



# 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

KANCELARIA SENATU  
Kancelaria Ogólna

15. 06. 2021

L.dz. 524 / 2021

nr RPW 129 65 / 2021

(podpis)

Warszawa, 15 czerwca 2021 r.

Sz. Pan  
Tomasz Grodzki  
Marszałek Senatu RP

Senat RP  
ul. Wiejska 6/8  
00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Marszałku!*



03980200473187  
RPW/12965/2021 P  
2021-06-15

## Dotyczy druku senackiego X Kadencji - nr 413.

Działając w imieniu Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP (dalej jako: Związek), skupiającego środowisko spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce, na podstawie art. 240 § 3 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r., poz. 648 tj.), zgodnie z którym do zadań związku rewizyjnego należy reprezentowanie interesów zrzeszonych spółdzielni wobec organów administracji państwowej, przedstawiam poniżej uwagi Związku do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Druk Senacki nr: 413):

- 1) w art. 3 w ust. 1: a) pkt 1 otrzymuje brzmienie: „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 spółdzielnia 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;” b) pkt 2 otrzymuje brzmienie: „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 spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania

wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni, lub następcą prawny osoby, która otrzymała taki przydział;"

– w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić częściowo negatywnie. Rozwiązanie to co prawda przyznaje takim osobom członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej jednak nie rozwiązuje kompleksowo problemu statusu prawnego budynków spółdzielczych posadowionych na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym. Sąd Najwyższy stwierdził w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 2013 r., III CZP 104/12, 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". Uchwała ta, z jednej strony w pełni prawidłowa i nawiązująca do obowiązującej w polskim prawie zasady *superficies solo cedit* (art. 48 Kodeksu cywilnego), z drugiej jednak strony wywołuje negatywne skutki społeczne przez to, że uniemożliwia zakładanie ksiąg wieczystych i w konsekwencji zaciąganie kredytów hipotecznych przez osoby, które nabyły spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w budynkach znajdujących się na gruntach, do których spółdzielniom mieszkaniowym nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego. Z tego powodu niezbędne jest pilne uchwalenie ustawy regulującej status prawny lokali lokatorskich i własnościowych w rozważanej sytuacji oraz skutecznie rozwiązującej zagadnienie braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu, czemu niniejszy projekt ustawy w ogóle nie czyni zadość. Niezrozumiałe jest dlaczego projektodawca pomija instytucje znane prawu polskiemu. Przemilczenie jest instytucją znaną w polskim prawie, która rozwiązałaby ten problem. Została ona zastosowana w szczególności w art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13. poz. 87 ze zm.), w którym *expressis verbis* wspomniano o przedawnieniu (zasiedzeniu). Należy ponadto podkreślić, że ostateczne rozwiązanie problemu praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów jest obowiązkiem ustawodawcy. Główną przyczyną braku regulacji stanu prawnego gruntów w Warszawie oraz w innych miastach jest nierealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są ustanowić prawo wieczystego użytkowania, jeżeli spółdzielnie do dnia 31 grudnia 1996 r. wniosły wnioski o ustanowienie wieczystego użytkowania. Pomimo złożenia tych wniosków miasta w wielu przypadkach zasłaniają się roszczeniami byłych właścicieli i nie realizują ww. ustawy. Jeśli spółdzielnia wniosła do sądu sprawę o ustanowienie wieczystego użytkowania, Sądy każdorazowo przy pojawieniu się osób z roszczeniami zawieszają sprawy sądowe na wiele lat.

2) 2) art. 8<sup>1</sup> otrzymuje brzmienie: „Art. 8<sup>1</sup>. 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. 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. 5. Przepisy ust. 1-4 stosuje się również do właściciela lokalu w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie ustawy.”;

**- w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie.** W projekcie ustawy pojawiło się de facto i de iure wyłączenie stosowania, tylko w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych, przepisu art. 18 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym 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. Pod pojęciem umów zawieranych z osobami trzecimi należy rozumieć m.in. wszelkie umowy, która spółdzielnia zawiera z firmami zewnętrznymi (np. wykonawcami inwestycji, firmami świadczącymi usługi na rzecz spółdzielni), a także umowy o pracę. Natomiast za brak udostępnienia takich umów, grozić będzie odpowiedzialność karna, albowiem zgodnie z przepisem art. 27<sup>3</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, albo likwidatorem, wbrew obowiązкови dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie udostępnia członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów i kopii dokumentów podlega karze grzywny. Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła odmówić udostępnienia takich umów jedynie, gdy zaistnieje „bardzo wysokie prawdopodobieństwo” doprowadzi do udostępniania umów osobom, które swoim działaniem mogą wyrządzić

