

Słowo na otwarcie konferencji *Spółdzielnie w orzecznictwie sądów i trybunałów w Polsce oraz Unii Europejskiej*

Word for the opening of the conference *Cooperatives in the jurisprudence of courts and tribunals in Poland and the European Union*

Jerzy Jankowski

*doktor nauk prawnych
profesor Akademii Nauk Stosowanych
Wincentego Pola w Lublinie*

e-mail: zrsmrp@zrsmrp.com.pl

<https://doi.org/10.36128/priv.vi43.619>

Prawo jest sztuką stosowania tego, co słuszne i sprawiedliwe, tak głosi łacińska paremia. Dzisiejsza konferencja jest niewątpliwie słuszną, albowiem tworzy też chwilę refleksji na temat tego, czy my jako naukowcy i praktycy prawa spółdzielczego podchodzimy do samego prawa spółdzielczego w sposób sprawiedliwy czy też może traktujemy je instrumentalnie, w sytuacji gdy przedstawienie opinii na temat określonych instytucji prawa spółdzielczego może stanowić jedynie oczekiwanie określonego projektodawcy. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP jako współorganizator dzisiejszej konferencji jest bowiem świadkiem różnych zdarzeń, nierzadko zaskakujących z perspektywy teorii prawa, a także samego procesu legislacyjnego, dlatego też w trakcie dzisiejszego spotkania chciałbym przedstawić Państwu krótką historię pewnego

procesu opiniowania projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego jako przykład, dlaczego wciąż warto pamiętać o przywołanej paremii.

Zgodnie z art. 98 Regulaminu Senatu RP do zakresu działania Kancelarii Senatu należy w szczególności gromadzenie i udostępnianie materiałów dla Senatorów, przygotowywanie oraz przedstawianie właściwym organom Senatu opracowań i materiałów wspomagających działalność Senatu i jego organów, inicjowanie takich opracowań i materiałów oraz koordynowanie prac ekspertów senackich. W ramach Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu RP zamawiane są z kolei opinie, analizy i ekspertyzy. Tym samym opinie prawne zamawiane w ramach Kancelarii Senatu RP muszą spełniać podstawowe standardy merytoryczne, co oznacza m.in. konieczność odnoszenia się w nich do całości opiniowanych projektów ustaw, a także rzetelne opracowywanie opinii na zlecenie Kancelarii Senatu RP.

Z jednej z opinii do projektu ustawy (druk senacki 413, dotyczący zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych) wynika natomiast, że proponowane zmiany nie naruszają tajemnicy przedsiębiorstwa, gdyż, jak wskazuje autorka opinii, informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa zazwyczaj są w załącznikach do umowy, a nie w umowie. Sugeruje to, że załączniki do umowy nie stanowią samej umowy, co jest oczywistym błędem merytorycznym, *ergo* wnioskiem sprzecznym z podstawowymi zasadami prawa,

Z opinii tej również wynika, że wybory powszechne w spółdzielniach mieszkaniowych są słuszne. Autorka dosłownie w kilku lakonicznych zdaniach odnosi się do bardzo rozbudowanej regulacji zawartej w projekcie, nie odnosząc się w ogóle np. do proponowanej niekonstytucyjnej zmiany, zgodnie z którą w trakcie trwających kadencji mają zostać przeprowadzone w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy ponowne wybory do większości spółdzielni mieszkaniowych w Polsce. Można z tego wywodzić, że przedmiot zlecenia na rzecz Kancelarii Senatu nie został wykonany, opinia jest więc nierzetelna i pomija w całości, że spółdzielnia mieszkaniowa jest podmiotem prawa prywatnego, który nie może być dyskryminowany względem pozostałych podmiotów gospodarczych.

Dla autorki opinii nie ma również znaczenia przepis art. 190 Konstytucji RP, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, skoro podważa ona istotę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2020 r. (sygn. akt K 3/19). Trybunał uznał w nim za niezgodny z Konstytucją przepis art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z nim członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego

lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni. Przepis ewidentnie naruszał konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, co wynika z samego uzasadnienia tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednak autorka opinii nie odnosi się w jakikolwiek sposób do osób, które utraciły członkostwo na gruntach o uregulowanym stanie prawnym, wskazując natomiast w swojej „opinii”, że „(...) sformułowany przez TK w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 3/19 zarzut złej delimitacji adresatów normy zawartej w art. 4 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. jest nieuzasadniony”.

