



Warszawa, 10/01/2008r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*dr Janusz Kochanowski*

**RPO-564591-V-KD/07**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**WARSZAWA**

**WNIOSEK**

**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.) z art. 32 ust. 1, art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 8<sup>2</sup> ust. 2, 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 3) art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- 4) art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873) z art. 2 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

I. W dniu 31 lipca 2007r. weszła w życie obszerna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonana ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873). Tekst tej ustawy stanowi wypadkową aż pięciu projektów ustaw - trzech poselskich (Druki sejmowe Nr 339,767, 768), jednego senackiego (Druk sejmowy Nr 602) i jednego rządowego (Druk sejmowy nr 766). Początkowo, intencją wszystkich projektodawców było przede wszystkim dostosowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego regulacji prawnych w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej, powstałego w latach 2001-2006. Jedynie w uzasadnieniu jednego z projektów poselskich (Druk sejmowy Nr 768) wskazano, iż celem projektowanej regulacji jest „wprowadzenie rozwiązań, uwzględniających specyfikę spółdzielni mieszkaniowych wśród innych typów spółdzielni, wyrażającą się zwłaszcza w aspekcie demokratycznej kontroli członków nad działalnością spółdzielni i sprawowanego przez nich kierownictwa tej działalności”. W trakcie dalszych prac legislacyjnych, wskazany we wspomnianym uzasadnieniu projektu kierunek myślenia zyskał szerszą aprobatę. W konsekwencji, do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono szereg rygorystycznych uregulowań, dotyczących obowiązków spółdzielni mieszkaniowej oraz struktury jej organów. Uregulowania te w sposób bardzo głęboki ingerują w swobodę spółdzielni mieszkaniowych, jako dobrowolnych zrzeszeń nieograniczonej liczby osób (art. 1 Prawa spółdzielczego) do samodzielnego kreowania swojej struktury organizacyjnej oraz wewnętrznych stosunków z członkami spółdzielni. Jeszcze przed podpisaniem wskazanej ustawy przez Prezydenta RP, do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły lawinowo napływać skargi od obywateli, wyrażających sprzeciw przeciwko tej - nadmiernej w ich ocenie - ingerencji państwa w wewnętrzną organizację spółdzielni mieszkaniowych. Skarg takich - do końca listopada 2007r. - wpłynęło blisko 3000 i nadal wpływają one do Biura Rzecznika. Powtarzają się w nich zarzuty o niezgodności przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - w brzmieniu nadanym wskazaną na wstępie ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. z Konstytucją RP. Analiza uregulowań tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 lipca 2007r. skłania Rzecznika Praw Obywatelskich do stwierdzenia, że wiele z zarzutów stawianych w skargach obywateli znajduje uzasadnienie.

II Spółdzielczość wywodzi się z XIX-wiecznej Anglii, w której w 1844r., w miejscowości Rochdale, opracowano zbiór zasad, na których oparta została działalność spółdzielcza. Tzw. zasady roczdelskie stały się wzorem dla opracowywanych w późniejszym okresie ogólnych zasad

ruchu spółdzielczego rozwijającego się na całym świecie. Przetrwały one nie tylko wiek XIX, ale zachowały aktualność także w XX w. Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy zorganizowany w Paryżu w 1937 r. uznał zasady roszdelskie za kryterium oceny, czy tworzona organizacja ma rzeczywiście charakter spółdzielczy (por. L.Stecki , „Prawo spółdzielcze”, Warszawa 1987, s. 11). Ruch spółdzielczy jest więc ruchem międzynarodowym. Organizowane w ramach tego ruchu kongresy pozwoliły na wypracowanie pewnych standardów, które stanowią wzór funkcjonowania spółdzielczości na całym świecie, niezależnie od typu prowadzonej przez spółdzielnię działalności. W polskim prawie instytucja spółdzielczości została uregulowana w okresie międzywojennym. Warto wskazać, że ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz.U. Nr 111,poz. 733) w ogóle nie zawierała początkowo żadnych przepisów dotyczących spółdzielni mających na celu dostarczanie mieszkań swym członkom. Nieliczne przepisy o tak określonym zakresie pojawiły się w jej tekście dopiero później, w wyniku nowelizacji dokonanych w latach 1923 i 1934. Nie znalazły się jednak one w tekście jednolitym , ogłoszonym w Dz.U. z 1950r., Nr 25, poz. 232 (por. A. Mączyński „Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego”, KPP 2002/1, s. 84 i nast.). Wszystkie następne ustawy, regulujące funkcjonowanie spółdzielczości, aż do momentu wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (24 kwietnia 2001 r.) zawierały przepisy dotyczące organizacji spółdzielczości w ogóle. Przepisy ogólne w każdej z tych ustaw określały zasady i tryb powstawania wszystkich rodzajów spółdzielni, przekształceń organizacyjnych spółdzielni, ich strukturę organizacyjną, podstawowe zasady działania i wzajemne prawa i obowiązki pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Ponadto, wszystkie te ustawy zawierały mniej lub bardziej rozbudowaną regulację dotyczącą poszczególnych typów spółdzielni, w tym także spółdzielni mieszkaniowych. Takie założenie przyjęto również w ustawie z dnia 16 września 1982r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.), która obowiązuje do chwili obecnej i ma zastosowanie także do spółdzielni mieszkaniowych w zakresie nieuregulowanym w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Część I ustawy - Prawo spółdzielcze, zatytułowana „Spółdzielnie” dzieli się na dwa tytuły, z których pierwszy, zatytułowany „Przepisy wspólne” określa właśnie kwestie związane z organizacją spółdzielni oraz prawami i obowiązkami członków i ma zastosowanie do wszystkich typów spółdzielni, natomiast drugi tytuł - „Przepisy szczególne dla spółdzielni produkcji rolnej, spółdzielni kółek rolniczych, spółdzielni pracy i spółdzielni mieszkaniowych” zawierał uregulowania właściwe dla poszczególnych typów spółdzielni. Obecnie w części II ustawy nie ma już przepisów szczególnych dla spółdzielni mieszkaniowych - problematyka ta w całości jest uregulowana w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.

Metoda legislacyjna zawarcia w jednym akcie prawnym podstawowych norm prawa spółdzielczego odpowiadała, jak podnoszono w literaturze przedmiotu, więzi łączącej wszystkie spółdzielnie, które mimo różnych zadań gospodarczych, mają takie same założenia

społeczno-gospodarcze, metody działania i jednakową, podstawową strukturę organizacyjną. Ponadto pozwalało to na spójne rozwiązywanie wszystkich kwestii związanych ze swoistością organizacji spółdzielczych w sposób jednolity, zgodny z ogólnymi zasadami spółdzielczymi, którymi te organizacje powinny się rządzić. Ułatwiało też zainteresowanym zapoznanie się z całością zasadniczej problematyki prawnej spółdzielczości (por. M. Gersdorf [w:] M. Gersdorf, J. Ignatowicz, "Prawo spółdzielcze. Komentarz,", Warszawa 1985).

Wspomniana metoda legislacyjna była również respektowana przy uchwaleniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w tym sensie, że uregulowano w niej przede wszystkim stosunki majątkowe pomiędzy członkami a spółdzielnią mieszkaniową, natomiast w pozostałym zakresie nadal miały w pełni zastosowanie przepisy Prawa spółdzielczego. Dopiero omawiana nowelizacja dokonana ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. wprowadziła przepisy, stanowiące zasadniczy wyłom w dotychczasowej zasadzie, iż ogólne regulacje dotyczące zagadnień organizacyjnych, zawarte są w jednym akcie prawnym i mają zastosowanie do wszystkich typów spółdzielni. W ustawie tej wprowadzono bowiem szczegółowe - odmienne od dotychczas obowiązujących i zawartych w ustawie - Prawo spółdzielcze - regulacje prawne dotyczące struktury organizacyjnej spółdzielni mieszkaniowej, sposobu funkcjonowania jej poszczególnych organów oraz nałożono na spółdzielnie mieszkaniowe dodatkowe, nieprzewidziane w przypadku spółdzielni innych typów, obowiązki wobec członków.

III. Zgodnie z treścią art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą statut spółdzielni mieszkaniowej, regulaminy, uchwały i protokoły obrad organów spółdzielni, a także protokoły lustracji i roczne sprawozdanie finansowe powinny być udostępnione na stronie internetowej spółdzielni. Zgodnie ze stanem prawnym, obowiązującym w omawianym zakresie do dnia 30 lipca 2007r. obowiązki spółdzielni w zakresie udostępniania członkom dokumentów były w całości uregulowane w ustawie - Prawo spółdzielcze - w art. 18 oraz art. 31 i 32 tej ustawy. Wskazane przepisy ustanawiają prawo członka każdej spółdzielni do otrzymania odpisu statutu i regulaminów, zaznajamiania się z uchwałami organów spółdzielni, protokołami obrad organów spółdzielni, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi, umowami zawieranymi przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Prawu temu odpowiada obowiązek każdej spółdzielni udostępnienia członkom tych dokumentów (w przypadku statutu i regulaminów także wydania ich odpisów). Ponadto, członek każdej spółdzielni ma prawo przeglądać rejestr członków, zawierający ich imiona i nazwiska oraz miejsce zamieszkania (w odniesieniu do członków będących osobami prawnymi - ich nazwę i siedzibę), wysokość zadeklarowanych i wniesionych udziałów, wysokość wniesionych wkładów, ich rodzaj, jeżeli są to wkłady niepieniężne, zmiany tych danych, datę przyjęcia w poczet członków, datę wypowiedzenia członkostwa i jego ustania, a także inne dane przewidziane w statucie. Prawo przeglądania

rejstru służy również małżonkowi członka, wierzycielowi członka spółdzielni oraz wierzycielowi spółdzielni.