członkom spółdzielni mieszkaniowej szkodę, gdyż spółdzielnia na etapie powzięcia „uzasadnionej obawy” będzie karana za brak wykazania proponowanej projektem instytucji „bardzo wysokiego prawdopodobieństwa”. Za przykład można wskazać sytuację, w której na walnym zgromadzeniu jeden z członków zażądał od Prezesa Spółdzielni informacji, jakie w najbliższym czasie spółdzielnia planuje kupić nieruchomości pod inwestycje. Jak dowiedział się o które działki chodzi, nabył je i zaproponował odsprzedaż za dużo wyższą kwotę. Oznacza to, że nikt nie będzie chciał zawierać umów ze spółdzielniami mieszkaniowymi, skoro np. deweloper albo zarządca nieruchomości konkurujący ze spółdzielnią mieszkaniową będzie mógł zwrócić się do jakiegokolwiek członka spółdzielni o wydobywanie ze spółdzielni wszystkich umów, które zawarła ona osobami trzecimi i poznać stawki, w oparciu o które świadczone są usługi na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, wreszcie doprowadzi to do paraliżu w realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przetargach. Jeżeli zmiana ta wejdzie w życie oznaczać to będzie, że tylko spółdzielnie mieszkaniowe, jako jedyny podmiot gospodarczy w kraju, zostaną faktycznie pozbawione tajemnicy przedsiębiorstwa, które jest niezbędna dla niezakłóconego funkcjonowania spółdzielni jako podmiotu prywatnego. Tak samo należy ocenić negatywnie rozwiązanie, zgodnie z którym spółdzielnie mieszkaniowe, dla których prowadzenie strony internetowej jest zbyt dużym obciążeniem finansowym albo sami członkowie, z uwagi na ryzyko naruszenia tajemnicy prawnie chronionych nie zamierzają tych informacji udostępniać na swojej stronie internetowej zmuszeni będą taką stronę internetową prowadzić i publikować na stronie internetowej dokumenty stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. W dodatku proponowana zmiana nie zakłada nawet zabezpieczenia tych informacji przed dostępem osób nieuprawnionych, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej. Ponadto nawet w przypadku stworzenia specjalnego systemu do logowania na stronie internetowej nie trudno wyobrazić sobie wycieku danych. Taki system nie stanowi bowiem żadnego zabezpieczenia. Hasło do logowania może bowiem np. zostać przekazane osobie nieuprawnionej, możliwe są także ataki hakerskie. Propozycja ta prowadzi więc również do naruszenia tajemnic prawnie chronionych, w tym RODO, nie wspominając o skutkach ekonomicznych takiej zmiany dla spółdzielni mieszkaniowych. Trudno również znaleźć uzasadnienie dla udostępniania ww. dokumentacji właścicielom lokali, którzy nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej. Stanowi to zaprzeczenie idei członkostwa oraz narusza prawa korporacyjne członków. Nadanie ustawowych uprawnień właścicielowi lokalu niebędącego członkiem spółdzielni do otrzymywania statutu, regulaminów i innych dokumentów określonych w przepisie, tylko z tego tytułu, że zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 4 u.s.m. ma obowiązek uiszczania opłat jest niczym nie uzasadnionym przekroczeniem uprawnień wynikających bezpośrednio z członkostwa. Statut spółdzielni zgodnie z obowiązującym orzecnictwem jest umową cywilną między członkami a spółdzielnią (vide: uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 15.10.1985 r. sygn. akt III CZP 40/85 oraz wyroku SN z 20.11.2002 r. sygn. akt V CKN 1474/00). Projekt przewiduje również, że koszty wydania dokumentów (z wyjątkiem statutu oraz wydanych na jego podstawie regulaminów), nie mogą obejmować wynagrodzenia za czas poświęcony na odszukanie i przygotowanie dokumentu do udostępnienia. Warto tutaj wskazać, że obecne regulacje zabezpieczają właśnie członków spółdzielni mieszkaniowych przed sytuacją, w której poszczególne jednostki mogłyby paraliżować prace administracji spółdzielni, ergo proponowane rozwiązanie doprowadzi w konsekwencji do obciążenia pozostałych członków kosztami pracy administracji (np. konieczność

dokonania anonimizacji dokumentów, z uwagi na RODO), zatrudnienia dodatkowych osób, gdy znajdują się członkowie, którzy celowo będą generować takie koszty po stronie spółdzielni mieszkaniowej. Spółdzielnie mieszkaniowe jako podmioty drugiej kategorii staną się jedynie słupem informacyjnym dla łowców informacji prywatnych i biznesowym, w sytuacji w której np. w art. 78 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych stanowi, że opłatę od wniosku o wydanie kopii dokumentu, znajdującego się w aktach sprawy, pobiera się w kwocie 20 zł za każde rozpoczęte 20 stron wydanej kopii. Jak wykazano powyższa propozycja narusza podstawowe standardy państwa prawa, w którym tajemnica przedsiębiorstwa stanowi warunek *sine qua non* prowadzenia działalności przez podmioty prawa prywatnego, w tym spółdzielnie każdej branży. Spółdzielnie mieszkaniowe, niezależnie od wykazanych zagrożeń będą również dyskryminowane nie tylko względem innych branż spółdzielczych, ale przede wszystkim względem innych podmiotów prywatnych jak spółki prawa handlowego, np. deweloperzy. Projekt ustawy ewidentnie więc narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zasadę niedyskryminacji. Zgodnie bowiem z przepisem art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

- 3) 3) w art. 8<sup>2</sup> ust. 4 otrzymuje brzmienie: „4. Kadencja zarządu i rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 4 lata.”;
- 5) po art. 8<sup>3</sup> dodaje się art. 8<sup>4</sup> i 8<sup>5</sup> w brzmieniu: „Art. 8<sup>4</sup>. 1. Jeżeli liczba członków spółdzielni przekroczy 500, prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej wybiera się w wyborach tajnych, bezpośrednich, wyznaczanych na dzień wolny od pracy, spośród nieograniczonej liczby kandydatów. 2. W wypadku określonym w ust. 1 statut powinien określać: 1) tryb i termin zarządzania wyborów, przy czym wybory członków danego organu powinny się odbyć nie później niż przed końcem kadencji danego organu; 2) sposób zawiadamiania członków o terminie wyborów zapewniający zawiadomienie wszystkich członków; 3) skład, tryb wyboru i odwoływania członków spółdzielczej komisji wyborczej oraz zakres jej działania, obejmujący w szczególności informowanie o kandydatach oraz przeprowadzenie głosowania i podanie jego wyników do wiadomości członków; 4) zasady tworzenia, tryb i zakres działania obwodowych komisji wyborczych, przy uwzględnieniu, że członkowie tych komisji są powoływani przez spółdzielczą komisję wyborczą; 5) zasady tworzenia, tryb i zakres działania komitetów wyborczych, obejmujące w szczególności zgłaszanie kandydatów na prezesa zarządu, członków zarządu i członków rady nadzorczej oraz tryb rejestrowania komitetów wyborczych;
- 6) szczegółowy tryb przeprowadzania głosowania, z uwzględnieniem, że odbywa się ono w lokalu wyborczym, między godziną 8.00 a 20.00, z wykorzystaniem kart wyborczych, których wzór określa spółdzielcza komisja wyborcza. 3. Spółdzielcza komisja wyborcza jest najwyższym organem wyborczym w spółdzielni właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów, o których mowa w ust. 1. Do zakresu działania spółdzielczej komisji wyborczej należy w szczególności zarządzanie wyborów, o których mowa w ust. 1. 4. Kadencja spółdzielczej komisji wyborczej wynosi 2 lata. 5. Członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo odrębnej własności lokalu w danej

nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię na podstawie ustawy, są uprawnieni do wyboru jednego członka spółdzielczej komisji wyborczej. Uchwała o wyborze członka spółdzielczej komisji wyborczej zapada bezwzględną większością głosów osób uprawnionych w danej nieruchomości, przy czym każdej osobie uprawnionej przysługuje jeden głos. Jeżeli członkowi przysługuje więcej niż jedno prawo do lokalu, z uprawnienia, o którym mowa w zdaniach poprzedzających, może skorzystać tylko w odniesieniu do jednego przysługującego mu prawa do lokalu. 6. Każdy członek, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo odrębnej własności lokalu w danej nieruchomości, może zwołać zebranie w celu podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5. Uchwała może być podjęta w każdym czasie, przy czym wywiera skutki prawne dopiero z upływem kadencji dotychczasowej spółdzielczej komisji wyborczej. 7. Uchwała o wyborze członka spółdzielczej komisji wyborczej wymaga podpisu wszystkich członków spółdzielni biorących udział w jej podjęciu ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz daty urodzenia. W wypadku gdy w podjęciu uchwały brała udział osoba nieuprawniona, uchwała jest ważna, jeżeli po pominięciu głosu oddanego przez tę osobę w podjęciu uchwały brała udział wymagana liczba członków. 8. Uchwałę o wyborze członka spółdzielczej komisji wyborczej doręcza się radzie nadzorczej. 9. Jeżeli statut określa maksymalną liczbę członków spółdzielczej komisji wyborczej, a liczba osób wybranych na podstawie uchwał, o których mowa w ust. 7, jest większa, rada nadzorcza przeprowadza losowanie członków spółdzielczej komisji wyborczej spośród osób wybranych na podstawie tych uchwał. W czasie losowania mają prawo być obecne i obserwować jego przebieg osoby wybrane na podstawie uchwał, o których mowa w ust. 7. O losowaniu zawiadamia się pisemnie osoby, o których mowa w zdaniach poprzedzających, z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem. 10. Przy stosowaniu niniejszego artykułu na równi z członkiem, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, traktuje się członka, któremu przysługuje ekspektatywa własności, lub członka, któremu przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. 11. Uchwały, o których mowa w ust. 7, które zostały doręczone radzie nadzorczej, udostępnia się członkom spółdzielni na takich zasadach, jak uchwały organów spółdzielni. 12. Z dniem następującym po upływie kadencji dotychczasowej spółdzielczej komisji wyborczej członkami spółdzielczej komisji wyborczej stają się z mocy prawa osoby wybrane na mocy uchwał, o których mowa w ust. 7, z zastrzeżeniem ust. 9. W tym ostatnim wypadku członkami spółdzielczej komisji wyborczej stają się osoby wyłonione w drodze losowania. W wypadku gdy do dnia upływu kadencji dotychczasowej spółdzielczej komisji wyborczej liczba członków spółdzielczej komisji wyborczej wybranych na kolejną kadencję w trybie ust. 5-8 jest mniejsza niż określona w statucie, rada nadzorcza w drodze uchwały podjętej w terminie 7 dni od upływu kadencji dotychczasowej spółdzielczej komisji wyborczej wybiera spośród dotychczasowych członków tej komisji, a razie potrzeby także spośród innych członków spółdzielni pozostałych członków spółdzielczej komisji wyborczej w celu uzupełnienia składu komisji. Rada nadzorcza wydaje członkom spółdzielczej komisji wyborczej odpowiednie zaświadczenie. 13. Członek spółdzielczej komisji wyborczej może być odwołany przed upływem kadencji; przepisy ustępów 5-8 i 10-11 stosuje się odpowiednio. W razie odwołania członka komisji, na jego miejsce wybiera się niezwłocznie inną osobę. Uchwała o odwołaniu członka komisji staje się skuteczna, z chwilą

