



ZWIĄZEK REWIZYJNY SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH RP

00-013 WARSZAWA
www.zrsmrp.com.pl

ul. Jasna 1
e-mail: zrsmrp@zrsmrp.com.pl

tel./fax 22 827-69-31
tel./fax 22 827-29-87

Lustracja:
tel./fax 22 828-65-23

Nr konta:
Pekao S.A.
61 1240 6292 1111
0010 4635 4894

REGON 010036591

NIP 525-001-10-07

Warszawa, dnia 16 listopada 2021 r.

Prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP

KANCELARIA SENATU



03980200530244
RPW/25428/2021 P zał.
2021-11-16 rej. Kamela Iwona

Szanowny Panie Marszałku!

Działając w imieniu Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP na podstawie art. 240 § 3 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym do zadań związku rewizyjnego należy reprezentowanie interesów zrzeszonych spółdzielni wobec organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego przedstawiam Państwu Senatorom opinię wybitnego konstytucjonalisty prof. dra hab. Ryszarda Piotrowskiego do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Druk Senacki: 413).

Z opinii tej jednoznacznie wynika, iż zgłoszony projekt ustawy nie może być dalej procedowany, gdyż zawiera on propozycje zmian, które w oczywisty sposób pozostają w sprzeczności z ustawą zasadniczą, w konsekwencji godzą w interesy samym członków spółdzielni mieszkaniowych.

Opinia ta wykazuje również, że przedłożony projekt ustawy nie spełnia również podstawowych zasad techniki prawodawczej, w swoich założeniach ma doprowadzić do paraliżu w funkcjonowaniu spółdzielni mieszkaniowych.

z wyrazami nacunku.

PREZES ZARZĄDU
Jerzy Jankowski

Załącznik:

- opinia prof. dra hab. Ryszarda Piotrowskiego o projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Druk Senacki nr 413).

Do wiadomości:

- Prezes Rady Ministrów
- Minister Rozwoju i Technologii
- Rzecznik Praw Obywatelskich

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 413)

1. W demokratycznym państwie prawnym obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć dotyczących organizacji życia społecznego spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych. Przeprowadzane przez ustawodawcę zmiany powinny jednak pozostawać w konstytucyjnych granicach.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 413), zwanego dalej **projektem ustawy**, mająca na celu wskazanie, w jakim zakresie projektowane rozwiązania budzą wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawodawca – w granicach odpowiedzialności ponoszonej przed wyborcami – może kształtować rozwiązania dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej, pod warunkiem jednak, że nie przekracza konstytucyjnych granic. W opinii chodzi o wskazanie tych rozwiązań i konstrukcji, które mogą być uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą, nie zaś o komentowanie tych fragmentów projektu, które takich wątpliwości nie budzą.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że ma on „na celu rozwiązanie palących problemów dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej”¹. Należy jednak pamiętać o ograniczonej przydatności ustaw do rozwiązywania „palących problemów”, które mają swoje źródło nie tylko w braku regulacji, ale

¹ Por. s. 1 uzasadnienia.

także w niedostatkach kultury prawnej i obywatelskiej, trudnych do wyeliminowania w drodze stanowienia przepisów. Problemy spółdzielczości mieszkaniowej są niestety w istotnym zakresie spowodowane nadmiarem regulacji, jej – niekiedy nieuniknioną - niejednoznacznością i częstymi zmianami prawa w konsekwencji swoistego dialogu między ustawodawcą a Trybunałem Konstytucyjnym. Wymownym tego przykładem są właśnie okoliczności związane z genezą projektu ustawy dotyczącej w szczególności konsekwencji wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, odzwierciedlonej w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych² zasady, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej może przysługiwać wyłącznie osobie, która posiada tytuł prawny (lub ekspektatywę prawa) do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Zasada ta była pochodną wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 60/13, wydanego na skutek wniosku grupy posłów, domagających się między innymi, by Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten 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. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny „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 (...)”³. Ustawa zmieniająca została uchwalona w rezultacie rozpatrzenia projektu rządowego. Według Trybunału

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1596.

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/19.

Konstytucyjnego „Ustawodawca, (...) deklarował, że jego celem jest wykonanie wyroku TK o sygn. K 60/13, jednakże przyjęta (...) 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”⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 4 przedmiotowej ustawy, gdyż przepis ten w nieadekwatny sposób realizuje wyrok Trybunału, ponieważ wyrok „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”⁵. Trybunał, w wyroku w sprawie o sygn. K 3/19, uznał przepis art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za niezgodny z Konstytucją RP i zdecydował, że przepis ten traci moc obowiązującą po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, co nastąpiło 18 czerwca 2020 r. Projekt ustawy ma potwierdzać, że „osoby, które otrzymały przydziały spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynkach na gruncie niebędącym własnością spółdzielni nabyły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a nie ekspektatywe prawa”⁶. Projekt podejmuje próbę zniesienia skutków uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 2013 r., III CZP 104/12, w której Sąd Najwyższy stwierdził, 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".

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Tak w uzasadnieniu, s. 4.

Według projektodawców „nie sposób oczekiwać, że Sąd Najwyższy zmieni zdanie w tej kwestii”, co wydaje się trafne wobec brzmienia art. 48 Kodeksu cywilnego, ale też sprawia, że – jak zapewnia uzasadnienie projektu - „interwencja ustawodawcy dotycząca tej kategorii osób jest absolutnie niezbędna”⁷. Interwencja ta ma polegać na nadaniu takiego brzmienia przepisom, art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w świetle którego członkiem spółdzielni jest osoba fizyczna:

„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;”.

Jednakże przyznanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej osobom mającym prawo do lokalu w nieruchomości o nieuregulowanym statusie prawnym nie rozwiązuje „palącego problemu” statusu prawnego budynków spółdzielczych, znajdujących się na gruntach, do których spółdzielnie nie mają tytułu prawnego, a ten właśnie problem wymaga rozwiązania. Milczenie

⁷ Ibidem, s. 6.

projektodawcy w tej sprawie może spowodować utrwalenie stanu niepewności prawnej, co nie wyeliminuje negatywnych skutków tej niepewności dla tych, którzy – jak zauważa projektodawca – „nabyli spółdzielcze własnościowe prawa do lokali na rynku wtórnym, zaciągając w tym celu wieloletnie kredyty. Osoby takie narażone są na roszczenia banków dotyczące ustanowienia dodatkowych zabezpieczeń (skoro hipoteka na spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu nie istnieje, bo nie istnieje prawo własnościowe)”⁸. Jednak projekt nie rozwiązuje tego problemu.

Ponadto przewidziano rozwiązania mające – w zamierzeniu projektodawców – ulepszyć funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych. Zakres i funkcje tych rozwiązań budzą jednak zasadnicze wątpliwości związane z, mającą już utrwalony charakter, praktyką przekraczania przez ustawodawcę konstytucyjnych granic ustawowej regulacji spółdzielczości mieszkaniowej.

2. W myśl preambuły do Konstytucji działalność ustawodawcy powinna mieć oparcie w dialogu społecznym. Prawa dotyczące spółdzielczości nie mogą zatem ignorować stanowiska zainteresowanych, a więc samych spółdzielców. Ustawodawca nie powinien występować w stosunku do spółdzielczości w roli władzy uprawnionej do narzucania swojego punktu widzenia niezależnie od stanowiska zainteresowanych, które powinno być rozeznane i respektowane w sposób zasługujący na zastosowanie konstytucyjnego określenia „dialog”.