Z powyższego wynika, że ogólne przepisy dotyczące spółdzielni w bardzo szerokim zakresie zapewniają członkowi spółdzielni dostęp do dokumentów spółdzielni. Z uwagi na fakt, iż takie szerokie prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu spółdzielni może prowadzić do kolizji z przepisami o ochronie danych osobowych, przepisami o ochronie dóbr osobistych lub przepisami dotyczącymi tajemnicy handlowej, w art. 18 § 3 Prawa spółdzielczego przewidziano możliwość odmowy spółdzielni wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. Członkowi spółdzielni zagwarantowano możliwość poddania odmowy spółdzielni kontroli sądu rejestrowego.

Omówione uregulowania, zapewniające członkowi spółdzielni tak szeroki dostęp do wszystkich jej dokumentów zostały wprowadzone do ustawy - Prawo spółdzielcze poprzednią nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonaną ustawą z dnia 3 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 122, poz. 1024), która weszła w życie z dniem 22.07.2005r. Obecnie, ustawodawca zdecydował się rozszerzyć wskazany obowiązek w dwojaki sposób. Po pierwsze, zgodnie z art. 8<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielnia mieszkaniowa ma nie tylko obowiązek umożliwić członkowi zaznajomienie się z określonymi dokumentami (ich zakres pokrywa się z treścią art. 18 § 2 pkt 3 Prawa spółdzielczego), ale także wydać członkowi odpisy tych dokumentów. Po drugie, co kwestionuje Rzecznik w niniejszym wniosku, w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych, wprowadzono ustawowy nakaz publikowania na stronie internetowej spółdzielni statutu, regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, a także protokołów lustracji i rocznego sprawozdania finansowego spółdzielni mieszkaniowej. Z treści art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy wynikają w istocie dwa obowiązki spółdzielni mieszkaniowej - po pierwsze obowiązek posiadania strony internetowej (co pociąga za sobą określone obciążenia finansowe dla spółdzielni), a po drugie - obowiązek publikowania na tej stronie wymienionych dokumentów, a więc udostępniania ich treści nieograniczonej (i niedającej się zidentyfikować) grupie osób.

IV. Stosownie do art. 8<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu określonym ustawą nowelizującą w skład rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej nie mogą wchodzić osoby, będące pracownikami spółdzielni. Uchwała w sprawie wyboru takiej osoby do rady nadzorczej jest nieważna. Z chwilą nawiązania stosunku pracy przez członka rady nadzorczej ustaje jego członkostwo w radzie nadzorczej tej samej spółdzielni. Stosownie zaś do art. 8<sup>2</sup> ust. 3 tej ustawy nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje rady

nadzorczej, natomiast zgodnie z art. 8<sup>2</sup> ust. 4 ustawy kadencja rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 3 lata.

Do dnia 31 lipca 2007r. wszelkie kwestie związane z organizacją rady nadzorczej w spółdzielni, w tym także w spółdzielni mieszkaniowej, regulowały przepisy Prawa spółdzielczego - w rozdziale 2 („Rada Nadzorcza”) oraz rozdziale 4 („Przepisy wspólne dla rady i zarządu”) w części I, tytule I działu IV tej ustawy. Obecnie, przepisy te mają zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych w zakresie nieuregulowanym w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Zatem przepis 8<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jako przepis szczególny, uzupełnia oraz zastępuje w określonym w nim zakresie ogólne regulacje Prawa spółdzielczego.

Zgodnie z treścią art. 45 § 2 i 4 Prawa spółdzielczego do rady mogą być wybierani wyłącznie członkowie spółdzielni, zaś kadencję rady określa statut każdej spółdzielni. Z kolei art. 56 § 1 Prawa spółdzielczego ustanawia zakaz łączenia przez jedną osobę funkcji członka rady i zarządu, natomiast art. 57 Prawa spółdzielczego ustanawia zakaz łączenia funkcji członka rady nadzorczej z funkcją kierownika bieżącej działalności gospodarczej spółdzielni lub pełnomocnika zarządu. W skład rady nie mogą również wchodzić osoby pozostające z członkami zarządu lub kierownikami bieżącej działalności gospodarczej spółdzielni w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej i w drugim stopniu linii bocznej. Wprowadzenie do ustawy wskazanych ograniczeń wynika z faktu, że rada nadzorcza jest organem kontrolnym spółdzielni, w związku z tym jej członkowie muszą być w pełni niezależni i obiektywni przy wykonywaniu swoich obowiązków.

W porównaniu ze wskazanymi przepisami Prawa spółdzielczego, art. 8<sup>3</sup> ust. 2, 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadził dalsze, bardziej rygorystyczne ograniczenia w swobodnym kształtowaniu zarówno składu osobowego rady nadzorczej, jak też określeniu kadencji rady. W miejsce dotychczasowej zasady, że kadencję rady określa swobodnie statut każdej spółdzielni, wprowadzono sztywną, ustawową regulację, iż kadencja rady w spółdzielni mieszkaniowej trwa trzy lata. Poza dotychczasowymi ograniczeniami dotyczącymi składu osobowego rady, które nadal, jako przepisy ogólne mają zastosowanie, wprowadzono dalsze ograniczenia poprzez ustanowienie zakazu łączenia funkcji w radzie z pracą w spółdzielni oraz ustanowienie zasady, że członkiem rady nadzorczej można być nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Niestety, z uwagi na fakt, iż pierwotnie żaden z pięciu projektów zmian do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wprowadzał takich ograniczeń, trudno jest ustalić, jakie było dokładnie uzasadnienie wprowadzenia szczególnych regulacji dotyczących organizacji rady nadzorczej wyłącznie w spółdzielniach mieszkaniowych. Tylko w jednym z projektów poselskich (Druk Sejmowy Nr 768), w którym przewidziano zakaz wchodzenia w skład innych niż zarząd organów spółdzielni mieszkaniowej przez jej pracowników, wskazano, że taki zakaz „zmierza do zapewnienia rzeczywistej niezawisłości członków spółdzielni działających w jej organach innych

niż zarząd od organu zarządzającego spółdzielni mieszkaniowej". W istocie, jak można przypuszczać, wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tak restrykcyjnych uregulowań stanowi wyraz negatywnej oceny przez ustawodawcę funkcjonowania rad nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych, a w konsekwencji stwierdzenia, że w odniesieniu do tego typu spółdzielni, dotychczas obowiązujące uregulowania Prawa spółdzielczego nie zapewniły należytej bezstronności tego organu. Warto zatem podkreślić, iż Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie są znane żadne prace analityczne, które potwierdziłyby prawdziwość takiej tezy. Również z doświadczenia Biura Rzecznika, opartego na treści wpływających do niego skarg, nie wynika jednoznacznie, aby dotychczas obowiązujące przepisy nie pozwalały spółdzielniom mieszkaniowym na takie ukształtowanie rady nadzorczej, aby organ ten w sposób należyty i bezstronny pełnił swoją funkcję kontrolną. Z doświadczeń Rzecznika w omawianym zakresie płynie natomiast inny wniosek, mianowicie w bardzo wielu spółdzielniach mieszkaniowych zainteresowanie członków udziałem w pracach organu kontrolnego jest znikome. Z reguły w skład rady nadzorczej wchodzi stale te same osoby, ale wcale nie dlatego, że prowadzą one najskuteczniejszą kampanię wyborczą, lecz dlatego, że innych kandydatów do rady po prostu nie ma. Warto zwrócić uwagę, że na członkach rady nadzorczej spoczywa, zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego odpowiedzialność karna i cywilna. Jednocześnie, sumienne wypełnianie obowiązków kontrolnych (a tym samym uniknięcie ewentualnej odpowiedzialności) wymaga określonej wiedzy w zakresie prawa, księgowości, rachunkowości. Są to okoliczności, które powodują, że wśród członków spółdzielni mieszkaniowych nie ma zbyt wielu chętnych do działania w radzie.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym podkreślano, iż kwestie związane ze składem osobowym rady nadzorczej, w tym także wprowadzenie dalej idących niż w Prawie spółdzielczym ograniczeń w zakresie możliwości bycia członkiem rady, stanowi kwestię szczegółową, nadającą się na materię rozwiązań statutowych. Umożliwia to bowiem wprowadzenie takich postanowień, które odpowiadają wymaganiom i specyfice składu osobowego członków konkretnej spółdzielni. Możliwość wprowadzenia ograniczeń dalej idących niż określone w ustawie - Prawo spółdzielcze, nie była kwestionowana przez sądy. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6.01.1999r., II CKN 658/97, OSNC 1999/7-8/130, wyrok Sądu Najwyższego z 2.08.1985r., II CR 230/85, OSNC 1986/5/77).

