

110/7/A/2009

WYROK
z dnia 15 lipca 2009 r.
Sygn. akt K 64/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – II sprawozdawca
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki – I sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 lipca 2009 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) z art. 32 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 4 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
- 3) art. 8¹ ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 49 i art. 51 Konstytucji,
- 4) art. 8² ust. 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji,
- 5) art. 8³ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 Konstytucji,
- 6) art. 11 ust. 1¹ pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 Konstytucji,
- 7) art. 26 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 58 oraz art. 75 Konstytucji,
- 8) art. 35 ust. 2¹ ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 Konstytucji,
- 9) art. 48 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 Konstytucji,
- 10) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873) z art. 2 Konstytucji,
- 11) art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 10 z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji,
- 12) art. 12 ustawy powołanej w punkcie 10 z art. 2 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 lipca 2009 r. w Dz. U. Nr 117, poz. 988.

- 13) art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.) z art. 32 ust. 1, art. 78 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 4 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617 oraz z 2009 r. Nr 65, poz. 545) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 4 ust. 8 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy opłat niezależnych od spółdzielni mieszkaniowej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 8¹ ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 rozumiany w ten sposób, że dotyczy udostępniania wskazanych w nim dokumentów wyłącznie członkom spółdzielni mieszkaniowej, jest zgodny z art. 51 ust. 1, 3 i 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 49 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

4. Art. 8² ust. 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Art. 11 ust. 1¹ pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

6. Art. 26 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 75 Konstytucji.

7. Art. 35 ust. 2¹ ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

8. Art. 48 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

9. Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 oraz z 2008 r. Nr 235, poz. 1617) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

10. Art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 9 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

11. Art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, z 2005 r. Nr 122, poz. 1024, z 2006 r. Nr 94, poz. 651, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 163, poz. 1014 oraz z 2009 r. Nr 77, poz. 649) nie jest niezgodny z art. 78 i art. 146 ust. 4 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła 14 listopada 2007 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) z art. 32 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,

3) art. 8¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 49 i art. 51 Konstytucji,

4) art. 8² ust. 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji,

5) art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji,

6) art. 11 ust. 1¹ pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji,

7) art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 58 oraz art. 75 Konstytucji,

8) art. 35 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji,

9) art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 Konstytucji,

10) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 Konstytucji,

11) art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji,

12) art. 12 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji,

13) art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) z art. 32 ust. 1, art. 78 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji.

Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zwrócił uwagę, że wprowadzie przepisów odnoszących się wprost do spółdzielczości w Konstytucji nie ma, ale tworzenie i działalność spółdzielni ma wymiar konstytucyjny, wywodzący się z wolności zrzeszeń. Przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej stanowią wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się. Ograniczając prawa spółdzielni mieszkaniowych, ustawodawca nie może zapominać, że ma do czynienia ze zrzeszeniami, które nie są segmentem władzy publicznej, ale należą do struktury społeczeństwa obywatelskiego.

Zgodnie z preambułą do Konstytucji, działalność ustawodawcy powinna mieć oparcie w dialogu społecznym, dlatego prawa dotyczące spółdzielczości nie mogą ignorować stanowiska samych zainteresowanych, czyli spółdzielców. Podobne skutki ma zasada pomocniczości, wyrażona w preambule do Konstytucji, polegająca na podejmowaniu przez państwo działań dopiero wtedy, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać swoich problemów. Respektując zasadę pomocniczości, ustawodawca powinien powstrzymać

się od rozwiązań arbitralnych w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych stanowiących wspólnotę mieszkańców.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę, że spółdzielnie mieszkaniowe współtworzą system społecznej gospodarki rynkowej, a zasadnicze ograniczenia możliwości działania spółdzielczości mieszkaniowej, wprowadzone przez ustawodawcę, nie leżą w interesie publicznym, ponieważ nie sprzyjają zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, co z kolei jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy.

Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca wysnuł wniosek, że pomimo korporacyjnego i wspólnotowego charakteru spółdzielni mieszkaniowych nie można twierdzić, iż w okresie ich istnienia członkom spółdzielni przysługiwało prawo do żądania oddania im na własność określonych składników majątku spółdzielni, ponieważ nie jest to rodzaj współwłasności, ale konstrukcja prawna oparta na innych założeniach.

Ponadto grupa posłów zwróciła uwagę, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego w razie zmiany sytuacji prawnej adresatów norm należy przewidzieć odpowiedni okres dostosowawczy.

Wprowadzony w nowelizacji nakaz prowadzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe odrębnych dla każdej nieruchomości ewidencji i rozliczania przychodów oraz kosztów, w opinii wnioskodawcy, prowadzi do ograniczenia samorządności spółdzielni w kształtowaniu ich relacji ekonomicznych z członkami spółdzielni i w praktyce narusza zasadę solidaryzmu spółdzielczego.

Przyznanie każdemu członkowi oraz osobie niebędącej członkiem spółdzielni prawa zaskarżania do sądu zmian w wysokości opłat za użytkowanie lokali przy jednoczesnym obowiązku wnoszenia opłat w dotychczasowej wysokości do czasu prawomocnego wyroku sądowego, zdaniem wnioskodawcy, nie uwzględnia obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). Podobnie przepis dopuszczający możliwość podjęcia przez spółdzielnię mieszkaniową uchwały o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, dopiero gdy członek spółdzielni zwleka z uiszczaniem opłat za użytkowanie lokalu za 6 miesięcy, powinien uwzględniać przepisy powołanej ustawy.

W opinii wnioskodawcy, wprowadzenie obowiązku posiadania przez spółdzielnie mieszkaniowe strony internetowej nie znajduje uzasadnienia, ponieważ w stosunku do żadnego innego typu podmiotu (spółka, stowarzyszenie, fundacja itp.) takiego obowiązku nie ma. W świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 11 kwietnia 2005 r. (sygn. akt I OPS 1/05, ONSAiWSA nr 4/2005, poz. 63) zastrzeżenia wnioskodawcy budzi również zakres zamieszczanych na tych stronach informacji.

Ograniczenie długości kadencji rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej oraz ograniczenie możliwości bycia członkiem rady nadzorczej dłużej niż 2 kolejne kadencje stanowi, zdaniem wnioskodawcy, nieuzasadnioną dyskryminację, ponieważ w stosunku do żadnego innego podmiotu (spółka, stowarzyszenie, fundacja itp.) takiego ograniczenia nie wprowadzono.

W opinii wnioskodawcy, przepis ustawy określający zasady i warunki odbywania walnego zgromadzenia w częściach ma istotne luki prawne.

Przepis mówiący, że gdy w danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, do tej nieruchomości stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali), niezależnie od pozostawania przez właścicieli członkami spółdzielni ogranicza, zdaniem wnioskodawcy, konstytucyjną wolność zrzeszania się, ponieważ bezpodstawnie łamie wolę członków spółdzielni dobrowolnie w niej zrzeszonych.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę, że porządkowanie stanu prawnego gruntu rodzi skutki finansowe dla wszystkich członków spółdzielni posiadających spółdzielcze prawa do lokali położonych w danej nieruchomości, w tym również osób niezainteresowanych wyodrębnianiem własności lokali. Takie rozwiązanie, gdy wola jednej osoby przesądza o prawach i obciążeniach innych osób, nie znajduje uzasadnienia i narusza konstytucyjną zasadę równości.

W odniesieniu do nieodpłatnego przenoszenia przez spółdzielnię własności lokali na najemców mieszkań w budynkach przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe od jednostek państwowych nieodpłatnie, wnioskodawca uważa, że jest to naruszenie prawa do rozporządzania rzeczą. Takie rozwiązanie praktycznie wyłącza bowiem swobodę rozporządzania przez spółdzielnie przysługującym im prawem własności.

Przepis nakazujący spółdzielni mieszkaniowej uwzględnienie dotychczasowego stażu członka rady nadzorczej do stosowania przepisu zakazującego pełnienia mandatu członka rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje, w opinii wnioskodawcy, jest przepisem dyskryminującym, ponieważ w stosunku do żadnego innego podmiotu takiego ograniczenia nie ma.

Wnioskodawca uznał określone w ustawie *vacatio legis* za niewystarczające z uwagi na zmianę fundamentalnych zasad prawnoorganizacyjnych i ekonomicznych działania spółdzielni mieszkaniowych.

Wnioskodawca kwestionuje przekazanie nadzoru nad spółdzielniami mieszkaniowymi ministrowi właściwemu do spraw budownictwa ze względu na nadanie szerszych uprawnień ministrowi niż Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie kontroli w spółdzielniach mieszkaniowych. Ponadto grupa posłów zwróciła uwagę, że działalność spółdzielni mieszkaniowych odbywa się w sferze prawa cywilnego i w związku z tym kontrola tejże działalności powinna być dokonywana przez sądy powszechne.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 kwietnia 2008 r. zajął stanowisko, w którym częściowo podzielił wątpliwości wnioskodawcy.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny zwrócił uwagę na kilka istotnych dla rozpatrywanej sprawy zagadnień wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego:

- działalność spółdzielni nie jest wyłączona spod gwarancji wolności zrzeszania się (w tym przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej powinno stanowić wyraz przysługującej każdemu człowiekowi wolności zrzeszania się),
- popieranie przez władze publiczne działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania powinno być realizowane przez stworzenie instytucji prawnych umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań, zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- spółdzielnie mieszkaniowe ze względu na ich szczególny status prawny wymagają odrębnej ustawy,
- spółdzielnie mieszkaniowe to podmioty prawne, których własność podlega konstytucyjnej ochronie, a każda ingerencja ustawodawcy musi być uzasadniona koniecznością realizacji jednej z wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- majątek spółdzielni należy do zbiorowości jej członków,
- ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona, gdy służy ochronie praw przysługujących jej członkom i nie może być wykorzystywana przeciwko tym prawom.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do poszczególnych zarzutów wnioskodawcy.

W opinii Prokuratora Generalnego, art. 4 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji ze względu na brak niezbędnego związku treściowego między zakwestionowaną regulacją a wskazanymi wzorcami kontroli. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis odnosi się jedynie do ewidencjonowania, czyli sporządzania wykazu, a nie do zasad wydatkowania środków funduszu remontowego. Wobec tego nie ma zróżnicowania członków spółdzielni zamieszkałych w nieruchomościach, w których akumulacja środków na fundusz remontowy była większa bądź mniejsza od nakładów na remonty.

Prokurator Generalny uważa, że zagadnienie podwyżek opłat, z punktu widzenia ochrony interesów osób zobowiązanych do ich ponoszenia, zostało uregulowane korzystniej w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych niż w ustawie o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, osoba kwestionująca na drodze sądowej wysokość opłat uiszcza kwestionowane opłaty w wysokości dotychczasowej niezależnie od tego, czy są to opłaty zależne od spółdzielni, czy nie. Ponadto zwrócił uwagę, że ustawodawca, dokonując zmiany art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uporządkował stan prawny zgodnie z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego. Obowiązkiem ustawodawcy było dostosowanie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w aspekcie ochrony spółdzielców przed nadmiernymi opłatami za używanie lokalu spółdzielczego, do pewnego minimum standardu tej ochrony, co nie oznacza braku możliwości przyjęcia rozwiązań korzystniejszych dla spółdzielców. W świetle powyższego Prokurator Generalny uznał art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Art. 8¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w opinii Prokuratora Generalnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji ze względu na użycie nieprecyzyjnego sformułowania „powinny być udostępnione”. Ustawodawca w ten sposób nie rozstrzygnął, czy chodzi o obowiązek założenia przez spółdzielnię strony internetowej, czy jest to tylko zalecenie. Ponadto zwrócił uwagę, że prawo dostępu do dokumentów spółdzielni, przysługujące w myśl tego przepisu tylko członkom spółdzielni, staje się przez publikację na stronach internetowych prawem powszechnym. Prokurator Generalny uznał, że przepis ten nie spełnia wymagań poprawnej legislacji wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, w związku z czym poddawanie go ocenie z punktu widzenia pozostałych wskazanych wzorców kontroli jest zbędne.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 8² ust. 2-4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, mimo że ingeruje w zagwarantowaną w art. 58 Konstytucji wolność zrzeszania się w aspekcie biernego prawa wyborczego do organu spółdzielni. Ingerencja ta, według Prokuratora Generalnego, jest uzasadniona ochroną praw innych osób, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli ochroną żywotnych interesów wszystkich członków spółdzielni niepowiązanych stosunkiem pracy z aparatem urzędniczym spółdzielni. Nie można również mówić o naruszeniu zasady równości, ponieważ zróżnicowanie sytuacji prawnej członków, które występuje w tym zakresie między spółdzielniami mieszkaniowymi a pozostałymi spółdzielniami, oparte jest na racjonalnie uzasadnionych kryteriach wynikających ze specyficznego celu tworzenia tego rodzaju spółdzielni.

Prokurator Generalny uznał art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, ponieważ przyjęcie proponowanych w tym przepisie rozwiązań nie jest możliwe do zrealizowania. Ustawodawca definitywnie wyeliminował możliwość pośredniego udziału członków spółdzielni w walnym zgromadzeniu przez ustanowienie zakazu korzystania z istniejącej w prawie spółdzielczym instytucji zebrań przedstawicieli. W świetle art. 8³ ust. 9 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członkowie podzielonego na części walnego zgromadzenia muszą głosować nad sporządzoną przez

zarząd spółdzielni uchwałą bez jakiegokolwiek wpływu na jej treść. Zdaniem Prokuratora Generalnego, system podejmowania uchwał oparty wyłącznie na zasadzie bezpośredniości jest dysfunkcyjny, uniemożliwia bowiem realizację podstawowego celu najważniejszego organu samorządu spółdzielczego, jakim jest swobodne i rzeczywiste podejmowanie uchwał przez walne zgromadzenie. Prokurator Generalny podkreślił, że ustawodawca, ingerując w wolność zrzeszania się, ograniczył również samodzielność spółdzielni co do możliwości dokonywania przez nią wyboru na drodze statutowej między walnym zgromadzeniem a zebraniem przedstawicieli. W rezultacie spółdzielczość mieszkaniowa została potraktowana, w świetle zasady równości, odmiennie niż inne formy spółdzielczości. Przy czym ustawodawca uczynił to w sposób trudny do pogodzenia z zasadą proporcjonalności.

