaszcza młodszych wiekiem. Można bowiem racjonalnie przyjmować, że ta bierność jest podyktowana między innymi świadomością braku realnego wpływu na wybór członków organów spółdzielni, zarówno w zakresie zgłaszania kandydatów, jak i ich elekcji do organu. Szczegółowe kwestie mogą być oczywiście przedmiotem debaty, niemniej jednak samą ideę oceniam jako zasługującą na akceptację.

VIII. Zmiana 5) – maksymalne wynagrodzenie członków zarządu

Odwołanie się we wprowadzanym art. 8⁵ u.s.m. do przepisów regulujących wysokość wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe rozumiem jako wyraz dążenia do znalezienia adekwatnego zakresu odniesienia, które to dążenie jest uzasadnione swoistym charakterem spółdzielni mieszkaniowej oraz pełnieniem przez nią funkcji, która w istocie jest zbieżna z przewidzianą dla państwa w art. 75 Konstytucji.

IX. Zmiana 6) oraz art. 2 i 4 Projektu – regulacje karnoprawne

Nie specjalizuję się w prawie karnym i z tego powodu nie czuję się przygotowana merytorycznie do sformułowania uwag dotyczących regulacji karnoprawnych na poziomie adekwatnym do debaty w Senacie RP.

X. Przepisy przejściowe

Art. 3 ust. 2. Projektu przewiduje, że:

Zarząd spółdzielni, o której mowa w art. 8⁴ ustawy zmienianej w art. 1 niniejszej ustawy, jest zobowiązany w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy do przygotowania pod względem formalnym i przedłożenia pod głosowanie na walnym zgromadzeniu projektu uchwały o zmianie statutu dostosowującej statut do art. 8⁴ ustawy zmienianej w art. 1 niniejszej ustawy.

Brzmienie projektowanej regulacji, w tym zwłaszcza określenie terminu wykonania obowiązku, poprzedzające dwa człony połączone spójnikiem koniunkcji („i”), wskazywałoby na odnoszenie się terminu do obu członów. Z uwagi na to proponuję nadanie temu istotnemu przepisowi (zdaniu pierwszemu) brzmienia:

Zarząd spółdzielni, o której mowa w art. 8⁴ ustawy zmienianej w art. 1 niniejszej ustawy, jest zobowiązany do przygotowania pod względem formalnym projektu uchwały o zmianie statutu zmianie statutu dostosowującej statut do art. 8⁴ ustawy zmienianej w art. 1 niniejszej ustawy w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy i przedłożenia projektu uchwały pod głosowanie na walnym zgromadzeniu w terminie

XI. Art. 5 i 6 Projektu

Wyżej wymienione przepisy traktuję jako spotykane niekiedy w legislacji unormowania „potwierdzające” np. zachowanie określonych praw czy określonego statusu. Mimo że mają one często charakter pewnego *superfluum*, to uznaje się za właściwe ich zamieszczenie (zazwyczaj w przepisach przejściowych) w celu wyeliminowania określonych wątpliwości, które pojawiają się w praktyce. Z taką sytuacją mamy do czynienia w wypadku ww. przepisów (projektowanych unormowań) w kwestiach, których interpretacja utrwaliła się w praktyce bez należytych podstaw ku temu.

Dotyczy to m.in. wykładni art. 4 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r., według której przepis ten ma zastosowanie także do członków tzw. spółdzielni popegeerowskich, gdyż na podstawie obowiązujących w przeszłości unormowań 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. Zachodzi tu jednak nieporozumienie. Tzw. spółdzielnie popegeerowskie powstawały i funkcjonowały nie na podstawie przepisów odnoszących się do spółdzielni mieszkaniowych, lecz na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³⁴. Art. 42 tej ustawy w pierwotnym brzmieniu dotyczący Agencji Nieruchomości Rolnych stanowił, że z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa Agencja może wydzielić zasoby mieszkaniowe w celu m.in. „sprzedaży mieszkań, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami i przynależnymi do

34 W pierwotnym brzmieniu ustawa została opublikowana w Dz. U. Nr 107, poz. 464.

nich gruntami”. Art. 43 w ówczesnym brzmieniu przewidywał zaś, że pierwszeństwo nabycia aktualnie zajmowanych mieszkań wchodzących w skład Zasobu mają pracownicy, emeryci i renciści państwowych gospodarstw rolnych, będący najemcami mieszkań. Natomiast w myśl art. 44 ww. ustawy w pierwotnym brzmieniu, w przypadku utworzenia spółdzielni mieszkaniowej przez nabywców, o których mowa w art. 43, Agencja przekazuje w drodze umowy nieodpłatnie na własność spółdzielni urządzenia wchodzące w skład towarzyszącej mieszkaniom infrastruktury.