Należy ponadto wskazać, że zgodnie z art. 18 § 1 Prawa spółdzielczego, który ma zastosowanie także wobec spółdzielni mieszkaniowych (art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) prawa i obowiązki wynikające z członkostwa w spółdzielni są dla wszystkich członków równe. Członek spółdzielni ma prawo wybierania i bycia wybieranym do organów spółdzielni (art. 18 § 2 pkt 2 Prawa spółdzielczego). Przepisy art. 8<sup>3</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pozostają zatem w kolizji z powyższymi uregulowaniami, gdyż z mocy samego prawa pozbawiają członków spółdzielni będących jej pracownikami, bądź pełniących funkcję

członka rady nadzorczej przez dwie kolejne kadencje, biernego prawa wyborczego. Różnicują ponadto prawa członków w obrębie tej samej spółdzielni.

V. W art. 8<sup>3</sup> ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przesądziła o likwidacji istniejących w spółdzielniach mieszkaniowych zebrań przedstawicieli członków oraz zebrań grup członkowskich i wprowadziła zasadę, że najwyższym organem spółdzielni mieszkaniowej, niezależnie od liczby zrzeszonych w niej członków, jest zawsze walne zgromadzenie członków spółdzielni. Co najwyżej, jeżeli statut tak stanowi, w wypadku gdy liczba członków spółdzielni mieszkaniowej przekroczy 500, walne zgromadzenie może być podzielone na części.

W art. 8<sup>3</sup> ust.2-13 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych określono tryb zwoływania walnego zgromadzenia i powiadamiania o czasie, miejscu i porządku obrad, podstawowe zasady obradowania i podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie oraz zgłaszania przez członków projektów uchwał, poprawek do uchwał i żądania zamieszczenia oznaczonych spraw w porządku obrad. Niektóre z tych regulacji, jak art. 8<sup>3</sup> ust. 2,3,4 stanowią w zasadzie powtórzenie identycznych uregulowań, zawartych w art. 39 § 1 i 2 Prawa spółdzielczego. Pozostałe dotyczą przede wszystkim zasad organizacji walnego zgromadzenia członków podzielonego na części.

Do dnia 31 lipca 2007r. problematyka objętą treścią art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych była regulowana ogólnymi przepisami Prawa spółdzielczego. Zgodnie z tymi przepisami najwyższym organem spółdzielni każdego typu jest walne zgromadzenie członków spółdzielni (art. 36 § 1 Prawa spółdzielczego). Jednakże, zgodnie z art. 37 tej ustawy statut spółdzielni może stanowić, że jeżeli ilość członków przekroczy liczbę w nim określoną walne zgromadzenie członków zostaje zastąpione przez zebranie przedstawicieli. W takim wypadku, do zebrania przedstawicieli stosuje się odpowiednio przepisy ustawy i statutu o walnych zgromadzeniach. Zgodnie z art. 59 Prawa spółdzielczego w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie zastąpione jest zebraniem przedstawicieli organem spółdzielni są także zebrania grup członkowskich. Każdy członek spółdzielni należy do grupy członkowskiej, a zasady uczestnictwa w zebraniach grup ustala statut. Do kompetencji zebrań grup członkowskich należy m.in. rozpatrywanie spraw, które mają być przedmiotem obrad najbliższego zebrania przedstawicieli i zgłaszania swoich wniosków w tych sprawach. Obecnie, wskazane przepisy, wobec treści art. 8<sup>3</sup> i aktualnego brzmienia art. 59 Prawa spółdzielczego, nie mają już zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych.

Jest oczywiste, że w instytucji walnego zgromadzenia wszystkich członków wyraża się najpełniej zasada samorządności spółdzielni. Przez udział w walnym zgromadzeniu wszyscy członkowie uzyskują możliwość podejmowania decyzji w najważniejszych jej sprawach, a tym samym biorą czynny udział w zarządzaniu spółdzielnią. Walne zgromadzenie, reprezentując wolę wszystkich lub większości członków, stanowi formę najbardziej demokratycznego systemu zarządzania. Jednakże już ustawa z dnia 17 lutego 1961r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U.



Nr 12, poz. 61 ze zm) przewidywała możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli członków, po przekroczeniu określonej w statucie liczby wszystkich członków spółdzielni. Uzasadnieniem takiego rozwiązania było zapewnienie członkom realnego wpływu na działalność spółdzielni, poprzez stworzenie możliwości prowadzenia rzeczowej dyskusji i podejmowania przemyślanych uchwał. Praktyka wskazała, że w wielu spółdzielniach liczba zrzeszonych członków jest bardzo duża. W takich spółdzielniach w walnym zgromadzeniu uczestniczy aktywnie tylko część członków, często bardzo niewielka. Z drugiej zaś strony, gdyby przyjąć teoretycznie pełną frekwencję, obrady z natury rzeczy nie mogłyby nabrać charakteru roboczego, przeistaczając się w zebrania masowe, niezdolne do podejmowania właściwie przemyślanych i rozważonych decyzji dotyczących zarządzania spółdzielnią (por. M.Gersdorf, op.cit. s.95). Wskazane względy zadecydowały o stworzeniu członkom spółdzielni uprawnienia do zadecydowania (w drodze stosownych postanowień statutu) o zastąpieniu systemu demokracji bezpośredniej systemem demokracji pośredniej, w którym najważniejszym organem spółdzielni jest zebranie przedstawicieli członków. Biorąc w nim udział przedstawiciele wszystkich członków, to jest, członkowie-delegaci, wybrani przez wszystkich członków na zebraniach grup członkowskich. Zebrania grup członkowskich są organem spółdzielni i stanowią swoisty „łącznik” pomiędzy członkami a przedstawicielami na zebraniu przedstawicieli. W literaturze i orzecznictwie sądowym podkreślano szczególnie istotną rolę zebrań grup członkowskich, jako organu spółdzielni. Służą one umacnianiu demokracji wewnątrzspółdzielczej. Z art. 59 § 2 pkt 3 Prawa spółdzielczego wynika bezwzględny obowiązek przedstawienia zebraniom grup członkowskich każdej sprawy, która ma być przedmiotem obrad najbliższego zebrania przedstawicieli (por wyroki: Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 9.04. 1997r., sygn. I ACr 17/97, OSA 1999/4/18, Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 4.02.2000r.,sygn. I ACa 957/99, OSA 2001/12//62, Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24.01.2002r., sygn. I ACa 1315/01, Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia z 7.09. 2000r., sygn akt IAGa 561/00).

W świetle przedstawionych wyżej uwag, rezygnacja w przypadku spółdzielni mieszkaniowych z dotychczasowego modelu zarządzania spółdzielnią, ukształtowanego w przepisach Prawa spółdzielczego, musi być oceniona jako zmiana niekorzystna dla członków tych właśnie spółdzielni, stwarzająca jedynie iluzję demokracji bezpośredniej.

Z informacji przekazanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Krajową Radę Spółdzielczą wynika, że na koniec 2006r. na ogólną liczbę spółdzielni mieszkaniowych - 3800, aż 990 to spółdzielnie duże, władające liczbą ponad 500 mieszkań każda. W tych właśnie spółdzielniach funkcjonowały zebrania przedstawicieli oraz zebrania grup członkowskich, które obecnie, zgodnie z treścią art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych muszą zostać zastąpione walnymi zgromadzeniami, odbywanymi w częściach. Nie wiadomo, jakie były powody dokonania tak radykalnej zmiany w strukturze organizacyjnej akurat spółdzielni mieszkaniowych.

Treść tego przepisu nie była bowiem objęta żadnym z projektów zmian do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowiących podstawę prac legislacyjnych w Sejmie. Przepis ten został wprowadzony „w trybie poprawki” w trakcie prac tzw. Zespołu roboczego, wyłonionego z Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego i poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (por. M. Wrzosek-Romańczuk, „Niewykorzystane szanse nowelizacji cz. I”, *Palestra* 2007/7-9, s. 136). Nie jest zatem jasne *ratio legis* tego uregulowania, zwłaszcza w aspekcie przytoczonych wyżej wad walnych zgromadzeń w dużych spółdzielniach. Z informacji Krajowej Rady Spółdzielczej wynika, że dotychczas w dużych i średnich (powyżej 500 mieszkań) spółdzielniach mieszkaniowych przeciętna frekwencja na zebraniach grup członkowskich (a więc tych organach, w których uczestniczy każdy członek spółdzielni) wynosi ok. 10 %, zaś z zagwarantowanej ustawowo w 2005r. możliwości obecności każdego członka spółdzielni na zebraniu przedstawicieli, korzysta w praktyce mniej niż 1 % członków. Liczby te świadczą o tym, iż sami członkowie nie są w większości zainteresowani aktywnym uczestnictwem w życiu spółdzielni i sytuacja ta nie ulegnie prawdopodobnie zmianie na lepsze wskutek likwidacji zebrań grup członkowskich i zebrań przedstawicieli.