Powstaje również pytanie, czy autorka opinii nie współpracowała z autorami samego projektu ustawy, co może rzutować na bezstronność wyrażanych przez nią sądów. Może to sugerować wielokrotne odnoszenie się do innych opinii do tego projektu, a nie do jego treści. Świadczyć o tym może usprawiedliwianie projektu ustawy poprzez polemikę z innymi opiniami, bez szczegółowej analizy samego projektu ustawy. Wskazywać mogą na to chociażby zawarte w opinii fragmenty, zgodnie z którymi autorka polemizuje z krytycznymi opiniami do tego projektu:

„Gdy chodzi o tajemnicę przedsiębiorstwa, w związku z prezentowanym w ocenach druku 413 zapatrywaniem (...)” czy „W kontekście uwag zgłoszonych do Projektu, że jest to rozwiązanie szczególne na gruncie korporacyjnych osób prawnych prawa prywatnego, godzące w autonomię zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia, i prawo do zrzeszania się, trzeba przywołać (...)”. „W tym kontekście nie można się zgodzić ze stwierdzeniem (wypowiadany w uwagach do Projektu), że rozwiązanie proponowane w druku 413 odbiega całkowicie od przyjętych w odniesieniu do innych podmiotów gospodarczych, których kwestie te są pozostawione do regulacji umownej czy statutowej (...)”.

W projekcie ustawy pojawiło się *de facto* i *de iure* wyłączenie stosowania, tylko w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych, przepisu art. 18 § 3 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym spółdzielnia może odmówić członkowi wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. Pod pojęciem umów zawieranych z osobami trzecimi należy rozumieć m.in. wszelkie umowy, które spółdzielnia zawiera z firmami zewnętrznymi (np. wykonawcami inwestycji, firmami świadczącymi usługi na rzecz spółdzielni), a także umowy o pracę. Natomiast za brak udostępnienia takich umów grozić będzie odpowiedzialność karna, albowiem zgodnie z przepisem art. 27³ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie udostępni członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów i kopi

dokumentów, podlega karze grzywny. Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła odmówić udostępnienia takich umów, jedynie gdy zaistnieje „bardzo wysokie prawdopodobieństwo”, doprowadzi do udostępniania umów osobom, które swoim działaniem mogą wyrządzić członkom spółdzielni mieszkaniowej szkodę, gdyż spółdzielnia na etapie powzięcia „uzasadnionej obawy” będzie karana za brak wykazania proponowanej projektem instytucji „bardzo wysokiego prawdopodobieństwa”. Za przykład można wskazać sytuację, gdy na walnym zgromadzeniu jeden z członków zażądał od Prezesa Spółdzielni informacji, jakie w najbliższym czasie spółdzielnia planuje kupić nieruchomości pod inwestycje. Gdy dowiedział się, o które działki chodzi, nabył je i zaproponował odsprzedaż za dużo wyższą kwotę. Oznacza to, że nikt nie będzie chciał zawierać umów ze spółdzielniami mieszkaniowymi, skoro np. deweloper albo zarządca nieruchomości konkurujący ze spółdzielnią mieszkaniową będzie mógł zwrócić się do jakiegokolwiek członka spółdzielni o wydobycie ze spółdzielni wszystkich umów, które zawarła ona osobami trzecimi, i poznać stawki, w oparciu o które świadczone są usługi na rzecz spółdzielni mieszkaniowej. W konsekwencji doprowadzi to do paraliżu w realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przetargach. Jeżeli zmiana ta wejdzie w życie, oznaczać to będzie, że tylko spółdzielnie mieszkaniowe, jako jedyny podmiot gospodarczy w kraju, zostaną faktycznie pozbawione tajemnicy przedsiębiorstwa, która jest niezbędna dla niezakłóconego funkcjonowania spółdzielni jako podmiotu prywatnego. Projekt ustawy ewidentnie więc narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zasadę niedyskryminacji. Zgodnie bowiem z przepisem art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Autorka opinii pomija również, że projekt ustawy zakłada, iż członkowie zarządu i rady nadzorczej mają być wybierani w wyborach bezpośrednich oraz że we wszystkich spółdzielniach mieszkaniowych w terminie 6 miesięcy mają zostać przeprowadzone ponowne wybory do tych organów, niezależnie od już trwających kadencji (w dodatku pod rygorem odpowiedzialności karnej), co stanowi oczywiste naruszenie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48), ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*. Z istoty kadencyjności wynika, że długość kadencji nie powinna być modyfikowana w odniesieniu do organu urzędującego. Spółdzielcy, wybierając określony skład rady nadzorczej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez

prawo treści i określonym czasie „ważności”¹. Czas trwania kadencji, uprzednio określony przez odpowiednie regulacje normatywne, gwarantuje również stabilizację składu personalnego rady nadzorczej w ramach kadencji (por. orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10), co zapewnia swobodę jej działania stanowiącą emanację wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że zmiana ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której głównym celem zarządów spółdzielni mieszkaniowych ma być „zabieganie o przychylność członków”, a więc nie rzetelne zarządzenie w interesie członków, ale właśnie permanentne prowadzenie kampanii wyborczych, które doprowadzą do sytuacji, gdy ten kandydat, który będzie posiadał więcej środków finansowych na kampanię, będzie przejmował władzę w spółdzielni. Rozwiązanie to będzie więc miało charakter ewidentnie korupcyjny, doprowadzi do przejścia spółdzielni mieszkaniowych przez polityków, a to również pomija rzeczona opinia do projektu ustawy.

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

1 Por. Artur Ławniczak i Małgorzata Masternak-Kubiak, „Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy”, *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2002): 19.

członków zarządu należy uznać za bezcelowe i ograniczające samorządność spółdzielczą członków.

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

Artykuł 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze pozbawił bowiem członkostwa tych członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy w przeszłości uzyskali przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego, i którzy obecnie, po podjęciu przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów uchwały z 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, dysponują jedynie ekspektatywą spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Osób, którzy utraciły członkostwo w wyniku wejścia w życie art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze jest pół miliona (w samej Warszawie – ok. 300 tys.), a spółdzielnie wykreślają takie osoby z rejestru członków, na co wskazywał m.in. Rzecznik Praw

Obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze za niezgodny z Konstytucją, albowiem w wyniku pozbawienia tych osób członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Na marginesie należy wskazać, że to właśnie przedstawiciel wnioskodawcy (druku senackiego 413) był autorem poprawki, która doprowadziła do tego, że ok. pół miliona osób utraciło członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych i do dnia dzisiejszego wszyscy ponoszą tego skutki prawne i finansowe.

Pomimo powyższego autorka opinii w swojej ekspertyzie stwierdza, że „Przy uwzględnieniu przedstawionych wyżej konkluzji »częstkowych«, wyrażających co do zasady aprobatę dla poszczególnych proponowanych regulacji, analiza Projektu (druku 413) pozwala stwierdzić, że może on być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych” – co w świetle przedstawionych zarzutów do opinii może nie służyć Senatorom RP jako pomocna ekspertyza, ale może ich po prostu wprowadzać w błąd co do rozwiązań zawartych w samym projekcie ustawy.

Mam nadzieję, że powyższy przykład skłoni nas wszystkich do refleksji, iż jako eksperci prawa spółdzielczego – teoretycy i praktycy prawa spółdzielczego, mamy również obowiązek prezentowania opinii nt. przedkładanym nam nierzadko do zaopiniowania projektów aktów prawnych w sposób rzetelny i wolny od jakichkolwiek wpływów, urzeczywistniając tym samym konstytucyjną zasadę prawa do przyzwoitej legislacji.

Bibliografia:

Artur Ławniczak i Małgorzata Masternak-Kubiak, „Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy”, *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2002): 19.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>