Szczególne znaczenie dla oceny zgodności z ustawą zasadniczą regulacji dotyczącej spółdzielczości mieszkaniowej ma zawarta w preambule do Konstytucji zasada pomocniczości, z której wynika nakaz umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot, a zatem także spółdzielczości mieszkaniowej jako zrzeszenia stanowiącego część struktury społeczeństwa obywatelskiego. Respektując zasadę pomocniczości ustawodawca powinien powstrzymać się od narzucania spółdzielczości mieszkaniowej rozwiązań,

⁸ Tak na s. 5 uzasadnienia.

które uważa za słuszne, a które przechodzą do porządku nad stanowiskiem choćby części zainteresowanego środowiska. W myśl tej zasady bowiem państwo podejmuje działania dopiero wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać swoich problemów. Jednakże projektodawca, nie opisując w uzasadnieniu zakresu i wyników konsultacji społecznych, przedstawia konsekwencje założonej przez siebie oceny stanu spółdzielczości mieszkaniowej i na tym tle konstruuje rozwiązania prawne mające przybliżyć stan istniejący do modelowych założeń projektodawcy, a zatem także ustawodawcy. Nie odpowiada to konsekwencjom zasady pomocniczości dla procesu tworzenia prawa mającego regulować instytucje społeczeństwa obywatelskiego, do których należy spółdzielczość⁹.

3. W demokracji konstytucyjnej, w której parlament „może dużo, ale nie może wszystkiego”¹⁰, w warunkach społecznej gospodarki rynkowej ustawodawca nie powinien realizować swoich wyobrażeń o prawidłowym powoływaniu władz spółdzielni na koszt i ryzyko podmiotów pozostających poza strukturą władzy publicznej nawet wtedy, gdy odpowiada to jego przekonaniom o tym, co dobre dla obywateli. Określenie sposobu powoływania władz spółdzielni należy pozostawić do uregulowania w statutach spółdzielni, zapewniając wolność określenia tych reguł spółdzielcom, w myśl zasady „in dubio pro libertate”.

Spółdzielczość mieszkaniowa ma podstawowe znaczenie dla utrzymania infrastruktury mieszkalnictwa, bez której nie jest możliwe zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Przewidziana w projektowanej ustawie ingerencja w sposób powoływania władz spółdzielni oraz projektowane obowiązki informacyjne tych władz mogą doprowadzić do zakłóceń w utrzymaniu tej infrastruktury, co

⁹ Por. R. Piotrowski: Opinia o zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dla Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych, Warszawa 2012, wykorzystana w niniejszym opracowaniu.

¹⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.

może w istocie ograniczać zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wbrew zobowiązaniom nałożonym na władze publiczne w art. 75 Konstytucji RP.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie¹¹, że sformułowanie zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego “władze publiczne (...) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie odnosi się tylko do domów i lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności. Użyty w tym przepisie przymiotnik “własne” należy rozumieć szerzej, obejmując zakresem tego adresowanego do władz publicznych nakazu wszelkie nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe określonej osoby i jej rodziny są zaspokojone.

4. Projekt ustawy przewiduje bezpośrednie wybory członków zarządu i rady nadzorczej spółdzielni w okręgach wyborczych, jeżeli liczba członków spółdzielni przekroczy 500. Oznacza to immanentne ryzyko upolitycznienia spółdzielni mieszkaniowych, a nawet ich upartyjnienia, co może prowadzić do sparaliżowania ich działalności i spowodować przeniesienie bieżącej rywalizacji międzypartyjnej na funkcjonowanie tych spółdzielni oraz stosunki między mieszkańcami. Jak wiadomo „żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności. Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu”¹². Rosnąca polaryzacja polityczna hamuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego i z tego powodu upartyjnienie spółdzielczości mieszkaniowej jest trudne do pogodzenia z zasadą dobra wspólnego, proklamowaną w art. 1 Konstytucji RP.

W myśl art. 3 projektu ustawy w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie tej ustawy powinny się odbyć pierwsze wybory władz spółdzielni na nowych zasadach, co oznacza przerwanie już trwających kadencji. Z orzecnictwa

¹¹ W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 5/01.

¹² Tak J. Czapiński, T. Panek, red.: *Diagnoza społeczna 2009*, Warszawa 2009, s. 271.

Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się do organów samorządu terytorialnego, wynika, że zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli: 1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki; 2) jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej - uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności - zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne; 3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności¹³. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego spółdzielczości niedopuszczalna jest, ze względu na naruszenie art. 2 Konstytucji, arbitralna ingerencja w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal, a ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*. Z istoty kadencyjności wynika, że długość kadencji nie powinna być modyfikowana w odniesieniu do organu urzędującego¹⁴. Spółdzielcy, wybierając określony skład rady nadzorczej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności”¹⁵. Czas trwania kadencji, uprzednio określony przez odpowiednie regulacje normatywne, gwarantuje również stabilizację składu personalnego rady nadzorczej w ramach kadencji¹⁶, co zapewnia swobodę jej działania stanowiącą emanację wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji)¹⁷. Według Trybunału Konstytucyjnego naruszenie trwałości kadencji narusza art. 58 ust. 1 Konstytucji również „poprzez ograniczenie autonomii decyzyjnej członków spółdzielni, którzy wcześniej obdarzyli zaufaniem określonych członków rady nadzorczej (...). Oznacza to ingerencję w

¹³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/98.

¹⁴ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 64/07.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/95.

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 64/07.

wolność zrzeszania się nieznajdującą oparcia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)¹⁸.

Projekt zakończenia trwających kadencji władz spółdzielni mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę proporcjonalności ingerencji. Deklarowane w uzasadnieniu projektu spowodowanie, by władze spółdzielni zabiegały „o przychylność członków”¹⁹, co powinno mieć miejsce w każdej spółdzielni, nie jest wartością konstytucyjną uzasadniającą skrócenie kadencji, którego efekty nie pozostaną w proporcji do naruszenia zasady kadencyjności. Dobro poświęcane ma w tym przypadku większą wartość, aniżeli dobro chronione. Projektowana operacja może w praktyce zyskać represyjny charakter, dodatkowo wzmocniony zagrożeniem odpowiedzialnością karną.

5. Projektowane zmiany mają się dokonać niezależnie od stanowiska spółdzielców, z mocy ustawy. Mamy więc do czynienia także z naruszeniem art. 58 Konstytucji RP, ustanawiającego wolność zrzeszania się. Ingerencja w tę wolność jest konstytucyjnie dopuszczalna tylko z zachowaniem wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trudno jednak uzasadnić tego rodzaju ingerencję z punktu widzenia praw i wolności innych osób, czy też zdrowia i moralności publicznej, względnie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uzasadnienie projektu nie wskazuje na masowe zjawiska negatywne w funkcjonowaniu władz spółdzielni mieszkaniowych uzasadniające tego rodzaju arbitralną i nieproporcjonalną ingerencję, naruszającą zasadę demokratycznego państwa prawnego, którego filarem jest zakaz arbitralizmu w działaniu władzy publicznej²⁰.

Spółdzielnie mieszkaniowe są zrzeszeniami prowadzącymi działalność gospodarczą. Ich funkcjonowanie odzwierciedla podlegające konstytucyjnej

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Tak na s. 12 uzasadnienia.

²⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

ochronie wolność tworzenia zrzeszeń i zrzeszania się (art. 12 oraz 58 Konstytucji RP), a także wolność działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP), która – obok własności prywatnej – na równi z solidarnością, dialogiem i współpracą partnerów społecznych, tworzy fundament społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (art. 20 Konstytucji RP).