doręczenia radzie nadzorczej uchwały o wyborze nowego członka tej komisji. Nowo wybrany członek komisji pełni swoją funkcję do końca kadencji spółdzielczej komisji wyborczej. 14. W wypadku śmierci członka spółdzielczej komisji wyborczej lub utraty przez niego zdolności do czynności prawnych na jego miejsce wybiera się inną osobę. Wybór nowego członka komisji powinien nastąpić w ciągu 30 dni od śmierci dotychczasowego członka spółdzielczej komisji wyborczej lub utraty przez niego zdolności do czynności prawnych. W razie niepodjęcia w tym terminie uchwały w trybie ust. 5-8, wyboru nowego członka dokonuje rada nadzorcza w drodze uchwały podjętej w terminie 7 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, spośród członków spółdzielni. Nowo wybrany członek komisji pełni swoją funkcję do końca kadencji spółdzielczej komisji wyborczej. 15. W celu ułatwienia głosowania mogą być tworzone obwodowe komisje wyborcze. Obwodowa komisja wyborcza przeprowadza głosowanie oraz ustala wyniki głosowania w danym obwodzie. W wypadku przysługiwania członkowi praw do lokali znajdujących się w kilku obwodach głosowania członek może zostać zaliczony tylko do jednego obwodu. 16. W celu zgłaszania kandydatów na prezesa zarządu, członków zarządu i członków rady nadzorczej mogą być tworzone komitety wyborcze. W wyborach członków zarządu i rady nadzorczej mogą brać udział wyłącznie kandydaci zgłoszeni przez komitety wyborcze zarejestrowane przez spółdzielczą komisję wyborczą. 17. W celu wyboru członków zarządu i członków rady nadzorczej tworzy się okręgi wyborcze. W danym okręgu wyborczym wybiera się część członków danego organu. Spółdzielcza komisja wyborcza w drodze uchwały tworzy okręgi wyborcze oraz określa zasady zaliczania członków spółdzielni do poszczególnych okręgów wyborczych. Nie można zaliczyć członków uprawnionych do lokali znajdujących się w obrębie jednej nieruchomości do różnych okręgów wyborczych. W wypadku przysługiwania członkowi praw do lokali znajdujących się w kilku okręgach wyborczych członek może zostać zaliczony tylko do jednego okręgu wyborczego. 18. Członkiem spółdzielczej komisji wyborczej oraz obwodowej komisji wyborczej nie może być osoba będąca członkiem zarządu, członkiem rady nadzorczej, prokurentem lub likwidatorem jakiegokolwiek spółdzielni mieszkaniowej, a także zatrudniony lub świadczący usługi na rzecz jakiegokolwiek spółdzielni mieszkaniowej główny księgowy, radca prawny lub adwokat. Zakaz ten stosuje się także do innych osób, o ile podlegają członkowi zarządu, likwidatorowi lub głównemu księgowemu. 19. Zarząd zapewnia techniczno-materialne warunki pracy spółdzielczej komisji wyborczej oraz obwodowych komisji wyborczych. 20. Spółdzielcza komisja właściwa w chwili zarządzenia wyborów pozostaje właściwa do zakończenia tych wyborów. W takim wypadku kadencja spółdzielczej komisji wyborczej upływa z dniem podania wyników głosowania do wiadomości członków. 21. W wypadku, gdy liczba członków spółdzielni przekroczy 500, zarząd spółdzielni zawiadamia w ciągu miesiąca od dnia przekroczenia tej liczby pisemnie wszystkich członków spółdzielni o możliwości wyboru przez nich członków spółdzielczej komisji wyborczej. Zarząd spółdzielni jest w takim wypadku zobowiązany w terminie miesiąca od dnia, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, do przygotowania pod względem formalnym i przedłożenia pod głosowanie na walnym zgromadzeniu projektu uchwały o zmianie statutu dostosowującej statut do przepisów ust. 1-20. Pierwsze wybory członków zarządu oraz rady nadzorczej w trybie określonym w ust. 1-20 powinny się odbyć w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym liczba członków spółdzielni przekroczyła 500. 22. W wypadku, o którym mowa w

*ust. 21, członkowie spółdzielni mogą wybrać członków spółdzielczej komisji wyborczej na zasadach określonych w ust. 5-8 w ciągu dwóch miesięcy od rejestracji zmiany statutu, o której mowa w ust. 21. Po upływie tego okresu w wypadku niewyłonienia wymaganej statutem liczby członków komisji, uzupełnienia składu komisji dokonuje w drodze uchwały rada nadzorcza wybierając osoby spośród członków spółdzielni. Rada nadzorcza podejmuje uchwałę, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, w terminie 7 dni od upływu terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym. W wypadku wyłonienia większej liczby osób niż określona statutem przeprowadza się losowanie na zasadach określonych w ust. 9;*

*Art. 3. 1. Spółdzielnie istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy dokonają zmian swoich statutów dostosowujących ich postanowienia do przepisów niniejszej ustawy nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. 2. Zarząd spółdzielni, o której mowa w art. 8<sup>4</sup> 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. Pierwsze wybory członków zarządu oraz rady nadzorczej w trybie określonym w art. 84 ustawy zmienianej w art. 1 powinny się odbyć w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

**- w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie** albowiem projekt ustawy zakłada, że członkowie zarządu i rady nadzorczej mają być wybierani w wyborach bezpośrednich oraz, że we wszystkich spółdzielniach mieszkaniowych w terminie 6 miesięcy mają zostać przeprowadzone ponowne wybory do tych organów, niezależnie od już trwających kadencji (w dodatku pod rygorem odpowiedzialności karnej), co stanowi oczywiste naruszenie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48), ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki pro futuro. Z istoty kadencyjności wynika, że długość kadencji nie powinna być modyfikowana w odniesieniu do organu urzędującego. Spółdzielcy, wybierając określony skład rady nadzorczej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności” (por. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy 2002, s. 19). Czas trwania kadencji, uprzednio określony przez odpowiednie regulacje normatywne, gwarantuje również stabilizację składu personalnego rady nadzorczej w ramach kadencji (por. orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10), co zapewnia swobodę jej działania stanowiącą emanację wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji).”. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że zmiana ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której głównym celem zarządów spółdzielni mieszkaniowych ma być „zabieganie o przychylność członków”, a więc nie rzetelne zarządzanie w interesie członków, ale właśnie permanentne prowadzenie kampanii wyborczych, które doprowadzą do sytuacji, w której ten kandydat który będzie posiadał więcej środków finansowych na kampanie będzie przejmował władzę w spółdzielni, ergo rozwiązanie to będzie miało charakter ewidentnie korupcyjny, doprowadzi do przejścia spółdzielni mieszkaniowych przez polityków. Zgodnie natomiast z aktualnie