Art. 11 ust. 1¹ pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych Prokurator Generalny uznał za zgodny z zasadą równości, ponieważ w ustawie o ochronie praw lokatorów wyznaczono minimalny standard ochrony, a unormowanie przewidziane w skarżonym przepisie jest korzystniejsze dla osób zobowiązanych do uiszczania opłat. Ponadto zwrócił uwagę, że nie można pomijać różnic, jakie dzielą wynajmującego i najemcę oraz spółdzielnię mieszkaniową i jej członków, co do łączących te podmioty rodzajów stosunków prawnych.

W opinii Prokuratora Generalnego, wolność zrzeszania nie została naruszona w art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ponieważ przynależność do spółdzielni mieszkaniowej nie powoduje zakazu stosowania innej formy organizacyjnego współdziałania osób zamieszkujących lokale znajdujące się w tym samym budynku – wspólnot mieszkaniowych zrzeszających właścicieli lokali. Natomiast stworzenie przez ustawodawcę warunków stosowania przepisów ustawy o własności lokali w przypadku wyodrębnienia własności wszystkich lokali w danym budynku, niezależnie od pozostawiania przez właścicieli członkami spółdzielni, uznał za sprzyjające potrzebom mieszkaniowym obywateli.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 35 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Z art. 35 ust. 2 tej ustawy wynika, że spółdzielni pozostawiono wybór rodzaju prawa do gruntu (własność czy użytkowanie wieczyste), które ma być przeniesione lub ustanowione przez właściciela gruntu na rzecz danej spółdzielni. Prokurator Generalny uznał, że art. 35 ust. 2¹ ingeruje w to prawo wyboru, nakazując spółdzielni wystąpienie z pisemnym wnioskiem do właściciela nieruchomości o jej sprzedaż, a więc wyłączając możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni. Ponadto zwrócił uwagę, że złożenie wniosku o wyodrębnienie własności lokalu przez pierwszą osobę wywołuje skutek w postaci konieczności nabycia prawa własności gruntu nie tylko wobec spółdzielni jako organizacji, lecz także wobec wszystkich potencjalnych wnioskodawców domagających się wyodrębnienia własności lokalu. Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy, że decydowanie w kwestii wyboru rodzaju tytułu prawnego do gruntu powinno być pozostawione władzom spółdzielni. Zaskarżony przepis wprowadził zaś rozwiązanie polegające na tym, że wola wszystkich członków spółdzielni, która mogłaby być wyrażona w uchwale walnego zgromadzenia, została zastąpiona wolą jednego z jej członków.

Art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w opinii Prokuratora Generalnego, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji z uwagi na nadmierną ingerencję w prawo własności spółdzielni. Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z art. 39 ust. 1 tej ustawy, z żądaniem przeniesienia własności lokalu użytkowego może wystąpić najemca tego lokalu, ale m.in. pod warunkiem pełnego poniesienia kosztów budowy tego lokalu. Natomiast zaskarżony przepis stanowi, że prawo to służy aktualnemu najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, a więc osobie, która ani nie jest członkiem spółdzielni, ani nie poniosła w pełni kosztów budowy lokalu. Ponadto zwrócił uwagę, że najemcy, którzy zajmują mieszkania nabyte przez spółdzielnię nieodpłatnie, nabędą ich własność przypuszczalnie na warunkach

korzystniejszych niż członkowie spółdzielni, którym przekształcono spółdzielcze prawo do lokalu we własność.

Prokurator Generalny uznał art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej za niezgodny z art. 2 Konstytucji ze względu na ingerencję ustawodawcy w istniejące stosunki prawne. Dodatkowo prawodawca czyni to z mocą wsteczną, skoro ingerencja ta dotyczy wcześniej zawartych umów cywilnoprawnych.

Art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej ma charakter przejściowy i powiązany jest z art. 8² ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis ten odnosi się do wszystkich członków rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej, ponieważ określa sposób obliczenia liczby kadencji członkostwa w radzie. Następnie Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej ustaje członkostwo w radzie nadzorczej osób, które sprawują tę funkcję dłużej niż dwie kolejne kadencje. Ustawodawca dopuścił w ten sposób możliwość wygaśnięcia z mocy prawa członkostwa w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej w trakcie trwania kadencji. W ten sposób naruszył art. 2 Konstytucji przez arbitralne wkroczenie w stosunki prawne będące w toku. Ponadto ograniczył wolność zrzeszania się i zasadę równości. Zakaz ustawowego wkraczania w tego rodzaju stosunki prawne powinien być respektowany bez względu na rodzaj spółdzielni.

W opinii Prokuratora Generalnego, art. 12 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ określony w nim okres *vacatio legis* nie jest krótszy niż przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.). Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznał, że jeżeli *vacatio legis* odpowiada ogólnym zasadom, to do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby dojść tylko w rażących przypadkach. Ponadto zwrócił uwagę, że zarzut zbyt krótkiego *vacatio legis* odnosi się do całej ustawy, a powinien być rozpatrywany na tle konkretnego przepisu, ponieważ o tym, czy ustanowione *vacatio legis* jest odpowiednie, decyduje merytoryczna treść regulacji. W niniejszej sprawie zarzut ten został sformułowany tylko wobec art. 4 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, tym samym wobec pozostałych kwestionowanych przepisów należy przyjąć, że domniemanie konstytucyjności art. 12 ustawy zmieniającej nie zostało obalone. To z kolei pozwala uznać, że jest on zgodny z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 93a prawa spółdzielczego jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 146 ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji. Z uwagi na to, że przepis ten nie daje ministrowi uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących spółdzielni, zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji uznał za nieuprawniony. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że cel spółdzielni mieszkaniowej stanowi cechę istotną, która pozwala na traktowanie jej w sposób odmienny niż innych spółdzielni.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 17 października 2008 r. częściowo poparł argumentację wnioskodawcy dotyczącą zaskarżonych przepisów.

Marszałek Sejmu uznał art. 4 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za zgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ zarzuty grupy posłów wynikają z błędnej interpretacji zaskarżonego przepisu. Artykuł ten, zdaniem Marszałka Sejmu, odnosi się wyłącznie do ewidencjonowania wydatków i wpływów funduszu remontowego, a nie do zasad wydatkowania tych środków. Natomiast osiemnastodniowe *vacatio legis* nie narusza zasad poprawnej legislacji, a wprowadzenie tej normy nie wymaga przepisu intertemporalnego. Wzorzec kontroli zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji Marszałek uznał za nieadekwatny ze względu na to, że przepis ten nie powoduje nowego finansowania remontów.

W stosunku do art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych Marszałek Sejmu podzielił argumenty grupy posłów, uznając ten przepis za niezgodny z art. 32 ust. 2 i art. 64

Konstytucji. W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przypomniał, że wprowadzenie odmiennych zasad sądowej kontroli podwyższania czynszów w ustawach o ochronie praw lokatorów i o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest uzasadnione. Zaskarżony przepis prowadzi do braków środków finansowych, powstałych w związku z nieuiszczaniem opłat w zmienionej wysokości, które muszą być uzupełnione z majątku spółdzielni, czyli kosztem członków spółdzielni. Marszałek zwrócił również uwagę, że spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami prawnymi, których własność podlega ochronie konstytucyjnej. Nie wydaje się, by ochrona praw osób kwestionujących podwyżkę opłat usprawiedliwiała ograniczanie prawa własności spółdzielni, której majątek jest majątkiem osób tworzących spółdzielnię.

Marszałek Sejmu zgodził się z argumentacją wnioskodawcy, że art. 8¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli w zakresie, w jakim nakazuje publikować na stronach internetowych wszystkie dokumenty, również te, które zawierają dane osobowe członków spółdzielni. Natomiast udostępnianie w ten sam sposób statutów i regulaminów uznał za zjawisko pozytywne, sprzyjające budowaniu zaufania do spółdzielni.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 8² ust. 2-4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, ponieważ określenie długości kadencji rady nadzorczej, niepołączalność pracy w spółdzielni ze sprawowaniem mandatu członka rady nadzorczej oraz ograniczenie okresu sprawowania mandatu sprzyjają ochronie interesów „słabszych” podmiotów. Ponadto zróżnicowanie sytuacji prawnej członków, które na podstawie tego przepisu występuje między spółdzielniami mieszkaniowymi a pozostałymi spółdzielniami, oparte jest na racjonalnie uzasadnionych kryteriach wynikających ze specyficznego celu tworzenia tego typu spółdzielni.

Art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w opinii Marszałka Sejmu, narusza art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Arbitralnie wprowadzony system podejmowania uchwał walnego zgromadzenia godzi wprost w demokrację spółdzielczą, nie pozwalając członkom spółdzielni na przyjęcie modelu najbardziej korzystnego w ich konkretnej sytuacji, a ponadto jest dysfunkcyjny i stanowi wypaczenie idei spółdzielczej samorządności. Natomiast różnicowanie sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowych nie ma racjonalnego uzasadnienia, a wręcz jest sprzeczne z zasadami międzynarodowego ruchu spółdzielczego.

Marszałek Sejmu uznał, że art. 11 ust. 1¹ pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych różnicujący sytuacje lokatorów w zakresie, w jakim kształtuje ich prawa i obowiązki, narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu, art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest sprzeczny z konstytucyjnym prawem do zrzeszania się oraz zasadą dobrowolności zrzeszania się w spółdzielni, ponieważ osoby, które w różny sposób nabywają prawa do lokali w spółdzielni mieszkaniowej, decydują się jednocześnie na powstanie określonego związku ze spółdzielnią. Ponadto przepis ten nie narusza prowadzonej przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, ponieważ osoby, o których mowa w tym przepisie, posiadają własne mieszkania.

Natomiast art. 35 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych Marszałek Sejmu uznał za niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ wola wszystkich członków spółdzielni, wyrażona w uchwale walnego zgromadzenia została zastąpiona wolą jednego z jej członków.

Argumenty grupy posłów przemawiające za niezgodnością art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 Konstytucji zostały uznane przez Marszałka Sejmu za uzasadnione ze względu na arbitralne nakazanie spółdzielni dokonania rozporządzenia swoim mieniem. Dodatkowo umniejszenie majątku spółdzielni następuje na rzecz osób trzecich, które nie są członkami spółdzielni. Marszałek uznał takie rozwiązanie za ingerencję

w prawo własności, niesłużącą w żaden sposób zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni. Ponadto przewidziane w zaskarżonym przepisie przeniesienie własności lokali mieszkalnych na najemców prowadzi do zmniejszenia majątku spółdzielni oraz jej dochodów z tytułu czynszu za najem, co powoduje pogorszenie sytuacji członków spółdzielni. Marszałek sprzeciwia się poglądom różnicującym własność w zależności od tytułu jej nabycia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ ingeruje w stosunki umowne między spółdzielnią a jej członkami, przy czym czyni to z mocą wsteczną.

Art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej Marszałek Sejmu uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż ustawodawca ingeruje nim w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal, ponadto ogranicza wolność zrzeszania się, przez co narusza art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W opinii Marszałka, naruszona została również zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji, ponieważ wprowadzenie odmiennego statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowej nie może być w tym przypadku uznane za racjonalne kryterium różnicujące sytuację prawną spółdzielni mieszkaniowych i innych spółdzielni. Odmienne potraktowanie spółdzielni mieszkaniowej Marszałek uznał za arbitralne pogorszenie jej sytuacji prawnej noszące cechy dyskryminacji.

Art. 12 ustawy zmieniającej, zdaniem Marszałka Sejmu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a argumenty wskazujące na zbyt krótkie *vacatio legis* nie znajdują uzasadnienia.

W stosunku do art. 93a prawa spółdzielczego Marszałek Sejmu wskazał nieadekwatność wskazanych wzorców kontroli, uznając, że argument braku możliwości zaskarzania decyzji administracyjnej ministra do sądu jest niewłaściwy, ponieważ przepis ten nie daje ministrowi uprawnienia do wydawania takich decyzji. Zwrócił również uwagę, że cel spółdzielni mieszkaniowych stanowi cechę istotną, pozwalającą na traktowanie ich w sposób odmienny niż innych spółdzielni, a tym samym nie można tu mówić o naruszeniu zasady równości.

II

Na rozprawie 15 lipca 2009 r. wnioskodawca rozszerzył, w stosunku do wniosku złożonego na piśmie, zakres kwestionowanych przepisów. Uzupełnił go o art. 8³ ust. 6, 7 i 9-13 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.). Ponadto zmodyfikował wniosek poprzez wskazanie dodatkowych wzorców kontroli zakwestionowanych wcześniej przepisów. W związku z powyższym wnioskodawca stwierdził, że:

1) art. 4 ust. 4¹ u.s.m. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasadą prawidłowej legislacji) i art. 32 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 8 u.s.m. jest niezgodny z art. 32 ust. 2 i art. 64 Konstytucji,

3) art. 8¹ ust. 3 u.s.m. jest niezgodny z art. 32, art. 49 i art. 51 Konstytucji,

4) art. 8² ust. 3 i 4 u.s.m. jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji,

5) art. 8³ ust. 1, 6, 7 i 9-13 u.s.m. jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,

6) art. 11 ust. 1¹ pkt 2 u.s.m. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji,

7) art. 26 ust. 1 u.s.m. jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 58 i art. 75 Konstytucji,

8) art. 35 ust. 2¹ u.s.m. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji,

9) art. 48 u.s.m. jest niezgodny z art. 64 Konstytucji,

10) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa zmieniająca) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

11) art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji,

12) art. 12 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

13) art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 78 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji.