Podsumowując własny dorobek orzeczniczy²¹ Trybunał Konstytucyjny - precyzując dotychczasową linię orzecznictwa określoną jako *acquis constitutionnel* - stwierdził²², że spółdzielnie mieszkaniowe stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, będące realizacją konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się, przewidzianej w art. 58 Konstytucji. Ingerencje ustawodawcze, uszczuplające prawa lub nakładające obowiązki na spółdzielnię, a dotyczące sfery, w której decyzja należy do organów spółdzielni i jej statutów, muszą – zdaniem Trybunału - uwzględniać zrzeszeniowy charakter osoby prawnej (co dotyczy prawnych form, w jakich mają miejsce decyzje dotyczące majątku spółdzielczego) i wynikające stąd konsekwencje co do formy, przedmiotu władczyego wkroczenia, a także kryteriów uznania ingerencji ustawodawczej za proporcjonalną. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego spółdzielnie mieszkaniowe posiadają szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Stanowią bowiem jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie przewidując sam w sobie preferencji na rzecz jakiegokolwiek z prawnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest m. in. źródłem obowiązku władz publicznych tworzenia instytucji prawnych umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku

²¹ Por. zwłaszcza uzasadnienia wyroków w sprawach o sygn. K 5/01, K 42/02, K 23/00, K 32/03, P11/05.

²² W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/08.

wielomieszkaniowym, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu. Z punktu widzenia tego poglądu Trybunału ingerencja ustawodawcy w sferę działalności spółdzielni mieszkaniowych powinna respektować ich szczególny status prawny związany z rolą, jaką pełnią w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Według Trybunału Konstytucyjnego spółdzielnia, jako osoba prawna, „korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej. Ta kwestia nie budzi wątpliwości ani w piśmiennictwie konstytucyjnym, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Także Europejska Konwencja Praw Człowieka uznaje zasadę ochrony własności osób prawnych na równi z ochroną własności jednostki (osoba fizyczna). Błędem publicystycznej natury jest utożsamianie podmiotowości spółdzielni z jej – nierzadko biurokratycznym – zarządem”²³. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ochrona własności spółdzielczej „na zewnątrz”, a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, jest „taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej. Na tle Konstytucji z 1997 r. brak jest bowiem podstaw do różnicowania konstytucyjnego statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność (art. 64 Konstytucji) należy do osoby fizycznej, czy osoby prawnej”²⁴. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „stosunki prawne między spółdzielnią mieszkaniową i jej członkami mają charakter cywilnoprawny. Z tego też powodu ingerencja ustawodawcy w tego rodzaju stosunki jest dopuszczalna, jeżeli jest to konieczne dla realizacji celów określonych w Konstytucji, np. ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji) lub dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”²⁵.

Ustawowa regulacja spółdzielni mieszkaniowych powinna uwzględniać ustrojowe znaczenie spółdzielczości w społecznej gospodarce rynkowej i w

²³ Ibidem.

²⁴ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/98.

²⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 42/02.

społeczeństwie obywatelskim, co wymaga od ustawodawcy respektowania tożsamości ruchu spółdzielczego, który nie jest ani częścią władzy publicznej, ani jej własnością, ale – z konstytucyjnego punktu widzenia – należy do wspólnot obywateli, których uprawnienia – w świetle wstępu do ustawy zasadniczej – powinny być umacniane przez prawa stanowione w Rzeczypospolitej. Ustawodawca nie może zatem uchylać przepisów dotyczących spółdzielczości ze szczegółowością i częstotliwością, z jaką czyni to w odniesieniu do rozmaitych segmentów władzy publicznej, ponieważ ma do czynienia z podmiotem, którego społeczna tożsamość nie może podlegać arbitralnemu przekształcaniu, ale powinna być chroniona zgodnie z zasadą pomocniczości, potwierdzoną we wstępie do Konstytucji RP. W świetle tej zasady ingerencja ustawodawcy znajduje uzasadnienie o tyle, o ile wspólnoty obywateli, do których należą spółdzielnie, nie są w stanie rozwiązać własnych problemów. Dotychczasowa aktywność ustawodawcy, zwłaszcza w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych, rozpatrywana z punktu widzenia relewantnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, tworzy problemy wymagające eliminacji w drodze stanowienia kolejnych przepisów. Odnosząc się do licznych w tym stuleciu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, arbitralnych i budzących wątpliwość, czy nie naruszają one zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (niejednokrotnie zmieniano koncepcję normatywną spółdzielczości mieszkaniowej w stabilnych, już po transformacji, warunkach społeczno-gospodarczych), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż wielość (według Trybunału „obowiązująca niewiele ponad dziesięć lat ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych doczekała się już blisko dwudziestu nowelizacji”²⁶) i niespójność koncepcji zmian oraz przekonanie o zanikającym charakterze własności spółdzielczej doprowadziły już przecież „do wewnętrznej sprzeczności regulacji zawartych w ustawie o spółdzielniach

²⁶ Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. S 12/01.

mieszkaniowych”²⁷, uzasadniających krytykę rozwiązań ustawowych z punktu widzenia zasad rzetelnej legislacji, dekodowanych z art. 2 Konstytucji RP²⁸.

Wobec spółdzielczości ustawodawca powinien kierować się zasadą koniecznej powściągliwości regulacyjnej, realizowanej co najmniej w takim stopniu, jaki znajduje zastosowanie do stowarzyszeń i fundacji, czy też do partii politycznych, które przecież finansowane są w ustawowo określonym zakresie z budżetu państwa.

Głębokość i szczegółowość ustawowej ingerencji w działalność spółdzielczości powinna uwzględniać fakt, że nie są one przedsiębiorstwami państwowymi, ale osobami prawnymi funkcjonującymi w warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Ustawodawca nie może zatem kształtować reguł funkcjonowania spółdzielczości w sposób ograniczający ich zdolność działania w warunkach rynkowych, zwłaszcza wobec kryzysu gospodarczego, konsekwencji pandemii COVID-19 i postępującego rozwarstwienia społecznego oraz ubożenia społeczeństwa. Dotyczy to w szczególności spółdzielczości mieszkaniowej, której działalność ma istotne znaczenie dla realizacji zadań władz publicznych w dziedzinie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania bezdomności (art. 75 Konstytucji RP). A zatem prawodawstwo stwarzające ryzyko zakłóceń w funkcjonowaniu spółdzielczości mieszkaniowej jest przejawem antykonstytucyjnej polityki legislacyjnej. Władze publiczne mają konstytucyjny obowiązek przeciwdziałania bezdomności i powiększania zasobów mieszkaniowych oraz ulepszania ich stanu. Nie mogą więc tworzyć takich przepisów, które osłabiając zdolność działania spółdzielni mieszkaniowych powodowałyby wzrost zagrożenia bezdomnością oraz sprzyjały degradacji zasobów mieszkaniowych.

²⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/08.

²⁸ Ibidem.

Zarówno wolność zrzeszania się, jak też wolność działalności gospodarczej i własność nie mają absolutnego charakteru w świetle Konstytucji RP. Ograniczenia w tym zakresie mogą być wprowadzane przez ustawodawcę tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Dotyczy to w szczególności ograniczeń wprowadzanych przez ustawodawcę w sferze funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczalność wprowadzania ograniczeń w dziedzinie wolności zrzeszeń i wolności działalności gospodarczej oraz w odniesieniu do prawa własności – a zatem w sferze działalności spółdzielni mieszkaniowych - w drodze ustawy jest ujęta restrykcyjnie i ograniczona przez przesłankę proporcjonalności („konieczne w demokratycznym państwie”). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, w myśl którego oceniając proporcjonalność należy przeprowadzić test, polegający na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie, dotyczącym zasady proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę

środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję²⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalną ingerencję w wolność zrzeszania się w spółdzielniach mieszkaniowych pod warunkiem, że znajduje ona uzasadnienie w świetle art. 31 ust. 3 w związku z art. 76 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 76 Konstytucji, zobowiązujący władze publiczne do ochrony «konsumentów, użytkowników i najemców», m.in. «przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi», ma także znaczenie „dla spółdzielców zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten traktować należy jako konkretyzację ogólnych zasad sprawiedliwości społecznej i nie można ograniczać jego zastosowania do konsumentów, najemców i użytkowników w ustawowym, cywilnoprawnym rozumieniu tych pojęć. Chodzi tu w istocie o ochronę interesów osób będących «słabszą» stroną różnego rodzaju stosunków prawnych. Jest faktem powszechnie znanym, że spółdzielnie mieszkaniowe są jednostkami organizacyjnymi, które z racji swego majątku, doświadczenia osób nimi kierującymi, a zwłaszcza z uwagi na służące im z reguły zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są podmiotami «silniejszymi» niż poszczególni członkowie spółdzielni, jak również osoby ubiegające się o członkostwo i związane z nim prawo do lokalu. Poza tym interes tych osób ma analogicznie jak w przypadku konsumentów charakter rozproszony, co utrudnia im jego ochronę. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż interesy te podlegają ochronie konstytucyjnej i uzasadniają uregulowanie ustawowe precyzujące jej zakres”³⁰.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność i inne prawa majątkowe spółdzielni podlegają „równej dla wszystkich ochronie prawnej”, co wyklucza stanowienie przepisów dyskryminujących spółdzielnie czy też stwarzających dla nich przywileje.