obowiązującym przepisem art. 49 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada lub walne zgromadzenie. Rozwiązanie to stanowi więc przejaw samorządności i autonomii spółdzielczej oraz kontynuację rozwiązania, które zawarte było w pierwszej w Europie polskiej ustawie o spółdzielniach, która do dnia dzisiejszego podawana na Świecie za wzór dobrego prawa spółdzielczego. W art. 33 ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach zawarto normę, zgodnie z którą sposób wyboru zarządu określa właśnie statut. Tym samym już 100 lat temu rozwiązanie to było uznawane za przejaw samorządności i autonomii spółdzielczej. To członkowie spółdzielni, przyjmując statut, powinni bowiem decydować czy kompetencję tę przekazać do Rady Nadzorczej albo Walnego Zgromadzenia. Propozycja ta ma więc na celu likwidację spółdzielczości mieszkaniowej, co potwierdza również uzasadnienie projektu. Tak samo kadencyjność powinna zostać pozostawiona decyzji samych członków spółdzielni, którzy mogą teraz na mocy statutu taką kadencyjność wprowadzić. Wymaga również podkreślenia, że corocznie na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia członkom zarządu absolutorium (vide: art. 38 § 1 pkt 2 ustawy – Prawo spółdzielcze). W przypadku braku uzyskania absolutorium na tym samym walnym zgromadzeniu może zostać przegłosowana uchwała o odwołaniu poszczególnych członków zarządu. Tym samym narzucenie kadencyjności z mocy ustawy w odniesieniu do członków zarządu należy uznać za bezcelowe i ograniczające samorządność spółdzielczą członków.

- 4) 4) w art. 8<sup>3</sup> dodaje się ustępy 14-16 w brzmieniu: „14. Na żądanie członka zarząd lub rada nadzorcza umożliwia uczestnictwo w walnym zgromadzeniu także przy wykorzystaniu środków 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).”;

- w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie albowiem projektodawca całkowicie pomija, że na mocy art. 15 pkt 1 ustawy z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695), dodano do przepisu art. 36 pr. spółdz. nową regulację prawną (§ 9–13). I tak, obowiązujące od 18.04.2020 r. przepisy § 9 i nast. stanowią m.in., iż zarząd lub rada nadzorcza może zarządzić podjęcie określonej uchwały przez walne zgromadzenie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Ww. rozwiązania, o których mowa w § 9-12, stosuje się w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239). Możliwość opisana w ww. przepisach wchodzi zatem w grę, w ww. okresach epidemicznych (od dnia 20 marca 2020 r. obowiązuje na terenie kraju stan epidemii), także w przypadku, w którym statut spółdzielni nie przewiduje takich – alternatywnych – metod podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie. Proponowana zmiana nie uwzględnia również, że walne zgromadzenie jest najwyższym organem spółdzielni mieszkaniowej. Każdy członek osobiście lub przez pełnomocnika ma prawo wziąć w nim udział. Jego wyniki muszą być jasne i bezsporne. Natomiast proponowana zmiana stanowiła będzie przyczynę do podważania wyników głosowań walnego zgromadzenia, w sytuacji w której w terminie 3 dni spółdzielnia mieszkaniowa, w przypadku walnego zgromadzenia w formule stacjonarnej, będzie musiała zapewnić możliwość udziału przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, w sytuacji w której członek może ustanowić w takim wypadku pełnomocnika. Przeprowadzenie głosowania przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość w przypadku spółdzielni mieszkaniowych wymaga odpowiedniego przygotowania oraz oceny czy spółdzielnia mieszkaniowa będzie w stanie zachować w takim wypadku wymóg tajności podczas głosowań, nie wspominając nawet już o takich tajemnicach prawnie chronionych jak np. przepisy rozporządzenia RODO. Tym samym proponowane rozwiązanie nie przystaje do specyfiki funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, skoro każdorazowo będzie to stanowiło obowiązek spółdzielni w przypadku zgłoszenia takiego żądania, a nie możliwość co już przewidują przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze.

5) *Art. 8<sup>5</sup>. Maksymalne miesięczne wynagrodzenie członków zarządu nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.”;*

**- w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie** albowiem tym samym projektodawca uznaje spółdzielnie mieszkaniowe za podmioty państwowe. To de facto oznacza nacjonalizację spółdzielczości. To władze poprzedniego ustroju uznawały spółdzielnie za jednostki gospodarki uspołecznionej sytuując je na równi z podmiotami państwowymi. Projektodawca zapomina więc, że ustroj się zmienił i spółdzielnie mieszkaniowe od ponad 30 lat są prywatnymi podmiotami gospodarczymi. Podkreślić należy, że do zasad ustrojowym należą przepisy art. 20 i 21 Konstytucji RP. Pierwszy z nich czyni własność prywatną jednym z filarów społecznej gospodarki finansowej, drugi zaś formułuje zasadę ochrony własności jako jedną z zasad ustroju państwa.

6) *Art. 1 pkt 6), art. 4 oraz art. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze*

**- w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie** albowiem proponuje się dodatkową odpowiedzialność karną członków zarządu i rady nadzorczej za ich działania lub zaniechania uzasadniając to tym, że przepisy karne i o wykroczeniach nie są w tym wypadku wystarczające, co nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia, a także wprowadza się specjalny przepis karny w ustawie – Prawo spółdzielcze,

tj. art. 267e, w którym grozi członkom zarządu i rady kara do pięciu lat pozbawienia wolności za działania na szkodę spółdzielni, pomimo że w kodeksie karnym już jest taka regulacja (vide: art. 296 Kodeksu karnego).