Art. 8<sup>3</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób arbitralny przesądził o tym, iż walne zgromadzenie może być podzielone na części dopiero, gdy liczba członków jest większa niż 500. Takie uregulowanie nie pozwala członkom spółdzielni na przyjęcie modelu najbardziej korzystnego w ich konkretnej sytuacji, uwzględniającego warunki istniejące w danej spółdzielni. Nawet przy założeniu, że frekwencja na walnym zgromadzeniu jest niska, to i tak można mieć wątpliwości, czy walne zgromadzenie z udziałem kilkuset (do 500) członków jest zdolne do rzeczowego obradowania i podejmowania uchwał, które mogłyby stanowić wyraz rzeczywistej woli członków.

Z kolei analiza tych przepisów art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które regulują zasady obradowania i podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie podzielone na części, prowadzi do wniosku, iż przyjęte rozwiązania godzą wprost w demokrację spółdzielczą. Przede wszystkim wprowadzenie w art. 8<sup>3</sup> ust. 9 zasady, że uchwałę uważa się za podjętą, jeżeli była ona poddana pod głosowanie na wszystkich częściach zgromadzenia, spowoduje w praktyce, że jakakolwiek dyskusja nad treścią projektu uchwały będzie na poszczególnych częściach walnego zgromadzenia bezcelowa. Wyniku dyskusji i tak nie będzie można uwzględniać w toku obrad, poprzez stosowną korektę projektów uchwał, gdyż wszystkie części walnego zgromadzenia muszą poddać głosowaniu tę sama treść projektu - czyli o treści ustalonej z góry, jeszcze przed pierwszą częścią zgromadzenia. Takiego projektu uchwały walne zgromadzenie nie może już modyfikować, może jedynie głosować za przyjęciem lub odrzuceniem projektu. Walne zgromadzenie w częściach nie będzie mogło odwołać tych członków zarządu, którym nie udzieliło absolutorium (ponieważ dopiero po odbyciu ostatniej części walnego zgromadzenia wiadomo

będzie, czy absolutorium zostało udzielone). Dla odwołania członków zarządu, którzy nie uzyskali pokwitowania swojej działalności konieczne będzie więc zwołanie kolejnego walnego zgromadzenia. Tymczasem, zgodnie z ogólnymi przepisami Prawa spółdzielczego, walne zgromadzenie (zebranie przedstawicieli) zawsze może odwołać członków zarządu, którym nie udzielono absolutorium, nawet jeśli takiej sprawy nie było w porządku obrad walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli). Dzielenie walnego zgromadzenia na części pozwala także na faktyczne manipulowanie ostatecznym wynikiem głosowania w ten sposób, że już w trakcie zebrania częściowego będzie wiadomo, jakie są szanse na podjęcie określonej uchwały, co może wpływać na frekwencję i obiektywizm przy podejmowaniu decyzji przez członków obradujących na kolejnych częściach walnego zgromadzenia.

Już ta wstępna i ogólna analiza treści art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych świadczy o tym, że wprowadzone - wyłącznie w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych - rozwiązania, stanowią wypaczenie idei spółdzielczej samorządności i demokracji. Stoi to w sprzeczności z deklarowanym w uzasadnieniach projektów ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych celem nowelizacji.

VI. Zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 24.02.1999r., SK 4/98, OTK ZU 1999/2/24, wyrok z 24.04.2002r., P 5/01, OTK ZU 2002/3A/28, wyrok z 22.02.2005r., K 10/04, OTK ZU 2005/2A/17) zakres podmiotowy zasady równości, określonej w art. 32 Konstytucji RP winien być rozumiany szeroko. Nie ogranicza on kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc także przez ustawodawcę, tylko do osób fizycznych. Obejmuje ogół podmiotów, a więc także osoby prawne. Nierówne traktowanie określonych kategorii osób może mieć miejsce zarówno w przypadku osób fizycznych, jak i innych podmiotów, i to zarówno w porównaniu z sytuacją innych osób prawnych (jednostek organizacyjnych), jak i - czasem - osób fizycznych. Istotnym kryterium nie jest i nie może być w takim przypadku wyłącznie konstrukcja podmiotowości prawnej. W świetle takiego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 ust.1 Konstytucji stanowi, zdaniem Rzecznika, właściwy wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów art. 8<sup>1</sup> ust. 3 oraz art. 8<sup>2</sup> ust. 2,3 i 4 i art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Należy zatem najpierw ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantną pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi "podobieństwo" tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje "podobne" zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji

podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić przypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

Zgodnie z art. 1 ustawy - Prawo spółdzielcze spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Wskazany przepis, w którym zawarta jest ustawowa definicja spółdzielni, znajduje w pełni zastosowanie także do spółdzielni mieszkaniowych. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że definicja ta wymienia podstawowe cechy, jakie w całości składają się na formalnoprawne pojęcie zrzeszenia, będącego spółdzielnią, i które odróżniają ją od innych zrzeszeń, mających tylko niektóre z tych cech (por. M.Gersdorf, *op.cit.*, s. 16-19). Do najistotniejszych elementów tej definicji należy zaliczyć element ludzki (korporacja) i element gospodarczy (prowadzenie działalności gospodarczej). Podkreśla się także samorządność spółdzielni, jako jedną z zasadniczych cech tej formy zrzeszenia. Samorządność ta oznacza możliwość decydowania o swoich sprawach w granicach samodzielności spółdzielni i zarządzania tymi sprawami w sposób demokratyczny, t.j. dający faktyczną możliwość bezpośredniego udziału mas członkowskich w tym zarządzaniu przy pełnej równości wszystkich członków (por. M. Gersdorf, *op.cit.*, s. 17) Warto w tym miejscu zauważyć, iż już wśród zasad rocdzelskich z 1844r., przyjętych następnie przez kongres spółdzielców w Wiedniu w 1966r., jako podstawy organizacji ruchu spółdzielczego na świecie, znajdowała się zasada demokratycznego kierownictwa, która oznaczała, iż członkowie spółdzielni posiadają równe prawa w zakresie wpływania na sprawy spółdzielni oraz zasada samorządności oznaczająca, że o sprawach spółdzielni decyduje sama spółdzielnia poprzez swoje organy. Zasady rocdzelskie zostały następnie potwierdzone i doprecyzowane przez Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Związku Spółdzielczego podczas kongresu w Manchesterze w 1995r., który przyjął podstawowe zasady ruchu spółdzielczego. Zasad tych obowiązana jest przestrzegać w swej działalności każda spółdzielnia. Zasad przyjętych w Manchesterze jest siedem, m.in. jest to zasada demokratycznej kontroli członkowskiej, która oznacza, że spółdzielnie są organizacjami demokratycznymi, kontrolowanymi przez swoich członków. Członkowie spółdzielni aktywnie

uczestniczą w określeniu polityki spółdzielni i podejmowaniu decyzji. Członkowie spółdzielni mają równe prawa w zakresie wpływania na sprawy spółdzielni. Respektowanie tych zasad przesądza o tym, iż dane zrzeszenie może być w ogóle kwalifikowane jako spółdzielnia.

Spółdzielnie mieszkaniowe, tak samo jak spółdzielnie innego typu, wypełniają wszystkie warunki określone w ustawowej definicji spółdzielni. Zrzeszają nieograniczoną liczbę członków i prowadzą działalność gospodarczą, której zasadniczym celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni. Specyfika spółdzielni mieszkaniowej, wyróżniająca ją od spółdzielni innego typu wyraża się w specyfice stosunków majątkowych pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową, a jej członkami. Spółdzielnia mieszkaniowa - której zadaniem jest prowadzenie działalności gospodarczej w celu zaspokojenia mieszkaniowych potrzeb jej członków, ustanawia na rzecz swoich członków prawa majątkowe - obligacyjne i rzeczowe, w tym także prawo własności lokalu. Jeżeli natomiast chodzi o stosunki czysto korporacyjne pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową, a jej członkami, to do momentu nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 14 czerwca 2007r., w pełni regulowane były one przepisami Części I ustawy - Prawo spółdzielcze. Za wyjątkiem odrębności w zakresie organizacji spółdzielni mieszkaniowej wprowadzonych do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wspomnianą nowelą, w dalszym ciągu tryb zakładania spółdzielni, rodzaj istniejących w niej organów, ich struktura i kompetencje, korporacyjne prawa i obowiązki związane z członkostwem w spółdzielni, podział, łączenie, likwidacja i upadłość są identycznie uregulowane we wszystkich typach spółdzielni, w tym w spółdzielniach mieszkaniowych. W związku z tym zasadne jest stwierdzenie, że spółdzielnia mieszkaniowa, jako osoba prawna będąca dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby członków jest podmiotem podobnym do innych spółdzielni, będących również osobami prawnymi - zrzeszeniami nieograniczonej liczby członków, samorządnie decydujących o wszystkich najważniejszych sprawach, których cechą wspólną jest prowadzenie działalności gospodarczej w celu zaspokajania potrzeb członków.