²⁹ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/98 i K 26/00.

³⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 42/02.

Pogodzenie w ustawie przeciwstawnych wartości podlegających ochronie konstytucyjnej – w tym zwłaszcza wolności zrzeszania się, wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, praw konsumentów, użytkowników i najemców – wymaga zachowania szczególnej staranności i wnikliwości w procesie legislacyjnym.

6. Projekt „zmierza do zniwelowania negatywnych skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/19”³¹, a jednocześnie do wyeliminowania zidentyfikowanych przez ustawodawcę „nadużyć ze strony spółdzielczości mieszkaniowej”³². Powoduje to zasadniczą niespójność wewnętrzną projektu. Ponadto negatywne skutki powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zostały jasno określone, a nadużycia spółdzielczości mieszkaniowej nie zostały uzasadnione. Materia projektu jest obecnie przedmiotem regulacji ustawowej, korzystającej z domniemania zgodności z Konstytucją. Oznacza to, że wprowadzenie ewentualnych zmian odpowiadające standardom racjonalności powinno być poprzedzone określeniem celu działalności prawotwórczej, ustaleniem potencjalnych środków realizacji celu, ustaleniem potencjalnych środków prawnych realizacji celu, wyborem określonego środka prawnego, a następnie ustaleniem formy regulacji prawnej i ustanowieniem obowiązujących przepisów prawa³³.

Respektowanie wymagań racjonalności jest konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”³⁴, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”³⁵.

³¹ Tak na s. 1 uzasadnienia.

³² Tak na s. 9 uzasadnienia.

³³ Por. J. Wróblewski: Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Ossolineum 1985, s. 132 i nast.

³⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

³⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

Konstruując projekt ustawy spójny wewnętrznie, projektodawca powinien urzeczywistnić kreowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego fikcję prawną, która „nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”³⁶. To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w konstrukcji ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzuć fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”³⁷.

Racjonalizm projektu ustawy budzi jednak – w świetle uzasadnienia – wątpliwości. Zarówno prawo spółdzielcze, jak i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, były wielokrotnie nowelizowane, co – jak wynika z uzasadnienia projektu - nie poprawiło efektywności działania spółdzielni. Projekt kontynuuje stosowaną dotychczas metodę zarządzania spółdzielniami przez ustawodawcę, co przyczynia się do inflacji prawa w tej dziedzinie. Skoro wielokrotne zmiany w prawie nie doprowadziły do poprawy efektywności działania spółdzielni mieszkaniowych mimo podejmowanych przez ustawodawcę prób, to trudno uznać za racjonalne działanie ograniczające się do przeprowadzenia kolejnej, bez wyrażonej w uzasadnieniu refleksji nad przyczynami i skutkami nadregulacji w dziedzinie prawa spółdzielczego.

³⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

³⁷ Ibidem.

7. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, zgodnie z którym zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu³⁸.

Zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy jest w szczególności uzależniony od tego, czy jej przedmiotem pozostaje sfera władzy publicznej, czy też wprowadzane zmiany dotyczą sfery społeczeństwa obywatelskiego, w której ustawodawca powinien zachowywać szczególną powściągliwość ze względu na sformułowaną w preambule do Konstytucji zasadę pomocniczości, zgodnie z którą należy „umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Ustawodawca postępuje *wbrew* tej zasadzie zbyt często i zbyt arbitralnie zmieniając prawo regulujące działalność spółdzielni mieszkaniowych, co samo w sobie stanowi zagrożenie dla ich rozwoju. Sprzeczne z konstytucyjną zasadą pomocniczości są także ingerencje zbyt szczegółowe, uzależniające spółdzielczość od władzy wykonawczej, podyktowane przesłankami ideologicznymi, nie wynikające z postulatów formułowanych przez spółdzielców³⁹, ale mające oparcie w przekonaniu ustawodawcy o potrzebie zrealizowania jego wyobrażeń o spółdzielczości.

Ustawodawca jest związany zasadą pomocniczości ze względu na związanie go postanowieniami preambuły Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomniał⁴⁰, że „istnieją wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły ustawy zasadniczej”. Zdaniem Trybunału „wynikają one stąd, że z

³⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 4/06.

³⁹ Uzasadnienie projektu ustawy nie wskazuje w jakim zakresie projekt odzwierciedla postulatory spółdzielców.

⁴⁰ W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/08.

tekstu tej preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym”. Jednak „we wstępie do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności)”. Trybunał stwierdził, że „w świetle najnowszej doktryny konstytucjonalistycznej, jest to wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji”. W przekonaniu Trybunału „tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji”⁴¹.

Spółdzielnie należą do dobrowolnych zrzeszeń. Konstytucja RP gwarantuje w art. 12 wolność tworzenia i działania tego rodzaju zrzeszeń, polegającą na ograniczeniu ingerencji władz publicznych. W świetle doktryny prawa konstytucyjnego ingerencja władz publicznych w działalność dobrowolnych zrzeszeń jest dopuszczalna tylko w rażących przypadkach oczywistego i drastycznego naruszenia prawa, jeśli służy przy tym realizacji zasad konstytucyjnych lub ustawowych⁴². Ograniczenia te są dopuszczone w Konstytucji RP pod warunkami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji; zarazem także ograniczenia te muszą być dopuszczalne w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych ze względu na wyraźne brzmienie art. 9 Konstytucji RP. W świetle art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej społeczeństwo obywatelskie jest dla instytucji europejskich partnerem, z którym utrzymują one „otwarty, przejrzysty i regularny dialog”. Społeczeństwo obywatelskie w

⁴¹ Ibidem.

⁴² Tak W. Sokolewicz: uwagi do art. 12, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2007, t. V, s. 8,

Europie nie jest więc częścią systemu administracyjnego Państw Członkowskich, ani nie pozostaje pod nadzorem tych państw.

Art. 12 Konstytucji RP stanowi podstawę dekodowania zasady społeczeństwa obywatelskiego jako jednej z zasad ustroju Rzeczypospolitej. Zasada ta, obok zasady pomocniczości i zasady dobra wspólnego, ma szczególne znaczenie dla określenia granic działania władzy ustawodawczej konstytucyjnie legitymowanego. W szczególności art. 12 Konstytucji RP zobowiązuje podmioty uczestniczące w postępowaniu ustawodawczym „do powstrzymania się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, interpretowaną łącznie z zasadą pomocniczości”⁴³, a ponadto „do tworzenia gwarancji formalnych i materialnych służących wolności tworzenia i działania dobrowolnych organizacji, składających się na organizacyjną strukturę społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁴. Z punktu widzenia doktryny niezbędne jest także uwzględnianie zasady społeczeństwa obywatelskiego „przy wykładni innych zasad i przepisów konstytucji”, a także „ustaw i innych aktów prawotwórczych”⁴⁵.