W zakresie uzasadnienia zarzutów wnioskodawca podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie, uzupełniając argumentację w odniesieniu do niekonstytucyjności art. 4 ust. 8 u.s.m. Dodatkowo zwrócił uwagę na niezgodność tego przepisu z Konstytucją w kontekście nierównej ochrony praw majątkowych członków spółdzielni mieszkaniowej. Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność ta wiąże się z obowiązkiem spółdzielni (a więc samych spółdzielców) poniesienia dodatkowych kosztów wynikających stąd, że osoba uprawniona, która zakwestionowała przed sądem zasadność zmiany wysokości opłat, ponosi je w dotychczasowej wysokości nawet wówczas, gdy są to opłaty niezależne od spółdzielni mieszkaniowej.

Sejm zmodyfikował stanowisko przedstawione na piśmie, wnosząc o stwierdzenie zgodności z Konstytucją art. 4 ust. 8, art. 8³ ust. 1 i art. 11 ust. 1¹ pkt 2 u.s.m. Przedstawiciel Sejmu, uzasadniając pogląd sformułowany w odniesieniu do art. 4 ust. 8 u.s.m., uznał za słuszną argumentację przedstawioną w pisemnym stanowisku Prokuratora Generalnego. Ponadto wywiódł, że wynikający z art. 8³ ust. 1 u.s.m. nakaz bezpośredniego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu, a nie za pośrednictwem przedstawicieli, w większym stopniu sprzyja realizacji idei demokracji. Z kolei w kontekście art. 11 ust. 1¹ pkt 2 u.s.m. wskazał na fundamentalne różnice występujące między członkiem spółdzielni mieszkaniowej a najemcą objętym ochroną wynikającą z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.). W pozostałym zakresie przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

Prokurator Generalny również dokonał modyfikacji pisemnego stanowiska. Wniósł bowiem o stwierdzenie, że art. 4 ust. 8, art. 8¹ ust. 3 w zakresie, w jakim nakłada obowiązek udostępniania innych dokumentów niż statut i regulaminy, oraz art. 8³ ust. 1, 6, 7 i 9-13 u.s.m. są niezgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi. W uzasadnieniu zwrócił uwagę na naruszenie przez art. 4 ust. 8 u.s.m. zasady równości w zakresie ochrony praw majątkowych wszystkich członków spółdzielni mieszkaniowej. W odniesieniu do art. 8¹ ust. 3 u.s.m. Prokurator Generalny podkreślił, że prawo dostępu do wszystkich dokumentów spółdzielni nie powinno być prawem powszechnym. Z kolei art. 8³ ust. 1, 6, 7 i 9-13 u.s.m., zdaniem Prokuratora Generalnego, oznacza nierówne traktowanie poszczególnych członków spółdzielni mieszkaniowej, ponieważ w przypadku podzielenia walnego zgromadzenia na części, nie mogą oni uczestniczyć w jednym spotkaniu i we wspólnej dyskusji, tym samym nie posiadają informacji dotyczących tego, jakie ustalenia poczyniono podczas odbywania pozostałych części walnego zgromadzenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18 listopada 1998 r. (sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120), ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ustanawia zasadę skargowości. Wszczęcie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego następuje wyłącznie w wyniku wniosku, pytania prawnego bądź skargi

konstytucyjnej. Ponadto w myśl art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. W tym kontekście uwzględnić jednocześnie należy dyspozycję art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym wniosek powinien zawierać w szczególności określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego; uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

„Sformułowanie zarzutu” w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia), nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113). Zatem istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (zob. *ibidem*, s. 113-114).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla również wagę odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (por. np. postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 43/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 75). Jest ono o tyle istotne, że punktem wyjścia oceny każdego aktu normatywnego powinno być domniemanie konstytucyjności, racjonalności i swobody ustawodawcy, a także wzgląd na konstytucyjną rolę władzy ustawodawczej (zob. zdanie odrębne sędzi M. Gintowt-Jankowicz od wyroku TK z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48 i cytowane tam orzeczenia). W związku z tym należy podkreślić, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy lub skarżącym (zob. wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122). Wadliwość wniosku lub skargi w tym zakresie obliguje Trybunał do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. SK 55/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 50).

2. Punktem wyjścia merytorycznej kontroli kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), jest ustalenie statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych.

W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości, ale to nie znaczy, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

Przede wszystkim w aspekcie konstytucyjnym spółdzielnie mieszkaniowe należy kwalifikować do dobrowolnych zrzeszeń (art. 12 Konstytucji), korzystających z gwarancji ustanowionych w art. 58 Konstytucji (zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 328). Przepis art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom, jak i innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 Konstytucji), wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem „Wolności i prawa polityczne”, to jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej

ochrony zrzeszeń niemających „politycznego” charakteru (zob. sygn. K 5/01). 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. Dlatego należy przyjąć, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze) „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Natomiast 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 (zob. sygn. K 5/01).

Trybunał podkreślił jednocześnie, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji „działają” zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami (zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 328). Skutkuje to uznaniem spółdzielni mieszkaniowych za zrzeszenia samorządne (por. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), w przypadku których „nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność” (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Jednocześnie, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 5/01, założenie spółdzielni mieszkaniowej, przystąpienie i przynależność do niej oraz wystąpienie ze spółdzielni mieszkaniowej stanowi realizację wolności zrzeszania się. 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. Art. 58 Konstytucji zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krępujące swobodę jednostki. Z uwagi jednak na specyfikę spółdzielni mieszkaniowych niebezpieczeństwo to jest szczególnie widoczne, a ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które mu przeciwdziałają.

Spółdzielnie mieszkaniowe, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, mają wynikający z Konstytucji szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji (zob. sygn. K 5/01; sygn. K 42/02 oraz wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Przepis ten, 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 wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu (zob. sygn. P 16/08). Wyrazem szczególnego statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych jest również uregulowanie problematyki ich funkcjonowania w odrębnej ustawie. Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego uzasadnia zarówno wskazany wyżej szczególny cel, jak i swoiste cechy stosunku prawnego między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami (zob. sygn. K 5/01).

Spółdzielnia mieszkaniowa, jako osoba prawna typu korporacyjnego, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości,

że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej (zob. sygn. P 16/08). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że w odniesieniu do problematyki własności spółdzielczej trzeba odróżnić stosunki zewnętrzne i wewnątrzspółdzielcze. Ochrona własności spółdzielczej „na zewnątrz”, a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, jest taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej (zob. sygn. P 16/08). Na tle Konstytucji 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 (zob. sygn. P 16/08). Inaczej przedstawia się kwestia ochrony własności spółdzielczej w stosunku do jej członków, czyli w stosunkach wewnętrznych. W wyroku z 25 lutego 1999 r. (sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługującym członkom. Pogląd ten podkreśla szczególną funkcję własności spółdzielczej, polegającą na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni (zob. sygn. K 5/01). Spółdzielnia nie jest abstrakcyjną konstrukcją prawną, podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne) do niej należące, a majątek należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu ich potrzeb (zob. sygn. K 5/01).

Wskazany powyżej wymiar konstytucyjny tworzenia i działalności spółdzielni mieszkaniowych skłania Trybunał do jednoczesnego zaakcentowania tego, że wszelka ingerencja ustawodawcza w prawa i wolności konstytucyjne przysługujące tym spółdzielniom oraz ich członkom musi spełniać kryteria proporcjonalności wyznaczone w art. 31 Konstytucji. Zatem ingerencja taka będzie uznana za dopuszczalną tylko wówczas, gdy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków (zasada konieczności); jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada przydatności); a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (zasada proporcjonalności *sensu stricto*) (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 133; K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 678-679). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „przesłanka «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie» z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie” (wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57). Wprowadzenie ograniczeń wymaga ponadto ich uzasadnienia, przede wszystkim wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało „poświęcone” lub ograniczone (por. wyrok z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118).

Zdaniem wnioskodawcy, kolejnym istotnym wzorcem konstytucyjnym, wyznaczającym podstawę kontroli kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, jest art. 32 Konstytucji i statuowana w nim zasada równości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat rozumienia powyższej zasady. W szczególności w wyroku z 20 października 1998 r. (sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96 i cytowane tam orzeczenia) przypominał, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wobec tego punktem wyjścia do oceny zgodności danej regulacji prawnej z zasadą równości jest rozważenie, czy

można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć:

- 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W kontekście powyższego rozumienia zasady równości i dopuszczalnych odstępstw od niej konieczne jest zwrócenie uwagi nie tylko na szczególny status spółdzielni mieszkaniowych, które stanowią jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki (art. 75 ust. 1 Konstytucji), lecz również na ściśle powiązany z tym statusem szczególny cel i przedmiot działalności spółdzielni mieszkaniowych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.m., celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Wobec tego, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w wyroku o sygn. K 42/02, celem współdziałania obywateli w ramach spółdzielni mieszkaniowych nie jest osiągnięcie zysku. „Spółdzielnie mieszkaniowe nie mają więc na względzie prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na osiąganie zysku, lecz na zaspokajanie potrzeby osobistej członków spółdzielni związanej z potrzebą mieszkania” (zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 336). W sposób istotny różni to pozycję spółdzielni mieszkaniowej od spółki prawa handlowego, której celem jest działalność *stricte* zarobkowa (zob. H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 17). Wprawdzie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono pewne elementy „rynkowo-komercyjne”, ale stanowi to działalność uboczną i subsydiarną w stosunku do podstawowego celu istnienia spółdzielni mieszkaniowej (zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 337). Również w ramach formy instytucjonalnej spółek handlowych możliwe jest ich tworzenie w jakimkolwiek celu prawnie dozwolonym, niekoniecznie zarobkowym (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna), to jednak w przypadku spółek prawa handlowego przeważają cele gospodarcze, czy nawet wprost – prowadzenie przedsiębiorstwa (zob. A. Szajkowski, M. Tarska, *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2005, s. 47).

Spółdzielnia, będąc osobą typu korporacyjnego (stowarzyszeniowego, zrzeszeniowego), znacznie różni się także od fundacji. Mianowicie fundacja nie jest korporacją (nie ma członków), a jej podstawę, substrat, stanowi majątek przeznaczony przez założyciela lub założycieli (fundatorów) na określone cele społecznie lub gospodarczo użyteczne (zob. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz*, Krasnobród 2004, s. 20). Tę podstawową odmienną podkreśla już sam ustrojodawca w art. 12 Konstytucji, w którym wyraźnie oddziela dwie kategorie podmiotów – dobrowolne zrzeszenia i fundacje, przesądzając tym samym jednoznacznie, że fundacja nie jest formą zrzeszania się (zob. T. Bąkowski, *Uznanie fundacji za organizację społeczną w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” z. 2/2007, s. 56). To sprawia, że spółdzielnia mieszkaniowa, przy odrębności realizowanego celu mającego konstytucyjne umocowanie (art. 75 ust. 1 Konstytucji), jest w

swej naturze bliższa stowarzyszeniu (dobrowolnej korporacji o celach niezarobkowych) niż fundacji czy spółce prawa handlowego (zob. H. Cioch, *op. cit.*, s. 20).

Istotne różnice występują również w ramach samych spółdzielni, a wynikają one przede wszystkim z odmiennych celów ich działalności. Przykładowo istnieją spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.), inne zaś – jak spółdzielnie mieszkaniowe – prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków (por. H. Cioch, *op. cit.*, s. 17). Nie można zatem w każdym przypadku i bez jakichkolwiek zastrzeżeń powiedzieć, że wszystkie spółdzielnie i innego typu podmioty (spółki, stowarzyszenia, fundacje itp.) powinny być równo traktowane przez ustawodawcę. W tym kontekście bowiem szczególnie precyzyjnego uzasadnienia wymaga teza, że dana wolność lub prawo konstytucyjne przysługuje powyższym podmiotom na równi, a zachodzące między nimi różnice nie mają znaczenia z punktu widzenia określenia grupy odznaczającej się wspólną cechą istotną.

3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 ust. 4¹ u.s.m. z art. 32 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wnioskodawca konstruuje na podstawie kwestionowanego przepisu normę, która z niego nie wynika. Przepis ten nie odnosi się bowiem do zasad wydatkowania środków na remonty nieruchomości będących w zasobie spółdzielni mieszkaniowej. Przepis ten dotyczy jedynie sposobu ewidencjonowania, tj. sporządzania wykazu wpływów i wydatków funduszu remontowego. Natomiast zasady finansowania się nie zmieniają, jedynie stosuje się bardziej przejrzysty – odrębnie dla każdej nieruchomości – sposób ewidencjonowania wpływających i wydatkowanych środków.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zarzut naruszenia w art. 4 ust. 4¹ u.s.m. zasady równości nie został dostatecznie uzasadniony. Oprócz stwierdzenia, w którym wnioskodawca wywodzi z kwestionowanego przepisu „naruszenie równowagi praw i obowiązków ekonomicznych szerokiej rzeszy członków spółdzielni mieszkaniowych”, we wniosku nie odniesiono się szerzej do tego, na czym miałyby polegać naruszenie wspomnianej równowagi, a więc nierówne traktowanie poszczególnych członków spółdzielni mieszkaniowej. To powoduje wadliwość wniosku z punktu widzenia art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny, zamiast umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, zdecydował się na zastosowanie formuły „nie jest niezgodny”, a to z uwagi na wyprowadzenie przez wnioskodawcę z kwestionowanego przepisu normy, która w istocie z niego nie wynika. Oznacza to tym samym, że między argumentacją wnioskodawcy a wskazanym wzorcem konstytucyjnym nie występuje konieczny związek.