Zaskarżonymi przepisami art. 8<sup>1</sup> ust. 3 art. 8<sup>2</sup> ust. 2, 3 i 4 oraz art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustawodawca zróżnicował więc sytuację podmiotów podobnych - spółdzielni, w ten sposób, iż w przypadku spółdzielni mieszkaniowych wprowadził dodatkowe, nieprzewidziane w stosunku do innych spółdzielni, obowiązki w zakresie udostępniania nieograniczonej liczbie podmiotów dokumentów spółdzielni oraz ograniczenia w zakresie kształtowania składu osobowego rady nadzorczej i określania długości kadencji rady nadzorczej oraz odmiennej organizacji najwyższego organu spółdzielni i takie ukształtowanie trybu działania tego organu, które stanowi wypaczenie idei samorządności spółdzielczej. Żadna inna spółdzielnia - poza mieszkaniową - nie ma obowiązku prowadzenia strony internetowej i udostępniania na takiej stronie wszystkich uchwał podjętych przez jej organy, protokołów posiedzeń tych organów i innych wymienionych w art. 8<sup>1</sup> ust. 3 dokumentów. W stosunku do wszystkich innych spółdzielni -

poza mieszkaniowymi - została utrzymana zasada, iż kadencję rady określa statut. W stosunku do żadnej innej spółdzielni nie wprowadzono ponadto zakazu łączenia funkcji członka rady z pracą w spółdzielni i zakazu pełnienia funkcji członka rady dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Wszystkie inne spółdzielnie mogą samodzielnie, poprzez postanowienia statutu, decydować, czy, i w którym momencie chcą zrezygnować z demokracji bezpośredniej, na rzecz demokracji pośredniej, tak aby zapewnić wszystkim członkom realny, a nie czysto formalny wpływ na zarządzanie spółdzielnią.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzone zróżnicowanie sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowych nie ma racjonalnego uzasadnienia. Jak już wyżej wskazano, z uzasadnienia żadnego z projektów ustawy nie wynika, jaki był konkretnie cel wprowadzenia kwestionowanych regulacji do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Można jedynie domniemywać, iż w ocenie ustawodawcy, dotychczasowy stan prawny - w przypadku spółdzielni mieszkaniowych - nie gwarantował członkom spółdzielni wystarczająco mocnej pozycji w stosunkach z jej organami. Przeświadczenie to nie zostało jednak w żaden sposób udokumentowane, w związku z czym nie ma charakteru obiektywnego. Wprowadzone zróżnicowanie sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowych pozostaje także w sprzeczności z zasadami międzynarodowego ruchu spółdzielczego i tym samym prowadzi w istocie do odebrania spółdzielniom mieszkaniowym charakteru zrzeszenia spółdzielczego.

Nie sposób także wykazać, iż przy użyciu dotychczasowych instrumentów prawnych, określonych w Prawie spółdzielczym, nie jest możliwe osiągnięcie oczekiwanego przez ustawodawcę celu. Jak wskazano wyżej, stosownie do art. 18 ust. 3 Prawa spółdzielczego, spółdzielnia może odmówić członkowi wglądu wyłącznie do umów zawieranych z osobami trzecimi i tylko w pewnych, szczególnych sytuacjach. Zawsze jednak odmowa wglądu do dokumentów może być przez członka spółdzielni poddana kontroli sądu rejestrowego, który może nakazać spółdzielni udostępnienia dokumentu. Istnieją zatem instrumenty prawne gwarantujące członkom spółdzielni mieszkaniowej szeroki dostęp do jej dokumentacji. Publikowanie dokumentów na stronie internetowej z pewnością ułatwia członkom dostęp do nich, ale jednocześnie pociąga za sobą obowiązek poniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową określonych wydatków finansowych związanych z zaprojektowaniem i administrowaniem stroną internetową (w wielu wypadkach konieczne może okazać się dokonanie zakupu odpowiedniego sprzętu komputerowego). Ponadto obowiązek publikowania dokumentów na stronie internetowej umożliwia zapoznanie się z nimi przez nieograniczony krąg osób. Wprowadzony obowiązek nie służy więc wyłącznie założonemu celowi, jakim było wzmocnienie sytuacji prawnej członków spółdzielni. Ponadto związane z jego realizacją obciążenia finansowe i ewentualne reperkusje upublicznienia dokumentacji zawierającej dane osobowe, informacje o charakterze prywatnym lub stanowiące tajemnicę handlową są nie tylko niekonieczne, ale i nieproporcjonalne do wagi interesu, któremu ma służyć wprowadzone

róznicowanie, a którym w istocie jest jedynie zapewnienie łatwiejszego niż dotychczas dostępu członków spółdzielni mieszkaniowych do jej dokumentacji.

Jeżeli chodzi o organizację rady nadzorczej, to dotychczas kadencję rady określał statut. Statut jest zaś aktem prawa wewnątrzspółdzielczego, który uchwała najwyższy organ spółdzielni - walne zgromadzenie wszystkich członków. W istocie więc to sami członkowie, poprzez uchwalenie konkretnych postanowień statutu mieli decydujący wpływ na ukształtowanie długości kadencji rady w taki sposób, aby jak najlepiej odpowiadało to ich oczekiwaniom, specyfice konkretnej spółdzielni i jej dotychczasowym doświadczeniom. Na gruncie art. 45 Prawa spółdzielczego nie było żadnych przeszkód, aby spółdzielnia mieszkaniowa określiła kadencję rady zarówno na 3 lata, jak i na okres dłuższy, albo krótszy. Podobnie rzecz wygląda z określeniem wymogów dotyczących kandydatów na członków rady nadzorczej. Wskazane powyżej orzecznictwo sądowe dopuszczało możliwość określenia w statucie konkretnych, dalszych w stosunku do tych, które określono w art. 56 i 57 Prawa spółdzielczego, ograniczeń w zakresie możliwości bycia członkiem rady nadzorczej. Przy czym podkreślenia wymaga, iż pozostawienie tej kwestii do uregulowania w statucie powoduje możliwość oceny legalności konkretnego rozwiązania statutowego przez sąd powszechny. Sąd może wówczas w indywidualnym wypadku dokonać oceny zgodności z prawem takiego ograniczenia, a zwłaszcza w kontekście ogólnej zasady równych praw wszystkich członków spółdzielni (w tym czynnego i biernego prawa wyborczego) wyrażonej w art. 18 Prawa spółdzielczego. W ocenie Rzecznika rozwiązanie, polegające na pozostawieniu spółdzielni swobody w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej rady nadzorczej w statucie, w lepszy sposób zabezpieczało interesy członków. Umożliwiała bowiem takie ukształtowanie kadencji i składu osobowego rady nadzorczej, jakie w danej spółdzielni było najkorzystniejsze, z punktu widzenia zadań i obowiązków organu nadzoru.

Treść art. 8<sup>2</sup> ust. 2, 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wskazuje także, iż ustawodawca zakłada, że w spółdzielniach mieszkaniowych jest znaczna liczba członków chętnych do pracy w radzie nadzorczej, co umożliwia w praktyce wymianę całego składu osobowego rady po każdych kolejnych dwóch kadencjach. Jest to założenie nierealne, gdyż z doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że zainteresowanie członków spółdzielni udziałem w pracy jej organów jest bardzo małe i w praktyce działa ciągle ta sama, stała i niewielka grupa zainteresowanych, gdyż innych chętnych brak. Potwierdza to także doświadczenie związków rewizyjnych spółdzielni mieszkaniowych, które kwestionowały przepisy art. 8<sup>2</sup> ust. 2, 3 i 4 w skargach do Rzecznika. Również w literaturze zwraca się uwagę, że codzienną praktyką ruchu spółdzielczego i jego niewątpliwą bolączką jest bierność i brak świadomości prawno-ekonomicznej większości członków (C. Podsiadlik, „Zebranie przedstawicieli i zebrania grup członkowskich spółdzielni cz. I”, *Monitor Prawniczy* 2005/1/29, M. Gersdorf, *op. c/t.* s. 95). Tej ostatniej okoliczności z całą pewnością nie zmieni na lepsze wprowadzenie ustawowych

ograniczeń, zamykających drogę do działania tym członkom spółdzielni, którzy są aktywni i mają stosowną wiedzę i doświadczenie. Wprowadzenie zakwestionowanych rozwiązań nie było zatem konieczne dla osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, wręcz przeciwnie może ono prowadzić w praktyce do osłabienia dotychczasowej roli rady nadzorczej w niektórych spółdzielniach.