A zatem wyrażony w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg proporcjonalności ograniczeń jako przesłanka ich dopuszczalności („konieczne w demokratycznym państwie”) w odniesieniu do spółdzielni trzeba interpretować mając na względzie ich szczególny charakter wynikający z zasady społeczeństwa obywatelskiego. W świetle art. 12 Konstytucji RP ograniczenia wolności tworzenia dobrowolnych zrzeszeń są obciążone wysokim ryzykiem nieproporcjonalności, a przez to niezgodności z Konstytucją RP. Za dopuszczeniem wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń i uznaniem, że są one konieczne w demokratycznym państwie muszą przemawiać szczególnie doniosłe argumenty wskazujące na konieczność ochrony interesu publicznego, a więc bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, zdrowia i moralności

⁴³ W. Sokolewicz: op. cit., s. 13.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

publicznej, praw i wolności innych osób, ochrony środowiska. Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości; nie oznacza to – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego⁴⁶. Art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem “Wolności i prawa polityczne”, jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń nie mających “politycznego” charakteru. Działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 Prawa spółdzielczego “dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Ponadto – jak stwierdził⁴⁷ Trybunał Konstytucyjny - art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także – “innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono przekonanie⁴⁸, że regulacja ustawowa nie może wkraczać nadmiernie w autonomię osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia. Ustalanie arbitralnych reguł niezależnie od zasad statutowych stanowi nadmierną ingerencję w sferę autonomii osoby prawnej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ochrona osób prawnych jest m.in. podyktowana “dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną (w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego), bądź

⁴⁶ Zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 5/01.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/01.

to korzystają z jej działalności (w przypadku osób prawnych typu zakładowego)”⁴⁹.

Ingerencja ustawodawcza w sferę autonomii osoby prawnej nie może być nadmierna ze względu na konsekwencje w postaci naruszania praw majątkowych i związane z tym ryzyko arbitralnego, nieproporcjonalnego ograniczania praw.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „trudno zgodzić się z tezą, że inne poza osobami fizycznymi podmioty nie są objęte konstytucyjną ochroną w zakresie podstawowych praw i wolności”⁵⁰, gdyż mogłoby to „prowadzić do rezultatów w istocie nie dających się pogodzić z podstawowymi zasadami Konstytucji”.

Należy zatem stwierdzić, że - w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – ingerencja ustawodawcza stanowiąca naruszenie podmiotowości osób prawnych, a w szczególności ich autonomii, podlega ocenie na zasadach, które znajdują zastosowanie w odniesieniu do ograniczania praw i wolności jednostki.

Tworzenie i działalność spółdzielni podlega ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to możliwości ingerencji władz publicznych w tej dziedzinie. Ustawodawca nie powinien uchylać regulacji dotyczących spółdzielczości, które nie byłyby poprzedzone konsultacjami ze spółdzielcami i nie byłyby przez nich popierane. Tymczasem uzasadnienie opiniowanego projektu nie zawiera informacji o zakresie i wynikach konsultacji świadczących o tym, że projektowane rozwiązania są postulowane przez spółdzielców.

Projektowane rozwiązania oznaczają ustawową ingerencję w działalność podmiotów gospodarczych i z tego powodu są niezgodne z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi konstytucyjną podstawę ustroju państwa. W świetle art. 20 Konstytucji RP ustawodawca nie powinien wprowadzać

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ W uzasadnieniu wyroku w sprawie P 5/01.

rozwiązań w istocie trudnych do pogodzenia z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, gdyż prowadzi to do swego rodzaju upaństwowienia spółdzielczości mieszkaniowej.

Nałożenie na spółdzielnie proponowanych reguł ma charakter dyskryminacyjny w stosunku do spółdzielni jako podmiotów prowadzących działalność w gospodarce rynkowej, ponieważ inni uczestnicy gry rynkowej nie podlegają tego rodzaju regułom w istocie osłabiającym zdolność funkcjonowania w gospodarce rynkowej.

8. Zasadnicze wątpliwości budzi odzwierciedlona w projekcie ustawy tendencja do penalizacji, postrzegana w doktrynie jako jedna z istotnych słabości polskiego prawotwórstwa. W ten sposób można jedynie zniechęcić do zajmowania się pracą w spółdzielczości. Przepisy karne zawierają sformułowania niejednoznaczne, jak „kto wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego” (art. 1 pkt 6), „udaremnia przeprowadzenie losowania” (art. 1 pkt 6), „nie zapewnia techniczno-materialnych warunków pracy” (art. 1 pkt 6). Art. 2 projektu przewiduje dodanie w ustawie Prawo spółdzielcze art. 267 e, w myśl którego ten, kto bierze udział w tworzeniu spółdzielni lub będąc członkiem jej zarządu lub rady albo likwidatorem, działa na jej szkodę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 i grzywnie. Proponuje się zatem rozszerzenie zakresu penalizacji w stosunku do przewidzianej w kodeksie karnym, w art. 296 par. 1 którego odpowiedzialności karnej podlega ten, kto wyrządza znaczną szkodę będąc zobowiązany do zajmowania się sprawami majątkowymi osoby prawnej.

Zasady techniki prawodawczej dopuszczają zamieszczanie przepisów karnych w ustawach stosownie do reguł określonych w par. 28⁵¹. W myśl owych reguł jest to dopuszczalne tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy

⁵¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

nie kwalifikuje się jako naruszenie Kodeksów (karnego, karnego skarbowego, wykroczeń), a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy⁵². Chodzi o to, by zachowania wymagające zagrożenia karą były w zasadzie określone w kodeksach, a nie w ustawach, które jedynie wyjątkowo powinny penalizować przypadki naruszania ich postanowień. Jednakże pozakodeksowe normy przewidujące sankcje karne przeważają nad kodeksowymi⁵³.

Projektowana ustawa przewiduje, że proponowany art. 27 ze znacznikiem 3 ust. 4 będzie podstawą do ukarania grzywną albo karą ograniczenia wolności tego, kto „będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie podejmuje czynności określonych w art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy” (obowiązki związane z przekształceniem praw do lokali). Projektodawca stwierdza⁵⁴, że analogiczny przepis (o brzmieniu „Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, (...) , podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny”) został „zakwestionowany przed laty przez Trybunał Konstytucyjny”. Trybunał ten stwierdził, że przepis ten „jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Oznacza to, że projektowany przepis jest także niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która nie przewiduje dezaktualizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wskutek tego, iż „upłynęło jednak wiele lat i spółdzielnie miały wystarczająco dużo czasu na uregulowanie spraw gruntowych tak, aby przekształcenie prawa do lokalu było możliwe”⁵⁵.

⁵² Por. R. Piotrowski: Zakres normowania aktu, w: A. Malinowski, red.: Zarys metodyki pracy legislatora, Warszawa 2009, s. 114 i nast.

⁵³ Tak M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor: Technika prawodawcza, Warszawa 2008, s. 56.

⁵⁴ Tak na s. 13 uzasadnienia.

⁵⁵ Ibidem.

Zamieszczanie w ustawie przepisów karnych wymaga szczególnej ostrożności ze względu na ryzyko związane ze złożonymi konsekwencjami nadmiernej kryminalizacji. Projektodawca formułując tego rodzaju propozycję powinien mieć pewność, że kryminalizacja jest nieodzowna dla ochrony wartości konstytucyjnych znajdujących odzwierciedlenie w chronionych dobrach prawnych, a ponadto będzie skuteczna, projektowany zakaz karny uda się sformułować w sposób jednoznaczny i zrozumiały, zaś jego zastosowanie w praktyce będzie możliwe. Zamieszczenie w ustawie przepisów karnych powinno zatem zostać poprzedzone przeprowadzeniem swego rodzaju testu ich niezbędności.