4. Przepis art. 4 ust. 8 u.s.m. stanowi: „Członkowie spółdzielni, osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, oraz właściciele niebędący członkami spółdzielni mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej. W przypadku wystąpienia na drogę sądową ponoszą oni opłaty w dotychczasowej wysokości. Ciężar udowodnienia zasadności zmiany wysokości opłat spoczywa na spółdzielni”. Treść wniosku uprawnia do stwierdzenia, że kwestionuje się w nim jedynie zdanie drugie art. 4 ust. 8 u.s.m.

Podstawowy zarzut wnioskodawcy, zawarty we wniosku przedstawionym na piśmie, obejmuje stwierdzenie, że reguła wynikająca z kwestionowanego przepisu nie uwzględnia regulacji zawartych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: u.o.p.l.), które różnicują tryb postępowania dla opłat pobieranych na pokrycie kosztów zależnych od właściciela (zarządcy) nieruchomości od zasad postępowania

dla opłat pobieranych na pokrycie kosztów niezależnych od właściciela (zarządcy). Jak twierdzi wnioskodawca, zgodnie z art. 8a ust. 5-8 u.o.p.l., zaskarżenie przez użytkownika lokalu do sądu zmiany wysokości opłat uprawnia go do ich wnoszenia w dotychczasowej wysokości tylko w części pokrywającej koszty zależne od zarządcy, zaś w odniesieniu do kosztów od niego niezależnych – nie uwalnia od obowiązku wnoszenia opłat w podwyższonej wysokości. Na tle tych sformułowań Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wnioskodawca dokonał nieuprawnionej interpretacji powyższych przepisów, ponieważ art. 8a ust. 8 u.o.p.l. jednoznacznie wyłącza stosowanie art. 8a ust. 1-6b u.o.p.l. do podwyżek opłat niezależnych od właściciela. Tym samym na gruncie przepisów u.o.p.l., kwestionowanie podwyższenia opłat niezależnych od właściciela w ogóle nie jest możliwe.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wnioskodawca nie wskazał cechy relewantnej, która zobowiązywałaby do równego traktowania – w zakresie wysokości opłat ponoszonych po zakwestionowaniu zasadności ich zmiany na drodze sądowej – osób objętych ochroną w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych oraz w przepisach u.o.p.l. Jest to o tyle istotne, że Trybunał Konstytucyjny w powołanym przez wnioskodawcę postanowieniu z 29 czerwca 2005 r. (sygn. S 1/05) wywiódł: „Z art. 75 ust. 2 Konstytucji nie wynika, że ochrona wszystkich lokatorów musi być uregulowana w jednej ustawie. Jeśli jednak poszczególne przypadki tej ochrony przewidziane są w różnych ustawach właściwych dla stosunków danego rodzaju, zróżnicowanie ochrony nie może być dowolne, ale powiązane być musi z charakterem prawnym tych stosunków. (...). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest zróżnicowanie ochrony przed nadmiernie wysokimi opłatami za używanie lokalu zależnie od tego, czy lokatorem jest najemca lokalu, czy osoba, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu. Takie zróżnicowanie jest uzasadnione faktem, że w każdej z tych dwóch sytuacji odmiennie był gromadzony kapitał początkowy, konieczny do wzniesienia budynku. W przypadku spółdzielni mieszkaniowej został on zgromadzony kosztem jej członków, którzy zrzeszyli się w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, a nie po to, aby zapewnić spółdzielni osiągnięcie dochodu ich kosztem” (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77).

W dalszej części uzasadnienia Trybunał podkreślił jednak, że „wprowadzenie odmiennych zasad sądowej kontroli podwyższania czynszów i opłat z tytułu używania lokalu, wynikające z aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów oraz z ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych – nie jest już uzasadnione” (sygn. S 1/05). W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w powyższym orzeczeniu zasadnie zakazano różnicowania podmiotów w zakresie „zasad sądowej kontroli podwyższania czynszów i opłat z tytułu używania lokalu”, gdyż chodzi o identyczne cele tej kontroli oraz identyczne kryteria tej oceny. Niemniej jednak art. 4 ust. 8 zdanie drugie u.s.m. nie dotyczy tych zasad. Jednocześnie Trybunał zauważył, że wnioskodawca w ogóle nie wykazał tego, dlaczego – jego zdaniem – zróżnicowanie wynikające z kwestionowanego przepisu i przepisów u.o.p.l. ma cechy dowolnej ingerencji w prawa majątkowe jednostki (por. sygn. S 1/05).

Z kolei w wyroku z 17 maja 2006 r. (sygn. K 33/05) Trybunał Konstytucyjny wywiódł: „Konstytucyjnie niedopuszczalne jest (...) zróżnicowanie okresu dzielącego uzyskanie przez lokatora informacji o podwyżce czynszu (opłat za używanie lokalu spółdzielczego) a aktualizacją obowiązku jego (ich) płacenia w podwyższonej wysokości. Ustawa lokatorska odmiennie niż ustawa spółdzielcza określa długość tego okresu, który w wypadku czynszu wynosi 3 miesiące (art. 8a ust. 2 ustawy lokatorskiej), natomiast w przypadku opłat za używanie lokalu spółdzielczego – 2 tygodnie (art. 4 ust. 8 ustawy spółdzielczej). Kolejne nieuzasadnione zróżnicowanie przejawia się w odmiennym ukształtowaniu płatności po podwyżce – w razie jej zakwestionowania na drodze sądowej najemca płaci czynsz w dotychczasowej wysokości (art. 8a ust. 6 ustawy lokatorskiej), zaś

spółdzielca (i niespółdzielca) obowiązany jest do uiszczania opłat w wysokości podwyższonej (art. 4 ust. 8 ustawy spółdzielczej)”. Niemniej jednak pogląd ten nie oznacza niekonstytucyjności art. 4 ust. 8 zdania drugiego u.s.m., ponieważ w omawianym zakresie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje regulacje korzystniejsze, a zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.p.l., przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora. Wobec tego przepisy u.o.p.l. stanowią jedynie pewien minimalny standard ochrony, co nie oznacza, że nie jest dopuszczalne przyjęcie rozwiązań korzystniejszych dla spółdzielców, których kosztem został zgromadzony kapitał początkowy, konieczny do wzniesienia budynku (zob. sygn. S 1/05). Dodatkowo treść art. 3 ust. 3 u.o.p.l. wskazuje na wątpliwą przydatność stosowania kryterium równości (art. 32 Konstytucji) w zakresie kontroli przepisów ustaw szczególnych wprowadzających zwiększony stopień ochrony w stosunku do tego, który przewiduje u.o.p.l.

Podczas rozprawy 15 lipca 2009 r. wnioskodawca uzupełnił argumentację dotyczącą niekonstytucyjności art. 4 ust. 8 u.s.m. poprzez wskazanie dodatkowego kontekstu, z punktu widzenia którego przepis ten powinien zostać skonfrontowany przez Trybunał z zasadą równej ochrony praw majątkowych. W tym aspekcie grupę podlegającą równemu traktowaniu ze względu na wspólną cechę istotną stanowią wszyscy spółdzielcy. W związku z powyższym uzupełnieniem Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że kwestionowany przez wnioskodawcę przepis rzeczywiście wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie w zakresie sytuacji majątkowej spółdzielców (art. 64 ust. 2 Konstytucji). W razie zakwestionowania na drodze sądowej zasadności zmiany wysokości opłat, osoba wskazana w art. 4 ust. 8 zdanie pierwsze u.s.m. ponosi te opłaty w dotychczasowej wysokości, co obejmuje zarówno opłaty, które są niezależne od spółdzielni mieszkaniowej, jak i te, które od niej zależą. Zatem obowiązek pokrycia różnicy między zaktualizowaną wysokością opłat, które muszą być poniesione jako niezależne od decyzji spółdzielni mieszkaniowej, a opłatą wnoszoną przez osobę występującą na drogę sądową (a więc w wysokości ustalonej przed konieczną aktualizacją), obciąża całą spółdzielnię mieszkaniową, a tym samym pozostałych spółdzielców. Obciążenie to nie znajduje uzasadnienia także z tego powodu, że stopień prawdopodobieństwa stwierdzenia przez sąd niezasadności zmiany wysokości opłaty jest niewielki, skoro dotyczy to opłat, na których wysokość spółdzielnia mieszkaniowa nie ma żadnego wpływu.

5. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że część powołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli art. 8¹ ust. 3 u.s.m., który nakłada obowiązek udostępniania na stronie internetowej spółdzielni mieszkaniowej jej statutu, regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, a także protokołów lustracji i rocznego sprawozdania finansowego, ma cechę nieadekwatności. Mianowicie art. 49 Konstytucji zapewnia „wolność komunikowania się, która obejmuje nie tylko tajemnicę korespondencji, ale i wszelkiego rodzaju kontakty międzyosobowe” (zob. wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64). Konstytucja nieprzypadkowo stanowi tu o „wolności komunikowania się”, a nie o „wolności komunikowania” (wówczas wzorzec zawarty w art. 49 należałoby uznać za adekwatny do kontroli art. 8¹ ust. 3 u.s.m.). Zwrot „komunikować się” oznacza utrzymywanie z kimś kontaktu, porozumiewanie się, a nie jedynie podawanie czegoś do wiadomości, przekazywanie jakiejś informacji czy zawiadamianie o czymś (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, t. 1, s. 981). Tak więc wolność komunikowania się ze swej istoty dotyczy swobody porozumiewania się określonych osób i związana jest z poufnością, co tradycyjnie obejmuje się określeniem „tajemnica” (por. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 49 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. 3, s. 3).

Z kolei art. 51 Konstytucji wprowadza prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w którego zakres wchodzi warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez

jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1), zakaz skierowany do władz publicznych pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania o obywatelach innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4) (zob. wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa” (art. 51 ust. 5 Konstytucji). Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zaakceptował pogląd P. Sarneckiego, że w zakresie prawa do ochrony danych osobowych znajduje się również wolność jednostki od ujawniania informacji dotyczących swej osoby, nieujawniania ich tak innym osobom, jak zwłaszcza władzom publicznym. „Wskazana wolność obejmuje, w swym punkcie wyjścia, wolność od ujawniania wszelkich informacji dotyczących każdego z przejawów nie tylko ściśle osobistego, lecz również publicznego zachowania się jednostki” (P. Sarnecki, Uwagi do art. 51 Konstytucji, *op. cit.*, s. 1-2). Jednocześnie konstytucyjnie ustanowione ograniczenia dotyczące ujawniania, pozyskiwania i dostępności informacji o osobach prywatnych (art. 51 Konstytucji) są istotnym elementem prawa do prywatności (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 108). Łączna analiza tych unormowań konstytucyjnych doprowadziła Trybunał do sformułowania koncepcji „autonomii informacyjnej” jednostki (zob. *ibidem*).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 8¹ ust. 3 u.s.m. powinien być interpretowany systemowo, która to wykładnia warunkuje zgodność tego przepisu z art. 51 ust. 1, 3 i 5 Konstytucji, gwarantującym autonomię informacyjną jednostki. Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis znajduje się w rozdziale 1¹ u.s.m. zatytułowanym „Prawa członków spółdzielni mieszkaniowej”. Zatem konstytucyjnie uprawniona interpretacja art. 8¹ ust. 3 u.s.m. nakazuje przypisanie przewidzianych w nim uprawnień jedynie członkom spółdzielni mieszkaniowej. Udostępnianie osobom spoza tego kręgu statutu, regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, a także protokołów lustracji i rocznych sprawozdań finansowych nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Tym samym powodowałoby nieuprawnione ograniczenie prawa do ochrony danych osobowych przysługującego w tym przypadku członkom spółdzielni mieszkaniowej. Oczywiście powyższe ustalenia determinują przyjęcie określonych rozwiązań technicznych, które zapewniłyby dostęp do dokumentów zawartych na stronie internetowej spółdzielni mieszkaniowej tylko osobom uprawnionym, a więc członkom spółdzielni (np. system logowania się na stronie za pomocą określonego hasła).

W kontekście zaś art. 51 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepis ten dotyczy ograniczeń działań władz publicznych, a spółdzielnie mieszkaniowe, co wydaje się akceptować sam wnioskodawca, odwołując się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r. (sygn. akt I OPS 1/05, ONSAiWSA nr 4/2005, poz. 63), nie mieszczą się w pojęciu „władzy publicznej”, a ich działalność nie może być utożsamiana z wykonywaniem zadań publicznych (zob. sygn. akt I OPS 1/05). Z kolei w odniesieniu do wzorca określonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji, Trybunał także stwierdził jego nieadekwatność, ponieważ art. 8¹ ust. 3 u.s.m. w ogóle nie odnosi się do kwestii sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zauważył, że argumenty powołane przez wnioskodawcę, a dotyczące tego, że „koszt założenia, utrzymania i aktualizacji strony internetowej będzie nadmiernym obciążeniem” dla większości spółdzielni mieszkaniowych, jak również tego, że nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia udostępniania tak szerokiego zakresu informacji o działalności spółdzielni mieszkaniowej osobom w ogóle niezwiązanym

ze spółdzielnią, nie stanowią uzasadnienia naruszenia wskazanych przez wnioskodawcę wzorców. Między tymi argumentami a określonymi w *petitum* wniosku przepisami Konstytucji nie występuje konieczny związek.

6. Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawca uczynił również art. 8² ust. 3 i 4 u.s.m., które stanowią: „3. Nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje rady nadzorczej. 4. Kadencja rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 3 lata”. W ocenie Trybunału, wątpliwe jest przede wszystkim obejmowanie zasadą równego traktowania wszystkich wymienionych przez wnioskodawcę podmiotów – spółdzielni mieszkaniowych, spółek, stowarzyszeń i fundacji, ze względu na istotne różnice między nimi, a w związku z tym odmienne motywy, które mogą w poszczególnych przypadkach przemawiać za ograniczeniem zasady równości. Ponadto należy zauważyć, że przecież ustawodawca w odniesieniu do niektórych podmiotów, innych niż spółdzielnie mieszkaniowe, wprowadził ograniczenia dotyczące kadencji członków rad nadzorczych (np. art. 386 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.). Jednocześnie wnioskodawca, pomimo wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku, szerzej nie uzasadnił tego, dlaczego wszystkie wyżej wskazane podmioty, odznaczające się odmiennym statusem i realizowanymi celami, wymagają równego traktowania przez ustawodawcę (mają cechę relewantną). Poprzestał jedynie na stwierdzeniu, że „w stosunku do żadnego innego rodzaju spółdzielni, ani w stosunku do żadnego innego typu podmiotu prywatnego (spółka, stowarzyszenie, fundacja itp.) takiego ograniczenia nie ma. Brak uzasadnienia dla takiego – odmiennego – traktowania spółdzielni mieszkaniowych jest równoznaczny z dyskryminacją, co narusza art. 32 Konstytucji”.

W kontekście zarzutu nieproporcjonalnego naruszenia art. 58 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca w zasadzie nie uzasadnił tego, na czym polega nadmierna ingerencja w wolność zrzeszania się, oraz tego, jakie niebezpieczeństwa wiążą się z wprowadzeniem kadencyjności rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie kwestionowanych przepisów ingerują w wolność zrzeszania się w aspekcie biernego prawa wyborczego do organu spółdzielni mieszkaniowej, to jednak ingerencja ta jest uzasadniona w świetle art. 31 ust. 3 w związku z art. 76 Konstytucji. Teza ta znajduje potwierdzenie w poglądach przedstawionych w wyroku o sygn. K 42/02, w którym Trybunał Konstytucyjny wywiódł: „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”.

W związku z powyższym art. 8² ust. 3 i 4 u.s.m. gwarantuje to, że skład rady nadzorczej – organu kontrolnego i nadzorczego spółdzielni mieszkaniowej – odzwierciedla aktualną wolę elektoratu spółdzielców, która jednak może ulec zmianie już w toku kadencji. Dzięki ustawowemu wprowadzeniu kadencyjności organu zmiana ta może zostać

uzewnętrzniona podczas najbliższych wyborów, co stanowi istotę demokracji przedstawicielskiej. Ponadto zagadnienie kadencyjności organu zawsze jest związane z problemem walki z naturalną tendencją absolutyzacji posiadanej władzy, gdyż ma utrudniać jej monopolizację (zob. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002, s. 9). W tym celu dąży się do tego, aby stworzyć prawne możliwości zastępowania jednych piastunów władzy innymi, nie tylko w razie śmierci lub wystąpienia okoliczności zmuszającej do odebrania mandatu (zob. *ibidem*). „Nie nadużyje prawdopodobnie powierzonej władzy osoba, której pełnomocnictwa wygasają w określonym terminie (gdy tylko termin nie jest zbyt długi), powracając do szeregu zwykłych obywateli – jeśli pełnomocnictwa nie będą ponowione” (zob. *ibidem*). Powyższe w całej rozciągłości odnosi się również do członków rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych.

7. Zarzuty zgłoszone w odniesieniu do art. 8³ ust. 1 u.s.m., a w zasadzie do zdania pierwszego tego przepisu (por. treść wniosku grupy posłów), nie zostały odpowiednio uzasadnione przez wnioskodawcę w kontekście wskazanego w *petitum* wzorca kontroli (art. 32 Konstytucji). Stwierdzenie, że regulacja „rodzi (...) zarzut nierównego traktowania różnych rodzajów spółdzielni” wymaga poparcia dowodami dotyczącymi odmiennego traktowania podmiotów podobnych, szczególnie w przypadku gdy między poszczególnymi rodzajami spółdzielni występują istotne różnice wynikające z celów ich działania. Zatem w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny był zobowiązany do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Argumenty typu: „przepis ustawowy określający zasady i warunki odbywania walnego zgromadzenia w częściach ma istotne luki prawne, których skutkiem może być zanarchizowanie procesu decyzyjnego tego organu” czy „ustawowe nakazywanie odbywania walnych zgromadzeń członków we wszystkich spółdzielniach mieszkaniowych (...) jest złudną wiarą w demokrację bezpośrednią, jako jedynie słuszną w samorządności spółdzielczej”, w żaden sposób nie uzasadniają naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Być może wskazują na sprzeczność z innymi przepisami Konstytucji, ale kontrola w tym zakresie jest niedopuszczalna ze względu na związanie Trybunału Konstytucyjnego zakresem wniosku.

8. Jak już wcześniej zauważono, argument mający uzasadniać niekonstytucyjność art. 11 ust. 1¹ pkt 2 u.s.m., a zawierający się w twierdzeniu, że „Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędną jednolitość regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych”, nie znajduje odzwierciedlenia w orzecznictwie Trybunału (por. sygn. S 1/05 i sygn. K 33/05). Dopuszczalne jest bowiem wprowadzenie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych korzystniejszej ochrony niż ta, którą przewiduje minimalny standard wynikający z przepisów u.o.p.l. Preferencyjne traktowanie spółdzielców jest uzasadnione szczególnym stosunkiem, jaki łączy spółdzielnię mieszkaniową i jej członków. Istnienie tej więzi jednocześnie podaje w wątpliwość zasadność stosowania wzorca kontroli określonego w art. 32 Konstytucji, w szczególności w kontekście pytania o to, czy rzeczywiście mamy do czynienia w tym przypadku z istnieniem wspólnej cechy relewantnej.

9. Przepis art. 26 ust. 1 u.s.m. przewiduje, że jeżeli w określonym budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.), niezależnie od pozostawiania przez właścicieli członkami spółdzielni. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten nie narusza prawa do zrzeszania się (art. 58 Konstytucji), gdyż pozostawia uznaniu jednostki kwestię wyboru formy tego zrzeszania (spółdzielnia lub

wspólnota mieszkaniowa). Osoby, które w różny sposób nabywają prawa do lokali w spółdzielni mieszkaniowej, jednocześnie decydują się na powstanie określonego związku z tą spółdzielnią. Natomiast w momencie zawarcia ze spółdzielnią umowy o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu, wyrażają zgodę „na członkostwo” we wspólnocie mieszkaniowej. Przy tym przynależność do spółdzielni nie powoduje zakazu stosowania innej formy organizacyjnej współdziałania, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu w obrębie danej nieruchomości (art. 26 ust. 1 *in fine* u.s.m.). Z nieuprawnioną ingerencją w wolność zrzeszania się mielibyśmy do czynienia, jeśli po wyodrębnieniu własności wszystkich lokali w budynku, nadal istniał obowiązek stosowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Prawo do ustanowienia odrębnej własności lokalu i przeniesienia jego własności nie byłoby w pełni realizowane, albowiem właściciele zostaliby pozbawieni prawa samodzielnego decydowania o sposobie zarządzania wyodrębnionymi lokalami, które to prawo obejmuje również możliwość powierzenia tego zarządu spółdzielni mieszkaniowej.

Nieadekwatność wzorca konstytucyjnego określonego w art. 75 Konstytucji wynika stąd, że beneficjentami działań władz publicznych przewidzianych w tym przepisie są obywatele, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały jeszcze zaspokojone, a więc te osoby, które dotąd nie uzyskały własnego mieszkania. Natomiast art. 26 ust. 1 u.s.m. odnosi się do sytuacji wyodrębnienia własności wszystkich lokali. Tym samym kwestionowany przepis dotyczy podmiotów dysponujących prawem odrębnej własności lokalu, których potrzeby mieszkaniowe zostały już zaspokojone.

10. W związku z art. 35 ust. 2¹ u.s.m. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że realizacja roszczeń członków spółdzielni mieszkaniowej o przeniesienie odrębnej własności lokali w budynkach została przez ustawodawcę uzależniona od uregulowania sytuacji prawnej gruntów, na których spółdzielnie wzniosły te budynki (art. 36 u.s.m.). Wobec tego art. 35 u.s.m. przyznaje spółdzielniom mieszkaniowym roszczenia mające ułatwić uporządkowanie tej sytuacji poprzez nabycie własności lub prawa użytkowania wieczystego do gruntów. Zgodnie z art. 35 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.m., spółdzielnia mieszkaniowa, która 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem. Jeżeli jednak właścicielem działek budowlanych jest Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, zamiast przeniesienia własności tych działek na rzecz spółdzielni działki te, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej, zostają jej oddane w użytkowanie wieczyste (art. 35 ust. 2 u.s.m.). Zatem w odniesieniu do tego rodzaju gruntów ustawodawca pozostawił spółdzielni mieszkaniowej swobodę wyboru prawa do gruntu, którego będzie dochodzić od właściciela. Podejmując decyzję w tym zakresie, spółdzielnia mieszkaniowa musi uwzględnić fakt, że wynagrodzenie z tytułu nabycia prawa własności działek gruntu ustala się w wysokości równej wartości rynkowej tych działek, przy czym nie uwzględnia się wartości budynków i innych urządzeń, o ile zostały wybudowane lub nabyte przez spółdzielnię lub jej poprzedników prawnych. Dodatkowo, jeżeli właścicielem zbywanych działek jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, właściwy organ może udzielić bonifikaty na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (art. 35 ust. 3 u.s.m.). Przy czym tego typu bonifikata pozostaje w gestii starosty lub organu wykonawczego gminy, powiatu, samorządu województwa, zarówno co do możliwości udzielenia, jak i jej wysokości (zob. G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 287).

Przyznanie spółdzielni mieszkaniowej (jej członkom) uprawnienia do dokonania wyboru prawa do gruntu, o które wystąpi do Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, jest zasadne z tego względu, że koszty wynikające z tytułu przeniesienia własności lub ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obciążą członków spółdzielni, którym przysługują prawa do lokali znajdujących się w budynkach położonych na działkach nabywanych przez spółdzielnię, bądź też koszty te poniesie cała spółdzielnia (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 545-546). Nie ma podstaw do żądania pokrycia powyższych kosztów wyłącznie przez osoby składające wniosek o ustanowienie odrębnej własności lokalu, skoro są to koszty działania, które zobowiązana jest podjąć spółdzielnia mieszkaniowa, a nie część jej członków (zob. *ibidem*, s. 546-547). Jeżeli każdemu członkowi przysługuje roszczenie o przekształcenie dotychczasowych spółdzielczych praw do lokali w odrębną własność, to spółdzielnia nie może uzależniać realizacji tego roszczenia od wpłaty świadczeń innych niż określone w art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. (zob. *ibidem*, s. 547).

Wyjątek od reguły pozostawiającej spółdzielni mieszkaniowej możliwość wyboru prawa, którym będzie dysponować w odniesieniu do gruntu, wynika z kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 35 ust. 2¹ u.s.m. W świetle tego przepisu, jeżeli właścicielem zbywanych działek budowlanych, o których mowa w art. 35 ust. 1 u.s.m., jest Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki i została przez właściwy organ udzielona bonifikata na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.), to na pisemny wniosek osoby, której przysługuje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu i o przeniesienie jego własności, zarząd spółdzielni jest obowiązany w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wyodrębnienie własności lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej do wystąpienia z pisemnym wnioskiem do właściciela nieruchomości o sprzedaż tej nieruchomości na warunkach udzielonej bonifikaty. Jak stwierdza M. Bednarek, w art. 35 ust. 2¹ u.s.m. mowa jest o sytuacji, gdy Skarb Państwa lub gmina, jako właściciele nieruchomości gruntowej, uprzednio ustanowiły na rzecz spółdzielni mieszkaniowej prawo użytkowania wieczystego i w związku z tym udzieliły bonifikaty określonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami (zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 788-789). Kandydat na właściciela lokalu spółdzielczego, nieusatysfakcjonowany takim prawem do gruntu, może żądać od spółdzielni, a pośrednio od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, by te „wzmocniły” prawo do gruntu przysługujące spółdzielni mieszkaniowej przenosząc na nią tytuł własności nieruchomości gruntowej (zob. *ibidem*, s. 789). Sprzedaż ta również ma się odbyć „na warunkach udzielonej bonifikaty”, a więc z zastosowaniem bonifikaty w takiej samej wysokości, jak bonifikata udzielona przy oddawaniu spółdzielni gruntu w użytkowanie wieczyste (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 554-555).