Podobnie, likwidacja zebrań przedstawicieli i zebrań grup członkowskich może w praktyce osłabić dotychczasową pozycję członków spółdzielni w zakresie zarządzania nią. Przedstawiona wyżej analiza nowych uregulowań prowadzi do wniosku, że stanowią one jedynie pozór wzmocnienia demokracji w spółdzielni, a w rzeczywistości mogą spowodować wypaczenie idei samorządności spółdzielni, poprzez faktyczny paraliż decyzyjny najwyższego organu spółdzielni. Tymczasem dotychczas istniejące uregulowania (nadal obowiązujące w przypadku innych spółdzielni niż mieszkaniowe) pozostawiały każdej spółdzielni swobodę decydowania o ewentualnej rezygnacji z modelu demokracji bezpośredniej, poprzez przyjęcie systemu demokracji pośredniej dopiero, gdy liczba członków przekroczy wartość określoną w statucie. Ponadto poprzez wyraźne umiejscowienie zebrań grup członkowskich w systemie organów spółdzielni i wyposażenie tych organów w konkretne uprawnienia, zapewniały wszystkim członkom realny wpływ na działalność spółdzielni. W piśmiennictwie prawniczym wskazywano, że „w łonie społeczności spółdzielczej demokracja pośrednia nie jest (...) postrzegana negatywnie, lecz wręcz przeciwnie, uznawana jest ona za formę swoistej logokracji, cedującej uprawnienia decyzyjne na rzecz najbardziej świadomych i aktywnych podmiotów” (C. Podsiadlik, *op.cit.*, s. 30).

Odstąpienie w omawianym zakresie od respektowania zasady równości i zróżnicowanie sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowych na tle innych spółdzielni, nie znajdują zdaniem Rzecznika, uzasadnienia w innych konstytucyjnych wartościach. W szczególności, wprowadzenie omawianych ograniczeń nie było konieczne dla ochrony wolności i praw innych osób, ponieważ dotychczasowe przepisy - przy założeniu aktywnego i świadomego korzystania z nich przez członków spółdzielni mieszkaniowych - w sposób wystarczający, a nawet pełniejszy, zabezpieczały prawa członków spółdzielni w zakresie nadzoru i kontroli jej działalności. Z powyższych względów, art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także art. 8<sup>2</sup> ust. 2,3 i 4 oraz art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

VII. Przepis art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób szczególny uregulował materię dostępu członków spółdzielni (a także innych osób) do dokumentów spółdzielni, poprzez wprowadzenie obowiązku (w zakresie wskazanym w tym przepisie) publikowania ich na stronie internetowej spółdzielni. Tymczasem w dniu 22.07.2005r., zatem niespełna dwa lata wcześniej, obowiązywać zaczęły znowelizowane regulacje art. 18 § 2 pkt 3 oraz § 3 Prawa spółdzielczego, określające prawo członka do otrzymywania i zaznajamiania się z



dokumentami, będącymi w posiadaniu spółdzielni. Zgodnie z tymi przepisami, na każdej spółdzielni, także mieszkaniowej, ciąży ustawowy obowiązek udostępniania członkom określonych w tych przepisach dokumentów. Z uzasadnienia projektów obecnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wynika, z jakiego powodu poprzednio uchwalone uregulowania uznane zostały za niewystarczające w przypadku spółdzielni mieszkaniowych. Nie wynika z tych uzasadnień, aby przeprowadzono jakąkolwiek analizę funkcjonowania przepisów wprowadzonych niecałe dwa lata wcześniej, która mogłaby prowadzić do wniosku, iż obowiązek spółdzielni mieszkaniowej udostępniania jej dokumentacji wymaga dalszego rozszerzenia. Pomimo braku takiej analizy ustawodawca zdecydował się na kolejną ingerencję w omawianą sferę, nakładając na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek publikowania dokumentów (które i tak na żądanie każdego zainteresowanego członka jest mu ona obowiązana udostępnić) na stronie internetowej. Wśród dokumentów, które mają być publikowane są m.in. wszystkie uchwały organów spółdzielni. Przepis art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie zawiera żadnego ograniczenia w tej kwestii, zatem, jak należy sądzić spółdzielnia winna publikować także uchwały podjęte w sprawach indywidualnych osób. To zaś w praktyce prowadzić będzie nie tylko do upowszechnienia danych osobowych członków spółdzielni i innych osób, których dotyczą uchwały jej organów oraz protokoły z posiedzeń, ale ponadto do upowszechnienia informacji o charakterze prywatnym, a w konsekwencji do naruszenia dóbr osobistych tych osób oraz ich konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności. Jest przecież rzeczą oczywistą, że na posiedzeniach organów roztrąsane są różne indywidualne kwestie takie jak, przykładowo, terminowość regulowania opłat za mieszkanie, respektowanie zasad porządku domowego przez mieszkańców, przymioty osobiste kandydatów na członków organów spółdzielni itp. Treść przepisu art. 8<sup>1</sup> ust. 3 nie daje jednak podstaw do przyjęcia, że spółdzielnia mieszkaniowa jest uprawniona do jakiegokolwiek „cenzurowania” publikowanych na stronie internetowej dokumentów w celu ochrony danych osobowych swych członków i innych osób, respektowania ich dóbr osobistych, czy tajemnicy handlowej. Nie sposób zatem ustalić, jaki jest wzajemny stosunek pomiędzy przepisem art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a przepisami innych ustaw, regulujących rozpowszechnianie określonych informacji o obywatelach.

Warto wskazać, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11.04.2005r. (sygn. I OPS 1/05,ONSAIWSA 2005/4/63) przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198) nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. Uzasadnieniem stanowiska Sądu było, iż działalności spółdzielni mieszkaniowych nie można utożsamiać z wykonywaniem zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, skoro ich działalność ogranicza się do realizacji podstawowego celu - zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków tej spółdzielni i ich rodzin, a zatem ograniczonej liczby osób zrzeszonych w danej spółdzielni. Tym bardziej więc niezrozumiałe jest działanie ustawodawcy polegające na nałożeniu

na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązku powszechnego udostępniania swoich dokumentów, w zakresie nawet szerszym, niż to przewiduje ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Redakcja przepisu art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych budzi również wątpliwości Rzecznika z uwagi na użyte w tym przepisie sformułowanie, iż określone w nim dokumenty „powinny być udostępnione na stronie internetowej”. Taka redakcja treści przepisu może być interpretowana także w ten sposób, iż w istocie spółdzielnia nie ma bezwzględnego obowiązku publikowania danych na stronie internetowej, lecz jest to jedynie zalecenie ustawodawcy. Wskazuje na to użycie określenia „powinny być publikowane” zamiast jednoznacznego „spółdzielnia ma obowiązek publikować”. Jednakże taka interpretacja przepisu powoduje kolejną wątpliwość, co do stosunku tego uregulowania do art. 27<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w którym przewidziano odpowiedzialność karną za dopuszczenie do tego, że spółdzielnia nie udostępnia członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów oraz kopii dokumentów, o których mowa w art. 8<sup>1</sup>. Ponieważ treść tego przepisu nie odnosi się wyłącznie do ust. 1 art. 8<sup>1</sup>, w którym określono rodzaje dokumentów, które obowiązana jest udostępnić członkowi spółdzielni, ale do całej treści art. 8<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, można uznać, że odpowiedzialność karną ponosi także członek organu spółdzielni, który nie dopuszcza do udostępnienia dokumentów poprzez ich opublikowanie na stronie internetowej.

Wszystkie przedstawione wątpliwości prowadzą, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do wniosku, iż przepis art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie odpowiada standardom poprawnej legislacji, określonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a znajdującym swoje umocowanie w treści art. 2 Konstytucji. Przepisy prawa powinny być na tyle precyzyjne, aby zapewniona była ich jednolita wykładnia i stosowanie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30.10.2001r., sygn. K 33/00. OTK ZU 2001/7/217). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż zwłaszcza przepisy zmierzające do ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą charakteryzować się dostateczną określonością (wyrok z 12.06.2002r., P.13/01, OTK ZU 2002/4A/42). Trybunał Konstytucyjny akcentował również zasadę bezpieczeństwa prawnego, stanowiącą istotny element państwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi spotykał się z krytyczną oceną, dokonywaną na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji (wyrok z 12.04.2000r., K 8/98, OTK ZU 2000/3/87).

Przepis art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, poprzez nakazanie spółdzielniom udostępniania bez żadnych ograniczeń dokumentów, w których zawarte są dane osobowe oraz informacje o sprawach prywatnych (sytuacja rodzinna i materialna, przynomioty, kwalifikacje, wykształcenie) oraz majątkowych członków spółdzielni i innych osób, w sposób oczywisty prowadzi ponadto do naruszenia zagwarantowanego w art. 47 Konstytucji RP prawa do

prywatności. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że prawo do prywatności odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu (por. wyrok z 19.05. 1998r., U.5/97, ZU 1998/4/46). Przyznając organom państwowym kompetencję do ingerencji w sferę prywatności ustawodawca powinien określić środki i procedurę ochrony wolności i praw jednostki. Zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością organu władzy publicznej jest istotną cechą demokratycznego państwa prawnego. Zatem przepis wprowadzający możliwość upublicznienia wspomnianych informacji, także z uwagi na swój represyjny charakter, musi odpowiadać szczególnym wymogom materialnym (zasada określoności), jak i proceduralnym (ochrona sądowa). Niedochowanie tych wymagań oznacza niekonstytucyjność kwestionowanych regulacji (por. wyrok z 24.06.1997r., K.21/96, ZU 1997/2/23).