Na znaczenie testu niezbędności kryminalizacji zwracano uwagę w literaturze przedmiotu; szczególną aktualność zachowuje pogląd, w myśl którego dla uniknięcia niesłusznej kryminalizacji i w konsekwencji niesłusznego skazania konkretnych ludzi niezbędne jest uznanie, że „ciężar udowodnienia potrzeby kryminalizacji spoczywa na ustawodawcy, a w razie wątpliwości należy z kryminalizacji zrezygnować – *in dubio pro libertate*”⁵⁶. Chodzi o to, by uniknąć kryminalizacji zbytecznej, niedostatecznie uzasadnionej, nieracjonalnej⁵⁷. Wydaje się, że zachowuje aktualność opinia L. Gardockiego, że nie tyle ciężar dowodu, co uprawdopodobnienia karygodności obciąża ustawodawcę, gdy podejmuje on decyzję o kryminalizacji pewnych działań⁵⁸. Autor ten wyróżnia absolutne i względne przesłanki kryminalizacji. Przesłanki absolutne to „fakty, bez których kryminalizacja nie może mieć miejsca (absolutne przesłanki pozytywne) lub przy występowaniu których jest w zasadzie wykluczona”, a więc wykluczona z pewnymi jednak wyjątkami. Przesłanki względne to „fakty, które powinny zmuszać do zastanowienia, sprzyjać, zwłaszcza przy występowaniu więcej niż jednej z nich, podjęciu

⁵⁶ Por. na ten temat, w nawiązaniu do literatury niemieckiej, L. Gardocki: *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 138 i nast.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ L. Gardocki: *op. cit.*, s. 146.

decyzji o niekryminalizowaniu pewnych działań lub o dekryminalizacji”⁵⁹. Do przesłanek absolutnych należy udowodnienie lub uprawdopodobnienie, że zachowanie mające podlegać kryminalizacji w istotnym stopniu godzi w dobra chronione, a ponadto odpowiedzialność karna jest reakcją proporcjonalną do znaczenia szkody, kryminalizacja wykonalna i może mieć aspekt prewencyjny, rachunek kosztów i strat związanych z kryminalizacją wypada pozytywnie. Jeżeli natomiast istnieją inne niż karnoprawne środki zapobiegania lub minimalizowania szkody, to kryminalizacja jest niedopuszczalna, ale za jej dopuszczalnością może przemawiać to, że rodzaj czynu stwarza psychologiczną potrzebę odpłaty. Za dopuszczalnością kryminalizacji przemawia także to, że zakaz kryminalizowanego zachowania mieści się w ramach systemu wartości danego kręgu kulturowego i da się ono opisać w ustawie w sposób odpowiadający wymaganiom praworządności⁶⁰. Do przesłanek względnych należy: 1) stwierdzenie, że kryminalizowane zachowanie jest częste w praktyce, 2) tolerowane lub zalecane przez normy moralno-obyczajowe, 3) kryminalizacja łączy się z ingerencją w życie rodzinne lub sferę prywatności jednostki, 4) kryminalizacja jest uproszczona, w szczególności dotyczy posiadania jakichś przedmiotów, 5) co do występowania jednej lub kilku przesłanek bezwzględnych zachodzą nie dające się usunąć wątpliwości⁶¹.

Projektodawca przepisów karnych powinien pamiętać o subsydiarnym charakterze prawotwórstwa jako środka realizacji celów społecznych, a zwłaszcza o tym, że prawo karne powinno wtedy dopiero oddziaływać jeżeli inne rodzaje reakcji nie są wystarczające stanowiąc „ultima ratio w rozwiązywaniu jakiegoś problemu”⁶².

Projektowane przepisy karne nie mogą być wprowadzone do ustawy w oderwaniu od oceny ich związku z zasadniczą funkcją prawa karnego w

⁵⁹ L. Gardocki: op. cit., s. 206.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Por. L. Gardocki: op. cit., s. 127.

demokratycznym państwie prawnym, którą według Trybunału Konstytucyjnego „nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy w demokratycznym państwie prawa barierę, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem”⁶³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*)”⁶⁴.

Rola projektodawcy przepisów karnych jest szczególnie odpowiedzialna, ponieważ jedynie w ustawie można stanowić reguły prawa represyjnego. W doktrynie podkreślono, że zasada określoności przepisów prawa represyjnego wymaga, by podstawowe znamiona czynu zabronionego zostały sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, precyzyjny i jasny, aby samo ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy⁶⁵.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest przekonanie, że „norma prawno-karna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej

⁶³ Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. S 6/91.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Por. J. Warylewski, red.: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326.

normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa może prowadzić do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli”⁶⁶.

9. Przepis art. 1 pkt 2 projektu ustawy, nadający nowe brzmienie art. 8 ze znacznym 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nakłada na spółdzielnie mieszkaniowe istotne obowiązki informacyjne.

W szczególności przyznano każdemu członkowi spółdzielni „prawo kontroli działalności jej organów”. Projekt nie precyzuje na czym to prawo polega, co czyni je nieokreślonym i sprowadza ryzyko dysfunkcyjnych konfliktów.

Projekt przyznaje także każdemu członkowi spółdzielni „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”. Ponadto projekt stanowi, że: „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

⁶⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 2/03.

do udostępnienia”. W ten sposób projekt zasadniczo ogranicza wolność działalności gospodarczej spółdzielni, co sprawia, że projektowany art. 8 ze znacznym prawdopodobieństwem jest niezgodny z art. 20 Konstytucji RP. Projekt umożliwia potencjalnym konkurentom spółdzielni mieszkaniowych dostęp do znaczących dla nich informacji, co może osłabić zdolność spółdzielni do funkcjonowania w konkurencyjnej gospodarce. Uchwalenie tego przepisu może sparaliżować działalność każdej spółdzielni, której członkowie zechcą w większej grupie, albo według ustalonego harmonogramu, domagać się odszukania i przygotowania dokumentów. Destrukcyjne efekty projektowanego rozwiązania wzmacnia przepis, w myśl którego „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”. Projektowana forma publikacji umożliwia faktycznie nieograniczony dostęp do danych i obciąża spółdzielnię kosztami związanymi z prowadzeniem strony internetowej, skanowaniem i zabezpieczeniem przed ingerencją w zawartość strony. Podmioty konkurujące ze spółdzielniami mieszkaniowymi w działalności gospodarczej nie są obciążone tego rodzaju obowiązkami.

Art. 18 par. 3 ustawy Prawo spółdzielcze stanowi, że 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. Projekt ma na celu modyfikację tej reguły w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych, ponieważ

stanowi, że spółdzielnia, o której mowa w projekcie, „nie może odmówić członkowi dostępu do dokumentów, (...)”, 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”. Przepis ten zawiera określenia niejednoznaczne („bardzo wysokie prawdopodobieństwo”, „znaczną szkodę”) i nakłada na spółdzielnię obowiązek wystąpienia do sądu we wskazanym terminie pod rygorem obowiązku udostępnienia dokumentów. Jest więc tak pomyślany, by zmusić spółdzielnię do udostępnienia dokumentów niezależnie od takich wartości konstytucyjnie chronionych, jak wolność działalności gospodarczej w konkurencyjnej gospodarce i prawo do prywatności osób, których dane zostaną udostępnione. Przepis ten jest więc niezgodny zarówno z art. 20 i art. 47 Konstytucji RP, jak też z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę proporcjonalności ingerencji – dobro poświęcane (zdolność efektywnego funkcjonowania w gospodarce rynkowej, prywatność) w tym przypadku przewyższa dobro chronione (sprawowanie przez członków kontroli działalności organów spółdzielni). Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym nieproporcjonalny charakter ingerencji jest rozbudowana grupa przepisów karnych przewidzianych w art. 1 pkt 6 projektu ustawy (nowe

brzmienie art. 27 ze znacznikiem 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), przy czym wprowadzono również karę ograniczenia wolności, a nie tylko karę grzywny.