Z powyższego wynika, że art. 35 ust. 2¹ u.s.m. przyznaje osobie, której przysługuje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu i o przeniesienie jego własności, prawo decydowania, czy w procesie porządkowania stanu prawnego gruntów spółdzielnia mieszkaniowa pozostanie dysponentem prawa użytkowania wieczystego, czy też będzie musiała wystąpić o przeniesienie prawa własności gruntu. Tym samym wola wszystkich członków spółdzielni, która mogłaby być wyrażona w uchwale walnego zgromadzenia, zastąpiona została wolą jednego z jej członków. Wskutek wprowadzenia niniejszego unormowania dochodzi do preferencyjnego traktowania sytuacji członka spółdzielni mieszkaniowej określonego w kwestionowanym przepisie. Może on bowiem swobodnie zadecydować o uszczupleniu majątku spółdzielni i jej poszczególnych członków poprzez ustanowienie obowiązku zapłaty wynagrodzenia z tytułu uzyskania własności gruntu, w wysokości równej jego wartości rynkowej, obniżonej o kwotę udzielonej bonifikaty. Tym samym „konsekwencje wniosku jednej osoby, której przysługuje roszczenie o ustanowienie i

przeniesienie odrębnej własności lokalu, będą ponosić pozostali członkowie i osoby, którym przysługują prawa do lokalu w nieruchomości” (zob. M. Wrzolek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse nowelizacji. Uwagi do ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (cz. 2)*, „Palestra” nr 9-10/2007, s. 149). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, takie nierówne potraktowanie podmiotów podobnych, a więc poszczególnych członków spółdzielni mieszkaniowej, nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia celu regulacji. Wniosek ten jest uprawniony w świetle reguły, że ustanowienie odrębnej własności lokalu może nastąpić nie tylko w przypadku, gdy spółdzielnia mieszkaniowa jest właścicielem nieruchomości gruntowej, lecz wystarczy, że dysponuje prawem użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Zatem unormowanie zawarte w art. 35 ust. 2¹ u.s.m. nie ma znaczenia z punktu widzenia dopuszczalności przekształceń praw członków spółdzielni mieszkaniowej, a stanowi jedynie niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pewnej grupy spółdzielców, dokonywane kosztem ochrony interesów majątkowych spółdzielni jako całości oraz pozostałych jej członków.

11. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 48 u.s.m., Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że treść wniosku dotyczy jedynie regulacji, która „nakazuje nieodpłatne przenoszenie przez spółdzielnię własności lokali na najemców mieszkań w budynkach przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe od jednostek państwowych nieodpłatnie”. W świetle obowiązującej przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości, powyższe skutkuje koniecznością objęcia kontrolą tylko art. 48 ust. 3 u.s.m. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nabyła mieszkanie zakładowe od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej nieodpłatnie, to jest obowiązana przenieść własność takiego lokalu na najemcę, na jego wniosek, tylko w zamian za spłatę zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz pokrycie kosztów dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal. Wobec tego najemca uzyskuje prawo własności mieszkania za kwotę rążąco odbiegającą od wartości rynkowej lokalu. Wzgląd na to, czy najemca partycypował finansowo w budowie lokalu (czego wymaga się od spółdzielców) w ogóle nie ma znaczenia dla ustawodawcy (zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 762). Okoliczność, że spółdzielnia mieszkaniowa otrzymała w przeszłości darowiznę w postaci budynku mieszkalnego lub pojedynczego mieszkania, jest dla prawodawcy wystarczającym uzasadnieniem do tego, by najemca lokalu również otrzymał mieszkanie niemal nieodpłatnie (zob. *ibidem*).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w analizowanym przypadku mamy do czynienia z koniecznością objęcia własności spółdzielczej taką samą ochroną, jaka przysługuje innym postaciom własności prywatnej. Chodzi bowiem o sytuację analogiczną do ochrony własności spółdzielczej „na zewnątrz”, a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, a nie w relacji do spółdzielców. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowany przepis stanowi ingerencję w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, polegającą na takim jego ograniczeniu, które nie znajduje dostatecznego uzasadnienia i nie spełnia konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczeń o tak daleko idącym zakresie. Założenie, w myśl którego najemca spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego – przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię – mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest uprawniony do nabycia własności tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła odzwierciedlenia wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego do ogółu jej członków (por. sygn. K 5/01). Wynika to stąd, że kwestionowany

przepis stanowi nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące właścicielowi prawo rozporządzania rzeczą.

W powyższym kontekście, Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje utrwalone w orzecnictwie stanowisko, że możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Tymczasem art. 48 ust. 3 u.s.m. w trojaki sposób ogranicza swobodę rozporządzania przez właściciela lokalem mieszkalnym. Po pierwsze, zobowiązuje go w sposób bezwzględny do przeniesienia przysługującego mu prawa, jeżeli najemca złoży odpowiedni „wniosek”. Po drugie, w kwestionowanym przepisie określona została osoba, na której rzecz spółdzielnia mieszkaniowa ma dokonać przeniesienia własności. Po trzecie, ustawodawca wyznaczył wartość świadczenia przypadającego właścicielowi w zamian za utracony lokal, która rażąco odbiega od jego wartości rynkowej (por. sygn. K 33/00). Powyższe oznacza, że spółdzielnia mieszkaniowa pozbawiona została nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej w swoim ręku, ale także odebrano jej wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu, a ponadto – co jeszcze istotniejsze – ograniczono możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność (por. sygn. K 33/00). Tym samym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, doszło do naruszenia istoty prawa własności poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia składającego się na treść prawa własności.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wynikająca z art. 48 ust. 3 u.s.m. ingerencja we własność prywatną idzie tak daleko, że nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Nieodpłatne nabycie mieszkań należących do państwowych jednostek organizacyjnych nie daje dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym. 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. Majątku spółdzielni mieszkaniowej, będącego prywatną własnością jej członków, nie można traktować tak jak majątku Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, wobec którego – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82) – ustawodawcy przysługują dalej idące możliwości ingerencji. Zasada ta dotyczy również stwarzania preferencji w nabyciu własności – państwo nie może ich tworzyć obciążając jednocześnie podmioty „niepaństwowe”, których prawo własności podlega konstytucyjnej ochronie (zob. sygn. K 5/01). Założenie, że uzyskane nieodpłatnie prawo może usprawiedliwiać wprowadzone w terminie późniejszym roszczenia i ograniczenia wobec majątku osób prywatnych (spółdzielni i spółdzielców), jest nie do pogodzenia z konstytucyjną ochroną prawa własności. „W stosunkach majątkowych z podmiotami prywatnymi Państwo nie może korzystać ze szczególnych przywilejów i przedstawiać jako uzasadnienie swojej ingerencji świadczeń finansowych, których zwrotu wcześniej się skutecznie zrzekło” (zob. K 5/01).

Ustawodawca nie powinien tworzyć sytuacji, gdy na status prawny określonej rzeczy z założenia większy wpływ ma inna osoba, dysponująca tylko pochodnymi uprawnieniami do korzystania z rzeczy (w tym przypadku najemca), niż jej właściciel (por. sygn. K 33/00). Prawidłowe funkcjonowanie własności zakłada konieczność stworzenia podstaw swobodnego zaufania i pewności tego prawa. Jeżeli własność, nabytą na podstawie prawa ustanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę, można łatwo odebrać właścicielowi, pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich utrata własności następuje, to prawo własności nie może spełniać swojej konstytucyjnej funkcji.

12. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej, jeżeli członek spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, w związku z przekształceniem po 23 kwietnia 2001 r. tego prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub w związku z nabyciem po tym dniu własności tego lokalu, nie dokonał całkowitej spłaty należnej spółdzielni z tego tytułu, to z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy niespłaconą kwotę umarza się jako nienależną, jeżeli dokonana spłata pokrywa całkowite koszty budowy lokalu. Jak można sądzić, unormowanie to zmierza do zrekomensowania obciążeń związanych z uzyskaniem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub odrębnej własności lokalu tym członkom, którzy przekształcili lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego po 23 kwietnia 2001 r. (tj. od wejścia w życie u.s.m.), a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, czyli do 30 lipca 2007 r., i ponieśli większe wydatki niż przewidziane w znowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (zob. M. Wrzolek-Romańczuk, *op. cit.*, s. 148). Bez wątpienia zatem kwestionowany przepis pozostaje w funkcjonalnym związku w szczególności z wprowadzonymi w ustawie zmieniającej nowymi zasadami przekształcania spółdzielczych praw do lokali w prawo odrębnej własności lokalu (por. art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ u.s.m.).

Wnioskodawca zarzuca art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej „arbitralną ingerencję ustawodawcy w treść zawartych umów, zgodnych z przepisami ustawowymi obowiązującymi w dacie zawierania tych umów”. Wskazany we wniosku wzorzec konstytucyjny zawarty jest w art. 2 Konstytucji, z którego wyprowadzana jest m.in. zasada niedziałania prawa wstecz. Trybunał Konstytucyjny rozumie tę zasadę „nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* w właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych” (orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6).

Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej oznacza ingerencję ustawodawcy w umowne stosunki prawne ukształtowane pod rządami przepisów u.s.m. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Ustawowo modyfikuje wcześniej ustalony obowiązek członka spółdzielni mieszkaniowej stanowiący ekwiwalent z tytułu uzyskania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub nabycia odrębnej własności lokalu. Tym samym ingeruje w prawo nabyte przez spółdzielnię mieszkaniową, a polegające na roszczeniu spłaty należności określonej w umowie zawartej z członkiem spółdzielni.

Niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej jest uzasadniona także w świetle wyroku o sygn. P 16/08, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją m.in. art. 12 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu, oraz art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłączenie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu. Niezgodność ta, w ocenie Trybunału, polegała na arbitralnym wkroczeniu w istotę prawa własności (przez wprowadzenie opatrzonego sankcją karną przymusowego, nieekwiwalentnego uwłaszczenia, na rzecz osób – także nieczłonków spółdzielni – które mają zaspokojoną potrzebę mieszkaniową), co przeczy zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza zasadę równej ochrony prawnej własności (zob. sygn. P 16/08).

13. W odniesieniu do art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej Trybunał Konstytucyjny zauważył, że jako wzorce kontroli w *petitum* wniosku wskazane zostały art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 58 Konstytucji, zaś w uzasadnieniu pojawił się dodatkowo art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przewiduje zakaz stanowienia prawa z mocą wsteczną. W tej sytuacji Trybunał dokonał oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia wszystkich powyższych wzorców, ponieważ na istotę wniosku, skargi konstytucyjnej, czy pytania prawnego składają się zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu (por. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej stanowi, że stosując przepis art. 8² ust. 3 u.s.m., zgodnie z którym nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje rady nadzorczej, liczbę kadencji oblicza się, biorąc pod uwagę dotychczasowy staż członka rady nadzorczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany przepis oznacza arbitralną ingerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal (naruszenie art. 2 Konstytucji). 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, *op. cit.*, 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).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej narusza art. 58 ust. 1 Konstytucji również w innym aspekcie, a mianowicie poprzez ograniczenie autonomii decyzyjnej członków spółdzielni, którzy wcześniej obdarzyli zaufaniem określonych członków rady nadzorczej, a mimo to z dniem wejścia w życie niniejszej regulacji mandat niektórych członków wygaś z mocy prawa (dotyczy to tych, którzy sprawują funkcję dłużej niż kolejną drugą kadencję). Oznacza to ingerencję w wolność zrzeszania się nieznaną oparcia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). O ile wprowadzenie na mocy art. 8² ust. 3 i 4 u.s.m. kadencyjności rady nadzorczej znajduje konstytucyjne uzasadnienie (por. sygn. K 42/02), to nagromadzenie na gruncie art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej naruszeń zasad konstytucyjnych (wynikających w szczególności z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji) powoduje, że kwestionowany przepis ten nie może w sposób pozytywny przejść testu proporcjonalności.

W zakresie badania zgodności art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 32 Konstytucji Trybunał był zobowiązany umorzyć postępowanie, gdyż – pomimo wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku – wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Ponownie odwołał się jedynie do stwierdzeń: „W stosunku do żadnego innego rodzaju spółdzielni, ani w stosunku do żadnego innego typu podmiotu prywatnego (spółka, stowarzyszenie, fundacja itp.) takiego ograniczenia nie ma. Brak uzasadnienia dla takiego – odmiennego – traktowania spółdzielni mieszkaniowych jest równoznaczny z dyskryminacją, co narusza art. 32 Konstytucji”, które – ich zdaniem – stanowią wystarczający dowód niekonstytucyjności art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej.

14. Zarzut niezgodności z Konstytucją art. 93a prawa spółdzielczego wiąże się z tym, że zdaniem wnioskodawcy przepis ten „ustanawia *de facto* nadzór administracyjny ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nad

działalnością spółdzielni mieszkaniowych”. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że w tym zakresie twierdzenia wniosku nie znajdują uzasadnienia. Uprawnienia nadzorcze oznaczają bowiem prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 93). Istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania jednostki podporządkowanej, które jest obserwowane z punktu widzenia określonego kryterium (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 139). Organ nadzorczy wyprowadza te konsekwencje, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności podmiotu nadzorowanego (zob. *ibidem*). Tymczasem uprawnienia przyznane ministrowi w art. 93a prawa spółdzielczego nie mają charakteru władczego (zob. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 397). Obowiązek informacyjny spółdzielni wobec ministra (art. 93a § 1 prawa spółdzielczego) nie został obwarowany żadną sankcją, która by polegała na bezpośrednim i władczym wpłynięciu na zachowanie spółdzielni. Jedynie w przypadku gdy minister stwierdzi naruszenie prawa przez spółdzielnię mieszkaniową, występuje do właściwego związku rewizyjnego, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, lub do Krajowej Rady Spółdzielczej z wnioskiem o przeprowadzenie lustracji (art. 93a § 2 prawa spółdzielczego). Podmioty te mają obowiązek wszcząć lustrację w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku ministra (art. 93a § 3 prawa spółdzielczego), jednak ich beczynność również nie jest obwarowana żadną sankcją. Jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nie wykonuje wniosków z przeprowadzonej lustracji, minister nakazuje jej uwzględnienie tych wniosków w terminie 3 miesięcy (art. 93a § 5 prawa spółdzielczego). Także w tym przypadku niewykonanie nakazu ministra nie powoduje ujemnych konsekwencji dla spółdzielni mieszkaniowej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zakres przedmiotowy art. 78 Konstytucji obejmuje „orzeczenia i decyzje”, a więc wszelkie rozstrzygnięcia indywidualne, kształtujące lub określające prawa, obowiązki i status prawny stron postępowania. Prawo do zaskarżania obejmuje więc zarówno postępowanie sądowe, jak i administracyjne (zob. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5). W zakresie postępowania administracyjnego, prawo to odnosi się więc do możliwości kwestionowania dokonanej autorytatywnie (jednostronnie i władczo) konkretyzacji normy materialnoprawnej przez organ administracji publicznej. Natomiast na gruncie art. 93a prawa spółdzielczego nie mamy do czynienia z władczym określeniem przez ministra sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowej, a więc z wydaniem decyzji w ramach postępowania administracyjnego. Dlatego też Trybunał stwierdził nieadekwatność wzorca kontroli określonego w art. 78 Konstytucji.