7) *Art. 5. 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.*

**- w opinii Związku proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie** albowiem nie uwzględnia, że zgodnie z przepisem art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą oraz są ostateczne. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2020 r. (sygn. akt K 3/19) Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją przepis art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni. Ustawa ta weszła w życie z dniem 9 września 2017 r., a Trybunał uznając ww. regulację za niezgodną z Konstytucją RP, z uwagi że pozbawiła ona członkostwa tzw. członków oczekujących, odroczył utratę mocy obowiązywania tego przepisu do 19 czerwca 2021 r. Skoro wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą oraz są ostateczne to nie można proponować regulacji, która jest z tym wyrokiem sprzeczna. Proponowana zmiana nie uwzględnia więc, że doszło do utraty członkostwa tych osób, co potwierdził ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego i uznaje, że osoby te zachowują członkostwo jednak z dniem 9 września 2017 r., gdy należy postulować regulację, która przyzna to członkostwo osobom z mocy prawa, ale wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej. Tak samo projekt całkowicie pomija sytuację prawną osób, które utraciły członkostwo w wyniku ustawy z 2017 r. na gruntach o uregulowanym stanem prawnym.

Projekt ustawy przewiduje niezwykle krótką *vacatio legis*, wynoszącą co do zasady 14 dni od dnia publikacji. Ponieważ projektu ustawy w sposób zasadniczy zmienia dotychczasowy model funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej, należy uznać, że propozycja ta jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, iż zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się obywateli do treści aktu prawnego służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego, przekraczającego 14 dni (orzeczenie z 2.03.1993r., K 9/92, OTK 1993, cz. I, s. 60-74). W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana

do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (wyrok z 4.01.2000r., K 18/99, ZU 2000/1/1). Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. W zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nieznajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach projektowanych zmian (zob. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92 oraz wyrok TK z 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54).

### **Wnioski końcowe**

Projektowane zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób bezprawny ingerują w konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się i wynikającą z niej zasadę samostanowienia się, gdyż nie usprawiedliwiają one swojej ingerencji ważnym interesem publicznym ani żadną inną przesłanką ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Spółdzielnia, w tym spółdzielnia mieszkaniowa zgodnie z definicją jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez współposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo" (definicja zawarta w Deklaracji Spółdzielczej Tożsamości). Mając na uwadze istotę ruchu spółdzielczego, jego tożsamość i przyświecający mu cel, należy stwierdzić że spółdzielnia mieszkaniowa jest dobrowolnym i autonomicznym zrzeszeniem osób, które dążą do wspólnego celu -społecznego bądź gospodarczego. Dlatego też spółdzielnia mieszkaniowa jest wyjątkowym typem uczestnika gry rynkowej, który szczególnie różni się od przedsiębiorstw i innych osób prawnych. Spółdzielnia mieszkaniowa poprzez swoją swoistość pomaga zrealizować postulaty społecznej gospodarki rynkowej, która jest zgodnie z art. 20 Konstytucji RP podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Dzięki cechom demokratycznego zarządzania i sprawiedliwego współposiadania, spółdzielnia mieszkaniowa przyczynia się do zrealizowania zasady sprawiedliwości społecznej (zawartej w art. 2 Konstytucji RP), jak również do postulatu solidarności zawartego w art. 20 Konstytucji RP.

Szczególny charakter spółdzielni, a więc również spółdzielni mieszkaniowych został w sposób wyraźny potwierdzony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w orzeczeniu z dnia 8 września 2011 r. (C-78/08 do C-80/08), w którym podkreślono, że spółdzielnie działają zgodnie ze specyficznymi zasadami odróżniającymi je od innych podmiotów gospodarczych. Także prawodawca europejski przyjmując m in. rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, jak i Komisja Europejska w swym komunikacie z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie wspierania przedsiębiorczości spółdzielczej w Europie (COM(2004)0018), wprost potwierdzili szczególne cechy ' charakterystyczne przedsiębiorczości spółdzielczej, do których należy stosować odmienne i szczególne zasady funkcjonowania niż w stosunku do pozostałych podmiotów gospodarczych (Por. pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej).

Mając więc na uwadze powyższe, wydawać się może że państwo rozumiane jako legislatywa i egzekutywa winna jest wspierać ruch spółdzielczości mieszkaniowej jako realizujący postulaty sprawiedliwości oraz solidarności, przy równoczesnym zachowaniu zasad gospodarki rynkowej oraz kapitalizmu. Ustawodawca powinien przyjąć odpowiednie ramy prawne, których celem jest wspieranie i promocja idei spółdzielczości mieszkaniowej, szczególnie z uwagi na to że spółdzielnie mieszkaniowe realizują również inne zadania które na mocy uregulowań konstytucyjnych należą do obowiązków państwa, np. zawarty w art. 75 Konstytucji RP prawo do mieszkania (poprzez właśnie działalność spółdzielni mieszkaniowych). Niestety, projekt ustawy nie tyle nie wspomaga spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów realizujących zadania państwa, co również ingeruje w podstawowe zasady działalności spółdzielni, jakim jest równouprawnienie członków, demokratyczne zarządzanie oraz autonomia względem władzy centralnej.

Należy też wskazać, iż spółdzielnia mieszkaniowa jest podmiotem prawa prywatnego (vide dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego) który operuje w sferze dominium. Dlatego też stosunki pomiędzy jej członkami winny się opierać na zasadach swobody umów, która to jest podstawową zasadą prawa prywatnego, uregulowaną w art. 353<sup>[1]</sup> Kodeksu Cywilnego. Odejście od zasady swobody umów jest dopuszczalne tylko i wyłącznie w przypadku ważnych przesłanek niezbędnych do realizacji interesu publicznego. Trudno założyć, że wszelkie aspekty działalności spółdzielni mieszkaniowych, jako podmiotów autonomicznie zarządzanych przez członków i spełniających swoje funkcje społeczne musiały być regulowane ustawowo.

Funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych należy rozpatrywać z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ustroju państwa znajdującego odniesienie do spółdzielczości, a więc zasady społeczeństwa obywatelskiego, zasady poszanowania dialogu społecznego i zasady pomocniczości, a także zasady społecznej gospodarki rynkowej, zasady ochrony własności oraz zasady demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości. Nie oznacza to, w myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że tworzenie i działalność spółdzielni mieszkaniowych nie ma wymiana konstytucyjnego. Art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom jak innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 Konstytucji), wolność zrzeszania się. Umieszczenie art. 58 Konstytucji w określonej jednostce systematycznej jej tekstu nie może nie pociągać za sobą skutków dla interpretacji tego przepisu, jednak nie powinny to być skutki polegające na zacieśnieniu zakresu wyrażonej w nim normy. Według cytowanego poglądu Trybunału Konstytucyjnego 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 mieszkaniowe. Ponadto, jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny w cytowanym uzasadnieniu, zgodnie z art. 75 ust 1 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierania działań obywateli zmierzających do

uzyskania własnego mieszkania. Zadanie to winno być realizowane również poprzez ustawowe stworzenie instytucji prawnych, umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań, zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu. Oznacza to, że spółdzielnie mieszkaniowe, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, posiadają wynikający z Konstytucji szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Wyrazem tego jest - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny - uregulowanie problematyki ich funkcjonowania w odrębnej ustawie. Wskazane wyżej przepisy Konstytucji prowadzą do wniosku, że tworzenie i działalność spółdzielni, a w szczególności spółdzielni mieszkaniowych, podlega ochronie konstytucyjnej.

Z kolei jeśli chodzi o konstytucyjne założenia w zakresie stosunków prawnych między spółdzielnią a jej członkami, to - w myśl cytowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego - pamiętać należy, iż przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej stanowią wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Oznacza to, że uzasadnienia wymagają wszelkie nakazy i zakazy dotyczące tej dziedziny (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Naturalnie warunki faktyczne i prawne, w jakich funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (np. konieczność wniesienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego przed przystąpieniem do spółdzielni), jednak powinny one mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego (w myśl art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita zapewnia wolność tworzenia dobrowolnych zrzeszeń) wymaga, by „obok systemu partii politycznych mogły działać różnego rodzaju inne organizacje zrzeszające obywateli (...) tworzone dla realizacji najróżniejszych interesów i dążeń obywateli”<sup>1</sup>. Ingerencja władzy publicznej w sferę działalności tych organizacji, których istnienie jest przejawem wolności zrzeszania się określonej w art. 58 Konstytucji RP, nie może być arbitralnym wyrazem woli większości parlamentarnej, ale podlega reglamentacji według zasad ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności więc ograniczenie wolności zrzeszania się nie może być dowolne; dopuszczalne jest jedynie ograniczenie „konieczne w demokratycznym państwie”, a zatem proporcjonalne. Ograniczenie może być dokonywane jedynie ze względu na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia, ustanawiane tylko w ustawie, nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ograniczając prawa spółdzielni mieszkaniowych ustawodawca nie może zatem zapominać, że ma do czynienia ze zrzeszeniami, które nie są segmentem władzy publicznej, ale należą do struktury społeczeństwa obywatelskiego. Istnienie tych spółdzielni to przejaw wolności zrzeszania się chronionej konstytucyjnie (wolność zrzeszania się rozciąga się „na osoby prawne, a także inne podmioty zbiorowe”<sup>2</sup>, a przepisy art. 58 Konstytucji

<sup>1</sup> Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2006, s. 68.

<sup>2</sup> Tak W. Sokolewicz, Uwagi do art. 58 Konstytucji RP, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2003, t. III, s. 7.

dotyczą wszystkich form zrzeszania się, z wyjątkiem tych, które „ustawodawca konstytucyjny wyłączył wyraźnym przepisem do odrębnego uregulowania”), a zatem podlegającej ograniczeniom jedynie na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Naruszenie owych zasad powoduje, że działania władzy ustawodawczej stają się arbitralne, co pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, która - jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny - wyklucza wszelką arbitralność władzy publicznej.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznawał spółdzielczość mieszkaniową za zrzeszenia chronione na zasadzie art. 58 Konstytucji RP.

Państwo ma obowiązek - wynikający z art. 58 Konstytucji RP - sprzyjać spółdzielczości mieszkaniowej jako zrzeszeniu „zarówno w stanowionym prawie, jak i w polityce krajowej i lokalnej organów państwowych”. Obowiązkiem państwa jest realizacja postanowień ustawy zasadniczej w możliwie najpełniejszym zakresie, gdyż - w myśl jej art. 8 - Konstytucja RP jest najwyższym prawem, a zatem uchwalanie ustawy ograniczającej działalność legalnego zrzeszenia, którego cel lub działalność nie jest sprzeczna z Konstytucją lub ustawą, narusza podstawy konstytucyjnego ustroju państwa. 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 mieszkaniowej 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 też 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, 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.

Spółdzielnie mieszkaniowe współtworzą system społecznej gospodarki rynkowej, którego istnienie jest przejawem jednej z zasad ustrojowych państwa. Ingerencja ustawodawcy w działalność tych spółdzielni podlega zatem ocenie z punktu widzenia podstawy gospodarki rynkowej, jaką jest wolność działalności gospodarczej, która może być ograniczona tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zasadnicze ograniczenia możliwości działania spółdzielczości mieszkaniowej wprowadzone przez ustawodawcę nie leżą w interesie publicznym, gdyż nie sprzyjają zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, co jest obowiązkiem ustawodawcy określonym w art. 75 Konstytucji RP. Popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania nie może być rozumiane jako przesłanka likwidacji spółdzielczości mieszkaniowej, gdyż tego rodzaju interpretacja

prowadzi do tworzenia rozwiązań w istocie ograniczających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a zatem niezgodnych z nakazem wynikającym dla ustawodawcy z art. 75 Konstytucji RP.