Zgodność art. 8<sup>3</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 47 Konstytucji została zakwestionowana przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych, który w piśmie z dnia 20.09.2007r. do Zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP (znak GI-DOLiS-024/991/07/5383, opubl. na stronie internetowej GIODO) wskazał, iż w jego ocenie brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla udostępnienia osobom niezwiązanym z działalnością spółdzielni mieszkaniowych i pozostającym poza kręgiem spółdzielczym dokumentów obejmujących dane osobowe. W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych takie rozwiązanie nie służy osiągnięciu zamierzonego przez ustawodawcę celu, a wręcz przeciwnie stwarza dla spółdzielców istotne zagrożenia związane z upublicznianiem dotyczących ich danych osobowych. Stąd też Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zwrócił się do Prezydenta RP o rozważenie konieczności podjęcia działań w celu zbadania zgodności art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych m.in. z art. 47 Konstytucji RP.

VIII. W wyroku z dnia 29.05.2001 r. (K. 5/01, OTK ZU 2001/4/87) Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy konstytucyjnoprawnego statusu spółdzielni mieszkaniowych. Przyjął, iż działalność spółdzielni mieszkaniowych, będących - zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 Prawa spółdzielczego - dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia art. 58 Konstytucji. Tworzenie i działalność spółdzielni mieszkaniowych podlega zatem ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to tym samym możliwość ingerencji władz publicznych w tej dziedzinie. Zagwarantowana w art. 58 Konstytucji wolność zrzeszania się jest źródłem i przesłanką szeregu praw podmiotowych, które wypływają z niej, stanowiąc gwarancję jej rzeczywistej realizacji przez uprawnione podmioty. Wymienić tu należy między innymi prawo do swobodnego określenia struktury władz zrzeszenia, a także prawo udziału w kierowaniu zrzeszeniem (por. W. Sokolwiec [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod redakcją L. Garlickiego”, Wyd. Sejmowe 2005, tom IV s. 16-17). Są to wszystko konkretne

wolności wyodrębnione w efekcie detalizacji ogólnej wolności zrzeszania się (por. L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się* [w:] R. Wieruszewski „Prawa człowieka. Model prawny” Wrocław 1991, s. 746). Prawo działania w zrzeszeniu, uczestniczenia w nim, współkształtowania struktury organizacyjnej zrzeszenia łącznie z czynnym i biernym prawem wyborczym do jego władz stanowi logiczną konsekwencję - bezpośrednio - prawa przystąpienia do zrzeszenia, a pośrednio - wolności zrzeszania się. Jeśli bowiem obywatele dysponują konstytucyjnie zagwarantowaną wolnością zrzeszania się, to po to, aby działać w zrzeszeniu wspólnie z innymi jego członkami (por. W. Sokolwiecz, *op.cit.* s. 18). Zasada samorządności spółdzielni, a więc możliwość decydowania o swoich sprawach i zarządzania tymi sprawami w sposób demokratyczny, jak wskazano wyżej stanowi jedną z podstawowych zasad spółdzielczości, przyjętą i respektowaną przez międzynarodowy ruch spółdzielczy. Zasada samorządności spółdzielni przejawia się m.in. w tych przepisach, które określają sposób tworzenia organów spółdzielni i ich skład, odpowiadający zasadzie wybieralności uczestników tych organów przez inne organy spośród nieograniczonej liczby kandydatów i tylko spośród członków spółdzielni (M. Gersdorf, *op.cit.* s. 17). Istotą samorządności w spółdzielni jest to, że członkowie sami decydują i kierują sprawami mieszczącymi się we wspólnym interesie, według samodzielnie ustanowionych zasad statutowych i za pośrednictwem tak określonych i wybranych przez siebie, kolegialnych organów (A. Stefaniak, „Prawo spółdzielcze oraz ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, orzecznictwo”, Warszawa 2002, s. 9).

Odstąpienie w omawianym zakresie od respektowania ww. zasad i dokonanie przez ustawodawcę ingerencji w sferę objętą wolnością zrzeszania się, nie znajdują zdaniem Rzecznika, uzasadnienia w innych konstytucyjnych wartościach, w szczególności wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być bowiem ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W tym wypadku wprowadzenie omawianych ograniczeń nie może być usprawiedliwione żadną z powyższych okoliczności, tym bardziej, że jak wskazano wyżej, w ramach aktualnie istniejących instrumentów prawnych członkowie spółdzielni mogą sami skutecznie eliminować ewentualne nieprawidłowości w działalności wybieranych przez siebie organów. Stąd też niczym nieuzasadniona ingerencja ustawodawcy w sferę samorządności spółdzielni mieszkaniowej, poprzez ustawowe uregulowanie kwestii związanych ze składem osobowym i kadencją rady nadzorczej - w tym pozbawienie tych członków spółdzielni, którzy są jej pracownikami biernego prawa wyborczego i zróżnicowanie tym samym praw członków spółdzielni - a także z organizacją i charakterem najwyższego organu spółdzielni, w zakresie, który dotychczas pozostawiony był swobodnej regulacji przez samych członków w statucie, stanowi w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niedopuszczalne ograniczenie wolności zrzeszania się, określonej w art. 58 Konstytucji.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż dodanie całego rozdziału „Prawa członków spółdzielni mieszkaniowej”, obejmującego art. 8<sup>1</sup> - 8<sup>3</sup> do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spotkało się już z krytyką w piśmiennictwie prawniczym. M. Wrzołek-Romańczuk stwierdziła, że zmiana ta budzi zasadniczy sprzeciw z powodów natury legislacyjnej i merytorycznej, a zwłaszcza z uwagi na naruszenie art. 2 i 58 Konstytucji RP (M. Wrzołek-Romańczuk, „Niewykorzystane szanse nowelizacji cz. I i II”, *Palestra* 2007/7-9, s. 134-135, *Palestra* 9/2007, s. 153-154). Autorka poddała krytyce regulowanie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych kwestii praw członków, która to materia została uregulowana na nowo poprzednią nowelizacją Prawa spółdzielczego w sposób nie nasuwający zastrzeżeń. Zwróciła uwagę, że ograniczenie udziału pracowników spółdzielni w pracach rady nadzorczej - skądinąd pożądane - powinno nastąpić w ustawie - Prawo spółdzielcze. Natomiast unormowania zawarte w art. 8<sup>2</sup> ust. 3 i 4 stanowią typową materię statutową. Szczególnie krytycznie M. Wrzołek-Romańczuk oceniła treść art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W jej ocenie przyjęte w tym przepisie rozwiązania godzą w demokrację spółdzielczą. Przy ich uchwaleniu doszło ponadto do naruszenia zasad prawidłowej legislacji, poprzez naruszenie trybu procedury parlamentarnej, określonego w art. 118 i 119 Konstytucji RP. Naruszona została bowiem w tym wypadku granica pomiędzy prawem inicjatywy ustawodawczej, a prawem zgłoszenia poprawki do projektu ustawy.

Powyższe rozważania uzasadniają, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, twierdzenie, iż przepis art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji RP, natomiast przepisy art. 8<sup>2</sup> ust. 2, 3 i 4 oraz art. 8<sup>3</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 58 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IX. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w dniu 14 czerwca 2007r. Ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 125 z dnia 13 lipca 2007r., pod pozycją 873. Zgodnie z art. 12 tej ustawy, datę jej wejścia w życie określono na 31 lipca 2007r. Oznacza to, że w tym wypadku przewidziana przez ustawodawcę *vacatio legis* ustawy wyniosła 19 dni.

Jak wskazano na wstępie, jeszcze przed dniem opublikowania tej ustawy, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły lawinowo napływać skargi od obywateli oraz organizacji obywateli, kwestionujących poszczególne zapisy tej ustawy. Są to w większości skargi zbiorowe, podpisane przez więcej niż jedną osobę. W większości nie są to pisma ogólnikowe, wyrażające jedynie niezadowolenie z nowych uregulowań prawnych. Przeważają takie, w których w sposób wolny od emocjonalnego zabarwienia, zawarto szereg merytorycznych, konkretnych zarzutów pod adresem poszczególnych uregulowań ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W bardzo wielu skargach powtarza się zarzut, iż tak głęboko ingerencja w działalność spółdzielni mieszkaniowych, w różnych jej aspektach - organizacyjnej, rachunkowej, ekonomicznej, po

zaledwie 19-to dniowej *vacatio legis*, w trakcie roku obrachunkowego, prowadzić musi w praktyce albo do zignorowania obowiązujących już przepisów przez spółdzielnie, albo do szeregu nieporozumień, konfliktów, a nawet procesów sądowych, których możnaby uniknąć, gdyby ustawodawca przewidział dłuższy okres na oswojenie się z nowymi regulacjami.

Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał analizy uregulowań wprowadzonych do obrotu prawnego ustawą o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i stwierdził, że istotnie zarzut zbyt krótkiej *vacatio legis* tej ustawy jest uzasadniony. Ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza bardzo wiele zupełnie nowych uregulowań, z których wynikają nowe obowiązki, przede wszystkim dla organów spółdzielni. Dostosowanie się do zmienionych regulacji wymaga czasu, a nierzadko również dużego nakładu pracy, a nawet nakładów finansowych. Przykładowo wskazać można nową regulację, zawartą w art. 1 pkt lit. b) ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w którym wprowadzono obowiązek prowadzenia przez spółdzielnie odrębnie dla każdej nieruchomości ewidencji i rozliczenia przychodów i kosztów oraz ewidencji wpływów i wydatków funduszu remontowego na poszczególne nieruchomości, która powinna uwzględniać wszystkie wpływy i wydatki funduszu remontowego tych nieruchomości. Przepis ten wszedł w życie, jak cała ustawa, z dniem 31 lipca 2007r., zatem w trakcie roku obrachunkowego. Jak wyjaśnił Minister Budownictwa w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, oznacza to w konsekwencji konieczność rozbudowania zakładowego planu kont każdej spółdzielni i wprowadzenia odrębnych kont syntetycznych i analitycznych w takim układzie, aby możliwym było spełnienie wymagań, określonych w powołanym przepisie na dzień jego wejścia w życie, czyli w istocie w ciągu owych 19 dni *vacatio legis*.

Z kolei przepis art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadził obowiązek ustalania różnicy pomiędzy kosztami eksploatacji i utrzymania każdej nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię, a przychodami z opłat od osób zajmujących lokale w spółdzielni, ponieważ różnica ta zwiększać ma odpowiednio przychody lub koszty eksploatacji i utrzymania tej konkretnej nieruchomości w roku następnym. I znów, spełnienie tego obowiązku w trakcie roku obrotowego jest praktycznie niemożliwe, w tych spółdzielniach, które dotąd nie prowadziły odpowiednich ewidencji dla każdej nieruchomości oddzielnie. Dlatego Minister Budownictwa zaprezentował pogląd, iż w 2007r. rozliczenie różnic mogłoby nastąpić na koniec 2007r., jednak należałoby w nim uwzględnić różnicę między przychodami i kosztami ustaloną na dzień 30 lipca 2007r. Przykład ten świadczy wyraźnie o tym, iż brak odpowiedniej *vacatio legis* w omawianej ustawie powoduje w praktyce konieczność szukania racjonalnych rozwiązań, nie znajdujących wyraźnego oparcia w przepisach, ale umożliwiających niejako „obejście” nierealnych nakazów zawartych w tej ustawie.

Wskazany przepis art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych początkowo był odczytywany, jako powodujący radykalną zmianę dotychczasowego sposobu

gospodarowania funduszem remontowym w spółdzielni, poprzez ustanowienie zasady, iż różnica między kosztami eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości zwiększa odpowiednio przychody lub koszty eksploatacji i utrzymania tej właśnie nieruchomości w roku następnym. W skargach wpływających w tym zakresie do Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślano zatem konieczność dostosowania środków z funduszu remontowego do nowej zasady, co w wielu spółdzielniach doprowadzić może do tego, że niemożliwe stanie się wykonanie zaplanowanych i będących w trakcie realizacji, robót budowlanych. W efekcie, spółdzielnie mogą nie dotrzymać zawartych przez siebie umów, narażając tym samym spółdzielnię (a więc wszystkich członków) na określoną odpowiedzialność prawną za niewykonanie umowy. Nie wiadomo, w jaki sposób wprowadzoną przez ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasadę powiązania wpływów i wydatków wyłącznie z określoną nieruchomością dostosować do sytuacji, w których spółdzielnie mieszkaniowe są w trakcie realizacji wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, takich jak np. modernizacja sieci centralnego ogrzewania. Obecnie, pojawiają się interpretacje, w myśl których w omawianym przepisie wyraźnie odróżnia się prowadzenie odrębnie dla każdej nieruchomości: w punkcie pierwszym nie tylko ewidencji, ale także rozliczenia kosztów i przychodów, o których mowa w ust. 1-2 i 4, w punkcie drugim zaś, dotyczącym funduszu remontowego, tylko ewidencje wpływów i wydatków tego funduszu (por. M. Wrzołek-Romańczuk, *op.cit.*), nie oznacza on zatem zakazu swobodnego dysponowania funduszem remontowym w obrębie całej spółdzielni. Jest to jednakże na razie pogląd jednostkowy, tymczasem spółdzielnie mieszkaniowe musiały już z dniem wejścia w życie nowelizacji dokonać oceny wskazanych uregulowań w praktyce i niewykluczone, że zaniechały prowadzonych, bądź projektowanych prac remontowych, z uwagi na to, że źródłem ich finansowania mogły być przychody przypisane do innej nieruchomości. Podobnie, krótka *vacatio legis* powoduje szereg problemów z szybkim wdrożeniem nowych zasad ustalania wysokości opłat płaconych przez członków w związku z zajmowaniem mieszkań spółdzielczych.

Ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza także obowiązek dokonania zmian w statutach spółdzielni mieszkaniowych, dostosowujących postanowienia statutów do zmienionych uregulowań ustawowych nie później niż do dnia 30 listopada 2007r. Tymczasem nowe przepisy w istocie rewolucjonizują system działania organów w spółdzielniach mieszkaniowych, nakładają zarówno na te organy, jak i na członków szereg nowych, wcześniej niepraktykowanych, uprawnień oraz obowiązków. Wykładnia wielu przepisów wskazanej ustawy sprawia trudności nawet prawnikom. Wszystko to powoduje, że nałożony na spółdzielnie obowiązek dostosowania, a praktycznie nowego sformułowania statutów spółdzielni, w ciągu czterech miesięcy, będzie albo w ogóle niemożliwy do zrealizowania albo zostanie zrealizowany z konieczności w sposób niedoskonały, co przełoży się na konieczność dokonywania kolejnych zmian w statutach w przyszłości. Nie bez znaczenia jest również fakt, że ustawa weszła w życie po upływie zaledwie miesiąca od zakończenia przez spółdzielnie cyklu dorocznych zebrań grup członkowskich, zebrań przedstawicieli i walnych zgromadzeń, które zgodnie z przepisami Prawa

spółdzielczego, muszą się odbyć do dnia 30 czerwca każdego roku. Krótka *vacatio legis* ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powoduje konieczność natychmiastowego ponownego wdrożenia trybu zwołania wskazanych organów, co pociąga za sobą określone koszty dla spółdzielni, jako całości. Warto w tym miejscu wskazać, że projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ulegał w trakcie prac legislacyjnych zasadniczym, wielokrotnym zmianom. Dość powiedzieć, że Senat RP wprowadził do projektu ustawy kilkadziesiąt poprawek. To zaś uniemożliwiło prowadzenie jakichkolwiek racjonalnych konsultacji, czy dyskusji na dorocznych zebraniach przedstawicieli i walnych zgromadzeniach członków spółdzielni, zakończonych do 30 czerwca bieżącego roku i wcześniejsze przygotowanie się spółdzielni (choćby organizacyjne) do uchwalonych przez ustawodawcę zmian. Ich ostateczny kształt był bowiem niemożliwy do przewidzenia.

Jest również powszechnie wiadome, że w trakcie prac legislacyjnych wiele projektowanych i przyjętych następnie w ustawie rozwiązań wzbudziło wątpliwość ekspertów, co do zgodności uchwalonych przepisów z Konstytucją RP. Jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta RP, niektórzy posłowie publicznie zapowiadali zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli stanie się ona obowiązującym prawem. Taka sytuacja nie sprzyjała i nadal nie sprzyja podejmowaniu przez spółdzielnie olbrzymiego wysiłku organizacyjnego, finansowego i intelektualnego, jakim jest niezwłoczne (przy uwzględnieniu 19-dniowej *vacatio legis*) wdrożenie w praktyce wszystkich uregulowań omawianej ustawy.

Warto także zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w jej pierwotnym brzmieniu, która zapoczątkowała proces powszechnego uwłaszczania mieszkań spółdzielczych, i do której celów bezpośrednio nawiązuje obecna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, weszła w życie po upływie trzech miesięcy od daty jej opublikowania, natomiast na dostosowanie statutów spółdzielni mieszkaniowych do przepisów tej ustawy przewidziano prawie dwa lata.

Przedstawiony stan faktyczny, jaki powstał w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych skłania Rzecznika Praw Obywatelskich do wniosku, że w tym wypadku, ustanowienie 19-dniowej *vacatio legis*, jakkolwiek formalnie zgodne z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 68, poz. 449), pozostaje jednak w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, iż zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się obywateli do treści aktu prawnego służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego, przekraczającego 14 dni (orzeczenie z 2.03.1993r., K 9/92, OTK 1993, cz. I, s. 60-74). W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być



dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (wyrok z 4.01.2000r., K 18/99, ZU 2000/1/1).

Warto wskazać, iż Minister Budownictwa podzielił, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, pogląd, iż stan faktyczny, jaki powstał w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zapewnił stosownego okresu na dostosowanie się do treści aktu prawnego i „uzasadnia to podejrzenie o sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP”.

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 12 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi, jak na wstępie.

*/-/ Janusz Kochanowski*