Podobny do powyższego wniosek sformułował Trybunał w związku z art. 146 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten zawiera jedynie przykładowy katalog kompetencji Rady Ministrów, przez co nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności art. 93a prawa spółdzielczego.

W zakresie badania kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał po raz kolejny zobowiązany był umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na nieuzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości i ograniczenie się tylko do stwierdzenia: „Dodatkowym aspektem kwestionowanego przepisu jest jego skierowanie wyłącznie do spółdzielni mieszkaniowych i pominięcie innych form działalności spółdzielni, w których mogą powstawać niemniej poważne uchybienia w ich działalności. Przykładowo, chodzi tu o spółdzielnie pracy, spółdzielnie obrotu towarowego”.

15. Umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 12 ustawy zmieniającej, który – zdaniem wnioskodawcy – wprowadza zbyt krótką, bo zaledwie 18-dniową *vacatio legis*, wynika z kilku względów.

Jak przypomniał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18 lipca 2006 r. (sygn. K 34/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 90), „«odpowiedniość» *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami po ogłoszeniu nowych przepisów, w sposób uwzględniający ich treść. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej, której okres może być różny. Ocena zaś, czy w konkretnym przypadku długość przewidzianej *vacatio legis* jest odpowiednia zależy od szeregu okoliczności, zwłaszcza zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym także od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych”. W tym kontekście należy zauważyć, że wnioskodawca sformułował zarzut zbyt krótkiej *vacatio legis* generalnie („zbiorniczo”) w odniesieniu do wszystkich przepisów ustawy zmieniającej, nie uzasadniając go poprzez zindywidualizowanie do poszczególnych regulacji wprowadzanych tą ustawą (z wyjątkiem art. 4 ust. 4¹ u.s.m., który jednak został przez wnioskodawcę nieprawidłowo zinterpretowany).

Ponadto *vacatio legis* przewidziana w art. 12 ustawy zmieniającej odpowiada generalnym założeniom art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.), zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W takiej sytuacji „uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmienionym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu w sprawie *vacatio legis*” (wyrok TK z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75).

Dodatkowo uwzględnienia wymaga to, że kwestionowany termin wejścia w życie ustawy zmieniającej już minął. Jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. K 55/02, „W praktyce oznacza to, że wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich, czasem kosztem wzmożonego wysiłku, nakładu środków finansowych itd. Działająca wstecz decyzja przekreślająca wejście w życie aktu prawnego, który zaczął już obowiązywać, mogłaby zostać przez nich oceniona jako naruszająca ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Okazałoby się bowiem, że posłuszeństwo ustawie i staranność w dostosowywaniu swej działalności do wymagań prawnych nie popłaca; w lepszej sytuacji znaleźliby się ci adresaci normy, którzy ją zlekceważyli”.

16. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, że nie badał zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych przez wnioskodawców na rozprawie, a nieujętych w pisemnym wniosku, a także nie uwzględnił zgłoszonych dopiero podczas rozprawy nowych wzorców kontroli. Powodem tego był przede wszystkim wzgląd na moment dokonania powyższego rozszerzenia wniosku oraz niedostateczne uzasadnienie nowych zarzutów. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Ewy Łętowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, do zawartego w nim postanowienia o umorzeniu postępowania w zakresie, w jakim dotyczy to art. 8³ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych).

Uważam, że:

1) nie występowały podstawy do umorzenia postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), a sprawę należało rozpatrzyć merytorycznie, tzn. zgodnie z wnioskiem ocenić zgodność art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji;

2) art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

1. W wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne, z powołaniem na art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzono postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji, uznając, że zachodzi tu niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał, podejmując decyzję o umorzeniu, uznał, że zarzut sprzeczności zaskarżonej normy z art. 32 Konstytucji nie został uzasadniony przez wnioskodawcę. Trybunał uznał, że sformułowanie zawarte we wniosku, iż kwestionowana regulacja „rodzi (...) zarzut nierównego traktowania różnych rodzajów spółdzielni”, wymaga poparcia dowodami dotyczącymi odmiennego traktowania podmiotów podobnych, w szczególności gdy pomiędzy różnymi rodzajami spółdzielni występują istotne różnice wynikające z celów ich działania.

Zaskarżona norma przewiduje możliwość umieszczenia w statucie spółdzielni klauzuli dopuszczenia odbywania walnego zgromadzenia częściami – gdy liczba członków przekroczy 500 osób, z tym że rada nadzorcza ma prawo określenia zasad przypisania uprawnionych członków do poszczególnych kurii.

Zaskarżony przepis nie przewiduje wprost kurializacji walnego zgromadzenia, lecz stwarza w tym względzie opcję dla statutu.

2. Zaskarżony przepis dotyczy walnego zgromadzenia. Jest to organ występujący obligatoryjnie we wszystkich spółdzielniach, charakteryzujący typologicznie tę osobę prawną. W każdej spółdzielni, niezależnie od tego, o jaką spółdzielnię (czym się zajmującą) chodzi, musi istnieć walne zgromadzenie. W ogólności w korporacyjnych osobach prawnych, których wyróżnikiem jest zgrupowanie osób, musi istnieć podobny organ, będący reprezentacją zrzeszonych osób (jakkolwiek nie musi on rzecz jasna nosić nazwy „walne zgromadzenie”). Zakres i przedmiot woli wyrażanej przez taką reprezentację różni się w zależności od celu i przedmiotu działania osoby prawnej. Walne zgromadzenie jest jednak cechą struktury każdej spółdzielni. Organ taki wyraża swoją wolę w postaci uchwał, przyjmowanych większością głosów. Uchwały te są emanacją woli organu i są przezeń wypracowane.

3. To ostatnie stwierdzenie oznacza, że podejmowanie uchwał nie może być redukowane tylko do aktu głosowania za uchwałą lub przeciw uchwale, ale musi być powiązane z mechanizmem uczestnictwa członków walnego zgromadzenia w akcie wypracowywania treści uchwały: oceny projektu, dyskusji nad nim, modyfikacji, poprawiania, odrzucania i przyjmowania poprawek itd. Gdy walne zgromadzenie obraduje *viritim*, mechanizm ten jest zapewniony przez fakt obecności. Podział walnego zgromadzenia na kurie oczywiście nie ma wpływu na głosowanie w celu przyjęcia lub odrzucenia uchwały – wystarczy bowiem zsumować wyniki głosowania w kuriach. Mechanizm taki bynajmniej nie tamuje też samej możliwości dyskusji – w ramach kurii. Wyklucza jednak wpływ zebranych w kuriach i wpływ przeprowadzonych przez nich dyskusji – na treść uchwały. Jeżeli bowiem uchwały podjęte w poszczególnych kuriach będą się między sobą różniły – wówczas po prostu brak będzie możliwości dojścia do skutku uchwał walnego zgromadzenia. Alternatywą jest sprowadzenie roli walnego zgromadzenia do „maszynki do głosowania” nad niezmiennym projektem uchwały (przygotowanym przez biurokrację spółdzielczą). Jeżeli zmiany w spółdzielczości mieszkaniowej dokonywane są pod hasłem walki z patologiami ograniczającymi demokrację wewnątrzspółdzielczą, to akurat tej biurokracji dostarczono (zapewne w niezamierzony sposób) nowy instrument patogeny w postaci możliwości kurialnego działania walnego zgromadzenia. Niechcący ujawniono też zasadnicze niezrozumienie sposobu działania demokracji deliberacyjnej: nie tyle przecież chodzi w niej o proste narzucenie zdania większości w drodze przegłosowania, ile o wzajemną informację i dojście do konsensu w drodze ucierania poglądów. Z tego punktu widzenia walne zgromadzenie kurialne jest nawet gorsze od zebrania przedstawicieli – bo to ostatnie jednak obraduje *viritim*. I można co prawda zastanawiać się, czy i kiedy demokracja pośrednia jest gorsza (i w czym) od demokracji bezpośredniej, ale najgorsza nawet demokracja pośrednia zakłada jednak, że demokratycznie wybrani przedstawiciele mogą efektywnie wypracować w deliberacjach jeden pogląd. Natomiast obrady kuriami walnego zgromadzenia albo będą sprowadzone do fasadowego głosowania (nad projektem przygotowanym przez biurokrację spółdzielczą), albo doprowadzą do sytuacji, gdy w poszczególnych kuriach powstaną uchwały różnej treści – co oznacza brak możliwości powstania jednej uchwały walnego zgromadzenia.

4. Tego rodzaju sytuacja oznacza fasadyzację instytucji walnego zgromadzenia. Sytuacja taka – z racji rozwiązania normatywnego przyjętego w art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – dotyczy tylko spółdzielni mieszkaniowych. W tej sytuacji zarzut wniosku o naruszeniu art. 32 Konstytucji przez zaskarżony przepis jest trafny. Naruszenie równości dotyczy spółdzielni mieszkaniowych – w porównaniu z innymi spółdzielni. Cechą relewantną jest posiadanie przez każdą spółdzielnię organu stanowiącego w postaci walnego zgromadzenia. Jest to cecha konieczna każdej spółdzielni, niezależnie od przedmiotu i celu jej działania. Wprowadzenie zaskarżonej normy oznacza dopuszczenie wobec spółdzielni mieszkaniowej do sytuacji, gdy najważniejszy organ decydujący o jej demokratyzmie będzie albo fasadowy („maszynka do głosowania” nad niezmiennymi projektami uchwał, bo wtedy można zsumować wyniki głosowania w kuriach), albo sparaliżowany (obradę w kuriach doprowadzą do wielości „częstkowych” projektów? fragmentów? uchwał, których nie ma jak przekształcić w wymaganą przez prawo uchwałę walnego zgromadzenia jako całości).

5. Ponieważ do prawniczych notoriów należy okoliczność, że walne zgromadzenie istnieje w każdej spółdzielni i że musi ono móc realizować swe funkcje, trudno mi pogodzić się z poglądem wyrażonym w wyroku, iż należało coś jeszcze we wniosku powiedzieć, aby zarzut uzasadnić, skoro prawidłowo wskazano przedmiot kontroli, wzorzec konstytucyjny

oraz nawet stwierdzono, że dochodzi tu do nierównego traktowania spółdzielni w tych zakresach, w jakich powinny być one traktowane jednakowo, bez względu na przedmiot i cel działania (status walnego zgromadzenia i warunki jego efektywnego funkcjonowania). Dodać należy, że kwestia art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych była przedmiotem wymiany zdań w czasie rozprawy, a nawet przedmiotem pytań ze strony składu zadawanych właśnie w sposób, jak to przedstawiam w zdaniu odrębnym.

6. Wniosku o niekonstytucyjności art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie osłabia fakt, że przepis ten przewiduje tylko opcję statutową, a nie wywołuje sam skutku bezpośredniego. Kontrola konstytucyjności dotyczy bowiem także takich przepisów. Zaznaczyć należy, że istnienie takiej opcji oznacza dostarczenie biurokracji spółdzielczej patogenego narzędzia wobec demokracji spółdzielczej.

7. W tej sytuacji uważam, że brak było podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na (pogląd przyjęty w wyroku) brak uzasadnienia zarzutu sprzeczności art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji. Uważam nadto, że kontrolowany przepis powinien być uznany za niekonstytucyjny.

Inną zaś kwestią, której nie rozwijam w niniejszym zdaniu odrębnym, jest to, w jakich sytuacjach i w jakich granicach – w szczególności w przypadku kontroli abstrakcyjnej – przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny, że zarzut został niedostatecznie uzasadniony, powinno skutkować umorzeniem postępowania, a nie stwierdzeniem konstytucyjności (wobec braku obalenia domniemania konstytucyjności, towarzyszącego aktom normatywnym).

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Mazurkiewicza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, w części dotyczącej pkt 11 wyroku.

Wyrażam przekonanie, że art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.) jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 78 Konstytucji.

Art. 93a powołanej ustawy ustanawia nadzór administracyjny właściwego ministra do spraw budownictwa nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych: kwestionowany przepis przewiduje prawo ministra do żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i działalności spółdzielni mieszkaniowych, niezbędnych do dokonywania przez ministra oceny działalności spółdzielni w zakresie ich zgodności z prawem i gospodarności, a w przypadku niewykonania przez spółdzielnię mieszkaniową wniosków z przeprowadzonej przez właściwy organ lustracji minister ma prawo nakazać spółdzielni uwzględnienie tych wniosków w terminie 3 miesięcy.