Art. 44 ust. 1 ww. ustawy w obowiązującym brzmieniu³⁵ stanowi, że grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 12 ust. 1 ww. ustawy) zabudowane obiektami infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym wraz z innym mieniem niezbędnym do korzystania z tej infrastruktury Krajowy Ośrodek³⁶, który obecnie prowadzi gospodarkę mieszkaniową, może przekazać, w drodze umowy, nieodpłatnie na własność gminie albo spółdzielni utworzonej przez nabywców lokali określonych w art. 42 ust. 1 w celu administrowania budynkami, w których znajdują się te lokale. 2. W przypadku stosowania dotacji państwa do budynków i lokali spółdzielczych, lokale, o których mowa w ust. 1, traktuje się na równi ze spółdzielczymi zasobami mieszkaniowymi. Nie są one zatem spółdzielniami w rozumieniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Na podstawie przytoczonych regulacji na terenach popegeerowskich powstawały zatem spółdzielnie, które w założeniu miały jedynie administrować urządzeniami takimi, jak kotłownie, hydrofornie oraz tym podobnymi. Cele działania tych spółdzielni były więc znacząco odmienne od określonych wówczas w art. 204 Prawa spółdzielczego, a następnie w art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Spółdzielnie te nie są zatem i nigdy nie były spółdzielniami mieszkaniowymi w rozumieniu ostatnio wymienionych ustaw.

XII. Kwestie pominięte w Projekcie (wskazane w uwagach)

W niektórych ocenach druku 413 zwrócono uwagę na brak odniesienia się w Projekcie do potrzeby kompleksowego uregulowania statusu

35 Opracowanym na podstawie Dz. U. z 2020 r., poz. 2243.

36 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykonujący prawa własności i ograniczone prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa – art. 5 ww. ustawy.

prawnego budynków spółdzielczych posadowionych na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym.

Nie ulega wątpliwości, że ostateczne rozwiązanie problemu praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów jest obowiązkiem ustawodawcy. „Okoliczność bowiem, że wiele spółdzielni mieszkaniowych w Polsce nadal nie ma tytułu prawnego do gruntów, na których wznosiły osiedla mieszkaniowe, obciąża w znacznie większym stopniu Państwo niż spółdzielnie. Są to głównie zaszczości z czasów PRL-u, kiedy liczyło się przede wszystkim wykonanie planu gospodarczego (spółdzielnie mieszkaniowe jako jednostki gospodarki uspołecznionej były jedynie wykonawcami takiego planu)”.³⁷

Rozwiązaniu tego problemu służyłaby z pewnością konstrukcja przemilczenia. Niemniej jednak, z uwagi na złożoność wskazanego problemu i konieczność osadzenia przyszłej regulacji w innych unormowaniach, w obecnych warunkach nie widzę szans na realizację takich zamierzeń.

Konkluzja generalna

Przy uwzględnieniu przedstawionych wyżej konkluzji „cząstkowych”, wyrażających co do zasady aprobatę dla poszczególnych proponowanych regulacji, analiza Projektu (druku 413) pozwala stwierdzić, że może on być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych jako akt uściślający i unowocześniający dotychczasowe regulacje oraz zawierający nowe rozwiązania dostosowane do swoistej pozycji spółdzielni mieszkaniowych i ich celu oraz zjawisk związanych z ich funkcjonowaniem.

Kwestia *vacatio legis* wymaga natomiast ponownego przemyślenia.

³⁷ K. Pietrzykowski, *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wybrane zagadnienia)* w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce wobec wyzwań współczesności*, Bielsko-Biała 2014, s. 21-34.