Projektowane obowiązki informacyjne spółdzielni mieszkaniowych są niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż stanowią wymagania odnoszące się wyłącznie do spółdzielczości mieszkaniowej, a zatem o charakterze dyskryminacyjnym. Spółdzielnie mieszkaniowe nie są podmiotami wykonującymi zadania władzy publicznej i gospodarującymi mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a zatem obywatelom nie służy prawo do uzyskiwania informacji o ich działalności, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Owszem, konieczność ochrony „wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych”, o której mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP uzasadnia ograniczenie powszechnego dostępu do tych informacji, zwłaszcza ze względu na prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), którego członkowie spółdzielni nie tracą na skutek przynależności do spółdzielni, a partnerzy handlowi i podmioty działające na rzecz spółdzielni na skutek prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej.

10. Art. 7 projektu ustawy, w części, w której przepis ten stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, jest niezgodny z ustanowioną w art. 2 Konstytucji RP zasadą zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej, co właśnie ma miejsce, to obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie dłuższego niż dwa tygodnie okresu *vacatio legis*, aby adresaci mogli dostosować się do nowej regulacji⁶⁷. Projektowana ustawa nakłada na spółdzielnie mieszkaniowe nowe obowiązki, związane z udostępnianiem dokumentów oraz wymianą władz. W myśl art. 3 ust. 2 projektu pierwsze wybory członków zarządu oraz rady nadzorczej według

⁶⁷ Tak w szczególności w uzasadnieniach wyroków w sprawach Kp 3/09, K 7/12, P 123/15.

zasad określonych w projektowanej ustawie powinny się odbyć w ciągu 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Ponadto dostosowanie statutów do przepisów projektowanej ustawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Wymaga to zatem odpowiedniego określenia daty wejścia ustawy w życie w taki sposób, by zamierzone czynności mogły zostać starannie przeprowadzone.

Art. 7 projektu ustawy, który stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu norm prawnych. Standard zachowania odpowiedniej *vacatio legis* jest „silnie zakorzeniony w orzecznictwie Trybunału, sięgającym jeszcze okresu przedkonstytucyjnego”⁶⁸. Okres *vacatio legis* dotyczy momentu, od którego prawo może być stosowane. Wyznacza ono moment jego wejścia w życie. Trybunał Konstytucyjny „wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania”⁶⁹. Według Trybunału „badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru”⁷⁰. Minimalizacja negatywnych skutków projektowanej ustawy, związanych z niezgodnością z Konstytucją postanowień projektu, wymaga co najmniej półrocznego *vacatio legis*. Tego rodzaju okres dostosowawczy zmniejszyłby zakres naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, spowodowany przepisami projektu i osłabiłby arbitralno-represyjny charakter nowych regulacji dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej.

Art. 7 projektu ustawy stanowi także, że jej art. 5 i 6 wchodzi w życie z dniem ogłoszenia ustawy „z mocą od 9 września 2017 r.”.

⁶⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 3/09.

⁶⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 13/97.

⁷⁰ Ibidem.

Art. 5 projektu ustawy stanowi, że „Osoby, które otrzymały przydziały spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub w wypadku gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni, lub ich następcy prawni, zachowują członkostwo w spółdzielni w okresie od dnia 9 września 2017 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Art. 6 projektu ustawy stanowi, że „Osoba, która do dnia 8 września 2017 r. była członkiem spółdzielni, o której mowa w Rozdziale 9 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zachowuje członkostwo w spółdzielni po tym dniu”.

W uzasadnieniu projektu ustawy trafnie wskazano, że „osoby, które otrzymały przydziały spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynkach na gruncie niebędącym własnością spółdzielni nabyły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu”⁷¹. Osoby te „działały w pełnym zaufaniu do Państwa”, a podważanie „prawa do lokalu takich osób jest nie tylko skrajnie niesprawiedliwe, ale uderza w fundamenty demokratycznego państwa prawa, co wynika z art. 2 Konstytucji”⁷². Projektodawcy stwierdzają, że przyjęcie „innej interpretacji (...) jest nieakceptowalne z przyczyn aksjologicznych. Należy podzielić ten punkt widzenia, co oznacza, że dopuszczalne byłoby w świetle art. 2 Konstytucji RP nadanie projektowanym przepisom art. 5 i 6 projektowanej ustawy wstecznej mocy obowiązującej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zakaz retroakcji nie ma bowiem charakteru absolutnego, ale jego naruszenie jest akceptowalne pod warunkiem zachowania określonych w tym orzecznictwie wymagań.

⁷¹ Tak na s. 4 uzasadnienia.

⁷² Tak na s. 5 uzasadnienia.

Zasadę *lex retro non agit* Trybunał Konstytucyjny traktuje jako składnik zasady zaufania obywateli do państwa. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”⁷³.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa⁷⁴ Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) do realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, czyli wyraźne są argumenty konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością, równoważące negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Ze względu na uzasadnienie aksjologiczne projektowana retroaktywność przepisów ustawy nie narusza w znaczącym stopniu reguł ustalonych w orzecznictwie konstytucyjnym.

⁷³ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. P 43/07 i K 47/05.

⁷⁴ Tak w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. Kp 2/08, P 66/07 i P 36/12.

Należy jednak zauważyć, że problem rozwiązywany przez projektowaną ustawę był znany ustawodawcy, a ponadto proponowane rozwiązanie ma charakter częściowy (nie dotyczy uregulowania statusu gruntów, które nie należą do spółdzielni dysponujących lokalami w budynkach posadowionych na tych gruntach). Ustawodawca problem ten rozwiązał - dostosowując stan prawny do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 60/13 pozbawił członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej osoby, które nie miały praw do lokali w spółdzielni lub roszczeń o ustanowienie takich praw, ustanawiając art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze⁷⁵. Jak zauważa projektodawca „w sposób nieoczekiwany jednak w praktyce wykształciła się (...) niezasadna interpretacja” tego przepisu „jako przepisu, który pozbawiał członkostwa w spółdzielniach osoby, które otrzymały przydziały spółdzielczych własnościowych praw do lokalu położonego na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, bądź też, gdy nie można ustalić właściciela gruntu”. Następnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 3/19 uznał wspomniany art. 4 powołanej ustawy za niezgodny z Konstytucją RP.

Art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze 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 prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni”. Ustawa została ogłoszona 25 sierpnia 2017 r. i

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1596.

zgodnie z dyspozycją jej art. 12 weszła w życie po 14 dniach, a więc 9 września 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 4 powołanej ustawy z Konstytucją wyrokiem z 10 czerwca 2020 r. w sprawie K 3/19, ogłoszonym 18 czerwca 2020 r.⁷⁶. W wyroku tym Trybunał orzekł, że przepis art. 4 powołanej ustawy traci moc obowiązującą po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, to jest od dnia 18 czerwca 2020 r. Przedmiotowy przepis obowiązywał zatem do 18 czerwca 2021 r.

Według Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca, uchwalając art. 4 powołanej ustawy, deklarował, że jego celem jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 60/13, jednakże przyjęta w tym wyroku „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”⁷⁷.

Art. 4 powołanej ustawy przewiduje, że wymienione w nim osoby tracą członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej z dniem 9 września 2017 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „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”⁷⁸.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niezwłoczna derogacja art. 4 powołanej ustawy mogłaby „pociągnąć za sobą dalsze niepożądane skutki w działalności spółdzielni mieszkaniowych, w tym przede wszystkim w sferze stosunków korporacyjnych”⁷⁹. Dlatego Trybunał

⁷⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1055.