Przedmiotowy przepis stanowi niedopuszczalną, niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego ingerencję ustawodawczą, sprzeczną z konstytucyjnie

chronionym statusem spółdzielni jako osoby prawnej. Konstytucja nie przyznaje Radzie Ministrów ani poszczególnemu ministrowi uprawnień do sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością samorządu spółdzielczego w takim zakresie. Z uwagi na przekroczenie w art. 93a ustawy kompetencji organu administracji państwowej w stosunku do osoby prawnej prawa prywatnego, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, co Trybunał władny był uwzględnić z urzędu. Ustawa nie określa również formy prawnej rozstrzygnięć ministra w tych sprawach ani nie przewiduje żadnego trybu ich zaskarżenia przez spółdzielnię, co z kolei niezgodne jest z art. 78 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, zgłosiłem zdanie odrębne do wyroku w sprawie o sygn. K 64/07 z 15 lipca 2009 r.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bohdana Zdziennickiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do:

- 1) punktu 4 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 8² ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uważam, że art. 8² ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi,
- 2) punktu 11 sentencji wyroku stwierdzającego, że art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze nie jest niezgodny z art. 78 i art. 146 ust. 4 Konstytucji. Uważam, że art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze jest niezgodny z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi,
- 3) postanowienia o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie zbadania zgodności art. 8³ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

Rozprawa w dniu 15 lipca 2009 r. potwierdziła, że spółdzielczość mieszkaniowa stanowi trwały element naszej rzeczywistości i nie jest formą, która powinna być z woli ustawodawcy stopniowo „wygaszana”. Z materiałów zgromadzonych w sprawie wynika znaczenie dorobku spółdzielczości mieszkaniowej w zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz w utrzymywaniu budynków w stanie umożliwiającym ich zamieszkanie. Mniej lub więcej odgórna likwidacja spółdzielczości mieszkaniowej byłaby nie tylko społecznie szkodliwa, ale wymagałaby (w dobie kryzysu gospodarczego!) poważnych nakładów finansowych. Zostaliby nimi, ku swemu zaskoczeniu, obciążeni sami spółdzielcy. Musieliby bowiem pokryć koszty wszystkich czynności związanych z porządkowaniem stanów prawnych i scalaniem obciążeń i należności, wyceną wartości itp. Co więcej, mimo

uzyskania w miejsce spółdzielczych praw, odrębnej własności lokali nadal mieliby taką samą sytuację mieszkaniową. Natomiast zostaliby obciążeni w odpowiednich częściach wszelkimi długami likwidowanej spółdzielni. W miejsce zaś zlikwidowanej w toku bardzo skomplikowanej procedury spółdzielni, musieliby powołać albo ułomną osobę prawną, jaką jest wspólnota mieszkaniowa, albo na przykład utworzyć znowu spółdzielnię, ale już usługową, bo przeznaczoną tylko do zarządzania częściami budynku (stanowiącym współwłasność właścicieli odrębnych lokali) przeznaczonymi do wspólnego korzystania. Należałoby wtedy zupełnie nowatorsko rozwiązać wiele skomplikowanych kwestii związanych z relacjami współwłaścicieli części budynku przeznaczonych do wspólnego użytku z powołaną przez nich samych usługową spółdzielnię (mającą w przeciwieństwie do wspólnoty mieszkaniowej osobowość prawną) do zarządzania ich współwłasnością. W żadnej mierze nie byłoby to więc – jak twierdzą niektórzy – proste „przekształcenie” poprzednio istniejącej spółdzielni mieszkaniowej w inny rodzaj spółdzielni – „spółdzielnie do zarządzania”.

II

Zgadzam się z wyrokiem w tych jego częściach, gdzie stwierdza on, że:

- 1) spór przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczył tylko zgodności przepisów ustawy o spółdzielczości mieszkaniowej z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi a nie oceny istniejącej praktyki (skostnienia struktur spółdzielczych, licznych nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu, wypaczeń biurokratycznych),
- 2) obowiązująca Konstytucja nie różnicuje statusu korporacyjnych osób prawnych w zależności od tego, kiedy one powstały. Stąd spółdzielnie mieszkaniowe powstałe w okresie PRL-u podlegają takiej samej ochronie, jak spółdzielnie (i inne osoby prawne) powstałe po 1989 roku,
- 3) nie istnieje żadne konstytucyjne prawo do żądania przez członka spółdzielni uwłaszczenia się na mieniu spółdzielni (mieniu pozostałych członków spółdzielni),
- 4) nie można mieszać aspektów korporacyjnych spółdzielczości z jej aspektami majątkowymi,
- 5) samodzielność i samorządność spółdzielni wyznacza ustawodawca granice ingerencji w jej interną,
- 6) nie można tworzyć nowych rozwiązań opierając się na założeniu, że między członkami spółdzielni a jej statutowymi organami istnieje stała walka, w której ustawodawca ma się angażować po stronie słabszej – członkach traktujących własną spółdzielnię jako ciało sobie całkowicie obce,
- 7) spółdzielnia jako osoba prawna typu korporacyjnego musi mieć zapewnione przez ustawodawcę podstawowe standardy konieczne dla jej funkcjonowania w obrocie prawnym nie można arbitralnie obciążać jej dodatkowymi nakazami i zakazami o charakterze publiczno-prawnym,
- 8) własność spółdzielcza podlega takiej samej ochronie jak każda inna własność.

III

1. Za niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji uważam art. 8² ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, który stanowi, że nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

Trybunał Konstytucyjny trafnie wskazuje, że przedmiotowe przepisy ingerują w wolność zrzeszania się w spółdzielniach mieszkaniowych. Błędnie jednak przyjęto, że ingerencja ta jest uzasadniona w świetle art. 31 ust. 3 w związku z art. 76 Konstytucji.

Jak już stwierdziłem w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie o sygn. K 42/02 nie zgadzam się z poglądem, że art. 76 Konstytucji zobowiązujący władze publiczne do ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców” m.in. „przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi” ma także znaczenie w relacjach spółdzielców z ich spółdzielniami mieszkaniowymi i dlatego powinny być stworzone publicznoprawne uregulowania ustawodawcze precyzujące zakres takiej ochrony członków przeciwko swojej organizacji spółdzielczej. Moim zdaniem naruszałoby to jedność osoby prawnej i związane z nią stosunki wewnętrzne, a jednocześnie godziłoby w podstawowe zasady i wartości spółdzielczości, które podlegają konstytucyjnej ochronie.

W niniejszej sprawie Trybunał powołuje się na zasadę kadencyjności Sejmu twierdząc, że powody, dla których Sejm jest organem kadencyjnym „w całej rozciągłości odnoszą się do członków rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych”. Jeżeli tak, to przepis mówiący, że nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje tej rady jest bezzasadny, bo przecież nikt nie ogranicza posłom sprawowania mandatu więcej niż dwie kolejne kadencje. To zależy od wyborców, a ustawodawca przekreśla tę zależność w spółdzielczości mieszkaniowej. Nie odróżnia się zasady kadencyjności od możliwości sprawowania mandatu przez więcej niż dwie kolejne kadencje.

Analogia z Sejmem jest też o tyle nietrafna, że rady nadzorcze spółdzielni nie są ciałami politycznymi.

Należy podkreślić, że wprowadzone ograniczenie ma jednoznacznie antyspółdzielczy charakter. Przecież praca w radzie nadzorczej wymaga kwalifikacji i doświadczenia, jest kłopotliwa i czasochłonna, obciążona ryzykiem odpowiedzialności cywilnej i karnej, co powoduje stały brak chętnych. Ustawodawca arbitralnie założył wadliwość istniejących rozwiązań i jaskrawo naruszył zasady samorządności spółdzielczej.

2. Za niezgodny z art. 78 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji uważam art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

Spółdzielnie jako zrzeszenia funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej nie mogą być traktowane jako domena władzy publicznej, z której środków *nota bene* nie korzystają.

Z punktu widzenia doktryny prawa administracyjnego wyrażono przekonanie, iż kategoria nadzoru występuje w odniesieniu do układów organizacyjnych w obrębie władzy publicznej i odzwierciedla określoną relację pomiędzy podmiotami tej władzy, opartą na złożonej zależności podmiotu nadzorowanego od podmiotu nadzorującego; występuje ona „gdy mamy do czynienia z oddziaływaniem między podmiotami ułożonymi w ramach pewnej struktury (struktur) na zasadzie zwierzchności i podległości organizacyjnej lub funkcjonalnej. Stosunek nadzoru ma więc charakter prawnoustrojowy i służy realizacji owego układu zwierzchności – podległości, a jednocześnie – poprzez możliwość wiążącego oddziaływania – sam poniekąd taki układ generuje, tyle że między podmiotami w ramach struktur¹. Nadzór jest limitowany prawem i niesie ze sobą każdorazowo prawne formy oddziaływania, jakimi podmiot nadzorujący dysponuje w stosunku do podmiotu nadzorowanego².

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym,

¹ Tak J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 22 i nast.

² *Ibidem*.

wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego³.

Z nadzorem właśnie mamy do czynienia w ocenianym art. 93a Prawa spółdzielczego, który stanowi, że minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej ma prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i działalności spółdzielni mieszkaniowych niezbędnych do dokonywania oceny zgodności z prawem i gospodarności w działalności spółdzielni. W przypadku naruszenia prawa przez spółdzielnię minister występuje do właściwego związku rewizyjnego, w którym spółdzielnia jest zrzeszona lub do Krajowej Rady Spółdzielczej z wnioskiem o przeprowadzenie lustracji, którą przeprowadza się na koszt spółdzielni. W przypadku niewykonania przez spółdzielnię wniosków z przeprowadzonej lustracji minister nakazuje uwzględnienie tych wniosków w terminie 3 miesięcy. Nie uwzględnienie wniosków spowoduje kolejną lustrację na koszt spółdzielni, dopóki nie zaakceptuje ona poglądów ministra na temat jej działalności.

Art. 93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze opiera się na założeniu, że władza publiczna (minister) może działać poza kodeksem postępowania administracyjnego i podejmować rozstrzygnięcia nie podlegające zaskarżeniu. Tymczasem każdy organ administracji w demokratycznym państwie prawnym może działać jedynie na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. Od stwierdzenia naruszenia prawa jest sąd, a nie minister. Nie można uchylać wyjątkowych praw tylko dla spółdzielczości mieszkaniowej i poddawać ją „pod sąd” ministra, bo to narusza zasadę równości ustanowioną w art. 32 Konstytucji.

Art. 93a jest także niezgodny z art. 146 ust. 4 i art. 78 Konstytucji (spółdzielczość nie jest częścią struktury władzy wykonawczej, nie przewidziano formy prawnej rozstrzygnięć ministra i trybu ich załatwiania).

Władza wykonawcza dla kontroli spółdzielczości nie musi ingerować w autonomię spółdzielni jako osoby prawnej typu korporacyjnego i w jej odrębną własność. Wystarczy znowu odbudować prawidłową lustrację, czyli kontrolę przez fachowców wyspecjalizowanych w problematyce spółdzielczej. Sprzyjałoby to likwidacji występujących obecnie nadużyć finansowych i licznych patologii w relacjach „członkowie – zarządy spółdzielni”. Należałoby też odbudować doradztwo fachowe, szkolenie kadr oraz odpowiednie spółdzielcze zaplecze badawcze. Spółdzielczości mieszkaniowej powinny być też przyznane określone preferencje podatkowe i ułatwiony dostęp do tanich kredytów gwarantowanych i kontrolowanych przez państwo co do sposobu ich wykorzystania.

3. Nie zgadzam się z postanowieniem o umorzeniu postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie zbadania zgodności art. 8³ ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 Konstytucji. Uważam, że art. 8³ ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych likwiduje istniejące w spółdzielniach mieszkaniowych zebrania przedstawicieli członków oraz zebrania grup członkowskich i wprowadza zasadę, w myśl której najwyższym organem spółdzielni mieszkaniowej, niezależnie od liczby zrzeszonych w niej członków, jest zawsze walne zgromadzenie członków spółdzielni. Jednakże, jeżeli statut tak stanowi, w wypadku gdy liczba członków spółdzielni mieszkaniowej przekroczy 500, walne zgromadzenie może być podzielone na części.

Znawcy prawa spółdzielczego stworzyli możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli członków, po przekroczeniu określonej w statucie liczby członków

³ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 9/93.

spółdzielni. Jak trafnie wskazywał M.Gersdorf w wielu spółdzielniach liczba zrzeszonych członków jest bardzo duża, a więc zebrania masowe byłyby niezdolne do podejmowania właściwie przemyślanych i rozważonych decyzji dotyczących zarządzania spółdzielnią⁴, a to wymagało zapewnienia członkom spółdzielni możliwości zadecydowania w statucie o wprowadzeniu systemu zarządzania spółdzielnią opartego na demokracji pośredniej, w którym najważniejszym organem spółdzielni jest zebranie przedstawicieli członków, w którym biorą udział członkowie delegaci wybrani na zebraniach grup członkowskich, pomyślanych jako organ spółdzielni zapewniający związek pomiędzy członkami spółdzielni a zebraniem przedstawicieli. Ten model demokracji wewnątrzspółdzielczej, zaakceptowany w doktrynie i orzecznictwie sądowym, ustawodawca przekreślił w trybie wprowadzania poprawki, bo treść przedmiotowego art. 8³ nie była wcześniej przewidziana w żadnym, z projektów wniesionych do Sejmu. W ten sposób lata doświadczeń i ustalonej praktyki zostały zupełnie zlekceważone. Rozwiązanie z art. 8³ stanowiące ingerencję w wolność zrzeszania się w spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono tylko dla spółdzielczości mieszkaniowej, co narusza też wspólne dla całej spółdzielczości zasady samorządności.

Z powyższych względów zgłaszam zdanie odrębne.

⁴ Tak M. Gersdorf, w: M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 95.