Podstawę społecznej gospodarki rynkowej stanowi - w myśl art. 20 Konstytucji RP - własność prywatna, którą należy rozumieć „jako wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa (samorządu terytorialnego)”<sup>3</sup>. Takim podmiotem jest właśnie spółdzielczość mieszkaniowa, która nie stanowi części organizacji państwowej, ani też nie jest przedmiotem własności państwowej. Ustawodawca nie może przypisywać sobie w stosunku do spółdzielczości mieszkaniowej roli właściciela uprawnionego do tworzenia rozwiązań prawnych prowadzących do stopniowej likwidacji poszczególnych składników własności. Arbitralna ingerencja ustawodawcy w działalność tej spółdzielczości narusza zatem zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz jest niezgodna z gwarancjami udzielonymi przez państwo w zakresie ochrony własności, o której mowa w art. 21 Konstytucji RP. Rozwiązania ustawowe narzucające w swoich konsekwencjach likwidację części spółdzielni mieszkaniowych przekreślają wyrażoną w art. 20 Konstytucji zasadę solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych wspólnotną przyjętemu w art. 1 Konstytucji założeniu, w myśl którego Rzeczpospolita jest wspólnym dobrem. Założenie to wyklucza uznanie przez ustawodawcę, że spółdzielczość mieszkaniowa pozostaje poza konstytucyjnym rozumieniem dobra wspólnego.

Podstawą ruchu spółdzielczego pozostaje oparcie działalności gospodarczej na wzajemnym zaufaniu spółdzielców, trwałości więzi wewnątrzspółdzielczych i wartości doświadczenia zdobywanego w działalności spółdzielczej. Te cechy spółdzielczości mają konstytutywne znaczenie dla kształtowania się kapitału społecznego, którego istnienie decyduje o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, niezbędnym czynnikiem polskiej modernizacji. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny „Społeczeństwo obywatelskie, kształtujące się od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom”<sup>4</sup>.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że spółdzielnie, a szczególności spółdzielnie mieszkaniowe, stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, będące realizacją konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się, przewidzianej w art. 58 Konstytucji. Toteż „ingerencje ustawodawcze uszczuplające prawa lub nakładające obowiązki na spółdzielnię, a dotyczące sfery, w której decyzja należy do organów spółdzielni i jej statutów, muszą uwzględniać zrzeszeniowy charakter osoby prawnej (co dotyczy prawnych form, w jakich następują decyzje dotyczące majątku spółdzielczego) i wynikające stąd konsekwencje co do formy, przedmiotu władczego wkroczenia, a także kryteriów uznania ingerencji ustawodawczej za proporcjonalną”<sup>5</sup>. Samodzielność spółdzielni o tak określonym statusie konstytucyjnym podlega zatem szczególnej ochronie stanowiącej konsekwencję zasady pomocniczości w myśl wstępu do Konstytucji

-16-

---

Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2006, s. 79.

<sup>4</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/03.

<sup>5</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/08.



„umacniającej uprawnieni a obywateli i ich wspólnot”.

Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju klauzulę generalną wyznaczającą kierunki działania demokratycznego państwa, respektującego prawo i działającego w jego granicach, a ponadto jest źródłem tworzenia innych zasad o charakterze ustrojowym wyznaczającym w sposób bardziej precyzyjny normy, którymi powinno się kierować państwo wypełniając klauzulę generalną z art. 2 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8 i n.). W ramach klauzuli generalnej z art. 2 Konstytucji Trybunał wyodrębnił szereg zasad konstytuujących demokratyczne państwo prawne w Rzeczypospolitej Polskiej, występujących w jego orzecznictwie jako samodzielne podstawy kontroli ustaw lub wspólnie z innymi zasadami konstytucyjnymi (zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 21).

**Projekt ustawy, jako ewidentnie sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz samorządności spółdzielczej, nie realizuje również zasady prawa do przyzwoitej legislacji, tym samym w ocenie Związku nie może on stanowić przedmiotu dalszych prac w trakcie procesu legislacyjnego.**

Do wiadomości:

- |     |                            |            |
|-----|----------------------------|------------|
| 1.  | Pan Rafał Ambrozik         | Senator RP |
| 2.  | Pan Jacek Bogucki          | Senator RP |
| 3.  | Pan Marcin Bosacki         | Senator RP |
| 4.  | Pan Jacek Bury             | Senator RP |
| 5.  | Pan Stanisław Gogacz       | Senator RP |
| 6.  | Pan Jan Maria Jackowski    | Senator RP |
| 7.  | Pan Michał Kamiński        | Senator RP |
| 8.  | Pan Stanisław Karczewski   | Senator RP |
| 9.  | Pan Krzysztof Kwiatkowski  | Senator RP |
| 10. | Pan Józef Łyczak           | Senator RP |
| 11. | Pan Robert Mamątow         | Senator RP |
| 12. | Pan Marek Martynowski      | Senator RP |
| 13. | Pani Bogusława Orzechowska | Senator RP |
| 14. | Pani Lidia Staroń          | Senator RP |
| 15. | Pan Wadim Tyszkiewicz      | Senator RP |

*2 wyrazami racunku*

PRZEWODNICZĄCY RADY NADZORCZEJ

*Tomasz Jędrzejka*

PREZES ZARZĄDU

*Jerzy Jankowski*