⁷⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/19.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

zdecydował, że przedmiotowy przepis traci moc obowiązującą po upływie 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

A zatem członkowie spółdzielni, którzy utracili członkostwo z dniem 9 września 2017 r. nie mogą go odzyskać z tym dniem, skoro Trybunał Konstytucyjny uznał pozbawienie ich członkostwa za skuteczne i zgodne z Konstytucją RP do dnia 18 czerwca 2021 r. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest w tym zakresie wiążące dla ustawodawcy, co ogranicza projektodawcę i pociąga za sobą niezgodność art. 7 projektu ustawy z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Stanowiąc prawo ustawodawca jest konstytucyjnie zobowiązany – zwłaszcza ze względu na zasadę współdziałania władz wyrażoną w preambule Konstytucji RP - do lojalnego respektowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zarówno unikanie wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jak i stanowienie przepisów niezgodnych z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jest przejawem niezgodnego z Konstytucją RP działania władzy ustawodawczej.

W doktrynie wskazano, że „niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny”⁸⁰, a art. 190 ust. 1 Konstytucji wyraża „w sposób niebudzący wątpliwości zerwanie z poddaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego weryfikacji przez Sejm, stanowiącym istotę rozwiązań przyjętych w latach 1982 – 1997”⁸¹. Posiadanie przez orzeczenia mocy powszechnie obowiązującej oznacza „zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań sprzecznych z treścią orzeczenia”⁸². Naruszenie tego zakazu

⁸⁰ Tak L. Garlicki: uwagi do art.190, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2007, t. V, s. 5.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Tak L. Garlicki: op. cit., s. 7.

stanowi przesłankę „odpowiedzialności organów i osób urzędowych”, w szczególności „naruszenie takie stanowi wystarczającą podstawę do poniesienia odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”⁸³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż (...) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym (...)”⁸⁴.

W myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą. Wiążą zatem ustawodawcę. Wykluczone byłoby udzielenie poparcia projektowi zawierającemu wyłącznie przepisy uznane w sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego za niezgodne z Konstytucją RP. Projektodawcy, nie odnosząc się do problemu statusu ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego w jego obecnym składzie, akceptują tym samym dotychczasowe orzecznictwo ze względu na zasadę ostateczności orzeczeń Trybunału.

Jeżeli jednak projekt zawiera zarówno przepisy jednoznacznie niedopuszczalne w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak i przepisy, które nie są tożsame z unormowaniami uznanymi za niekonstytucyjne, to niekonstytucyjność powinna zostać wyeliminowana w toku postępowania ustawodawczego i ma charakter względny⁸⁵. Regulamin Sejmu stwarza odpowiednie możliwości poprawienia projektu.

W szczególności Marszałek Sejmu powinien zwrócić wnioskodawcy projekt zawierający przepisy o treści niedopuszczalnej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu. W takim

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Tak w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 13/02.

⁸⁵ Por. J. Jaskiernia: *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 244.

przypadku bowiem uzasadnienie – wbrew wymaganiom art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu - nie przedstawia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana i nie wykazuje różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, skoro w treści projektu znajdują się przepisy oczywiście niezgodne z Konstytucją. W razie wątpliwości – jak wskazano w doktrynie⁸⁶ – Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować projekt celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. W razie wątpliwości co do znaczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego należy uznać projekt za dopuszczalny.

Skoro orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają w myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji RP moc powszechnie obowiązującą, to Sejm, na którym w świetle art. 8 ustawy zasadniczej spoczywa obowiązek wykonywania Konstytucji RP w największym możliwym do osiągnięcia stopniu, nie może uchwalić ustawy niezgodnej z Konstytucją RP w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Prawo inicjatywy ustawodawczej może być wykonywane jedynie w granicach obowiązującej Konstytucji RP.

11. W konkluzji należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym władzę ustawodawczą wiąże zakaz arbitralizmu w działaniu⁸⁷. Ustawodawca ma także obowiązek tworzenia prawa w sposób odpowiadający zasadzie racjonalności.

Przesłanką zmiany obowiązującej ustawy – zgodnej przecież z Konstytucją – może być zatem jedynie przygotowanie projektu jednoznacznie bardziej zgodnego z Konstytucją aniżeli przepisy, które mają być przedmiotem zmiany.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Tak zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

Jednakże opiniowany projekt ustawy zawiera rozwiązania, które nie tylko nie realizują postanowień Konstytucji RP w jeszcze większym stopniu aniżeli obowiązująca ustawa, ale – w części - są niezgodne z postanowieniami Konstytucji RP.

Dotyczy to w szczególności odzwierciedlonej w projekcie koncepcji podporządkowania spółdzielni państwu. Wyrazem tej koncepcji są postanowienia projektu ingerujące w materię statutową spółdzielni mieszkaniowych w zakresie procedury wyłaniania władz spółdzielni. Żadna z konstytucyjnie dopuszczalnych przesłanek ograniczania praw i wolności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie uzasadnia ingerencji państwa w działalność spółdzielni mieszkaniowych jako przejawu wolności zrzeszania się w skali przewidzianej w projekcie. Projekt jest zatem w tej części niezgodny z art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nagromadzenie w projekcie naruszeń zasad konstytucyjnych (wynikających w szczególności z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji) powoduje, że kwestionowane przepisy projektu nie mogą w sposób pozytywny przejść testu proporcjonalności.

Zgodnie z ustanowioną we wstępie do Konstytucji zasadą pomocniczości, należy „umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Tymczasem projekt zmierza w przeciwnym kierunku, ponieważ osłabia spółdzielczość mieszkaniową jako podmiot działający w konkurencyjnej gospodarce rynkowej, a ponadto nakłada na władze spółdzielni obowiązki ograniczające sprawność ich funkcjonowania i zmierza do upolitycznienia spółdzielni mieszkaniowych przez upodobnienie sposobu powoływania władz spółdzielczych do reguł stosowanych w demokracji przedstawicielskiej, co sprowadza immanentne ryzyko upartyjnięcia spółdzielczości mieszkaniowej.

Własność spółdzielcza nie może być – zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą równej ochrony dla wszystkich – traktowana jako „gorsza” od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Majątek spółdzielni jest przecież, prywatną własnością członków spółdzielni,

będącej – w myśl art. 20 Konstytucji RP - fundamentem społecznej gospodarki rynkowej na równi z wolnością działalności gospodarczej oraz solidarnością, dialogiem i współpracą partnerów społecznych. Spółdzielnia nie jest własnością państwa. Kwestionowane w opinii rozwiązania projektu ustawy są trudne do pogodzenia z ustrojowymi gwarancjami udzielonymi spółdzielczości, jak też z rolą wyznaczoną spółdzielczości w jej społecznym, zrzeszeniowym wymiarze w konstytucyjnym modelu demokracji obywatelskiej, opartej także na działalności zrzeszeń według reguł ustalonych nie przez ustawodawcę, ale przez członków zrzeszeń, do których należą spółdzielnie mieszkaniowe.

W uzasadnieniu projektu trafnie zidentyfikowano aksjologiczny deficyt kwestionowania praw spółdzielców do lokali w budynkach posadowionych na gruncie niebędącym własnością spółdzielni. Proponowane rozwiązanie ma jednak częściowy charakter, ponieważ nie dotyczy problemu własności gruntu. Wskazano również patologiczne zjawiska występujące w spółdzielczości mieszkaniowej. Proponowane rozwiązania zagrażają jednak tożsamości spółdzielczości mieszkaniowej jako podmiotu społeczeństwa obywatelskiego. Wyeliminowanie wskazanych w projekcie zjawisk patologicznych wymaga przede wszystkim zaangażowania spółdzielców a nie państwa i jego aparatu przymusu.