

JAROSŁAW SZYMANEK

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH

Spółdzielnie (jakiegokolwiek, a zatem także i mieszkaniowe) nie mają swojego bezpośredniego, *eo nomine* wyrażonego konstytucyjnego zakotwiczenia. W efekcie obowiązująca Konstytucja RP w żadnym ze swoich przepisów nie wspomina ani o spółdzielniach, ani tym bardziej o ich konkretnych rodzajach, postaciach czy też typach (choćby nawet przykładowo), ale zarazem wymienia inne formy organizacyjne, takie jak stowarzyszenia, związki zawodowe, organizacje rolników czy nawet fundacje (por. art. 12 Konstytucji). Forma prawna organizacji, jaką jest spółdzielnia, nie jest zatem w żaden sposób konstytucyjnie umocowana, ani też nie korzysta z żadnej szczególnej ochrony prawnej, względnie jakiegos innego wyjątkowego statusu, który czyniłby ze spółdzielni wartość *per se*, objętą konstytucyjną gwarancją. W tej sytuacji problem spółdzielni i szerzej spółdzielczości może być rozważany w świetle ogólnej regulacji konstytucyjnej dotyczącej wolności zrzeszania się, zawartej, po pierwsze, w art. 12 oraz, po drugie, w art. 58 Konstytucji. Pierwszy z tych artykułów zakłada wolność tworzenia i działania „dobrowolnych zrzeszeń”, którymi z kolei są – z oczywistych powodów – wszystkie spółdzielnie, a więc także i spółdzielnie mieszkaniowe¹. Drugi zaś z artykułów (art. 58 ust. 1) poręcza każdemu wolność zrzeszania się. O ile więc pierwszy ze wskazanych przepisów ma charakter prawa *stricte* kolektywnego, gdyż jego adresatem jest zrzeszenie, mające konstytucyjnie zagwarantowane prawo działalności, o tyle drugi z tych przepisów (zawarty w art. 58 Konstytucji) jest przepisem ukierunkowanym na jednostkę, poręczającym jej generalną wolność zrzeszania się². Wolność ta ma jednak charakter wybitnie abstrakcyjny, gdyż dotyczy po prostu prawa do zrzeszania się, czyli zrzeszania się *tout court*, bez konkretyzowania formy tego zrzeszania, która – jak wiadomo – może być bardzo rozmaita i przybierać różne kształty organizacyjne, pośród których znajdują

¹ Przy czym jest rzeczą oczywistą, że treść znaczeniowa prawa do zrzeszania się jest dużo większa (bardziej elastyczna). Szerzej na ten temat zob. L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się*, w: R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 737 i n.

² W płaszczyźnie rozważań teoretycznych stwarza to już na samym początku istotną przesłankę interpretacyjną. Otóż konstytucyjne prawo do tworzenia spółdzielni, zawierające się w pojemnej formule wolności tworzenia i działania „dobrowolnych zrzeszeń”, jest funkcją indywidualnego prawa do zrzeszania się, co oznacza, że po pierwsze, ma ono szczególny konstytucyjny status, jako pochodna prawa jednostki i, po drugie, z tej właśnie racji, podlega (powinno podlegać) szczególnie zastrzonemu reżimowi ingerencji, w tym zwłaszcza ograniczania.

się również, co oczywiste, także i spółdzielnie³. W rezultacie spółdzielnię, jako jedną z form dobrowolnego zrzeszenia, można uznać za skonstytucjonalizowaną, z tym jednak, że w sposób mocno specyficzny, bo dalece pośredni. Choć bowiem ustawa zasadnicza nie posługuje się wprost pojęciem spółdzielni, to jednak przewiduje szerszą od niej, a więc i bardziej pojemną kategorię, jaką jest zrzeszenie. Mamy tu zatem do czynienia z pojęciami (stanami) wzajemnie się na siebie nakładającymi, ze swoistym *sui generis* stosunkiem części do całości. Spółdzielnia jest przecież częścią całości, jaką jest każde dobrowolne zrzeszenie. Oczywiście *prima facie* taki sposób konstytucyjnego ujęcia spółdzielni dewaluuje spółdzielnię, zrównując ją praktycznie rzecz biorąc z każdym innym „dobrowolnym zrzeszeniem”, co zwłaszcza w zderzeniu ze wskazanymi *explicite* związkami zawodowymi, fundacjami czy stowarzyszeniami zakłada mniejszy reżim prawny ich ochrony. *A contrario* bowiem skoro ustrojodawca wymienił z nazwy własnej związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie oraz fundacje, to inne, niewymienione wprost, „dobrowolne zrzeszenia” zostały potraktowane *en bloc*, *ergo* z mniejszą uwagą, co z kolei może sugerować ich mniej ważny (relewantny) status. Z drugiej jednak strony ten sam ustawodawca konstytucyjny posłużył się zbiorczym określeniem „innych dobrowolnych zrzeszeń”, wyraźnie jednak korelując tak wysłowione określenie z innym konstytucyjnym prawem (a w zasadzie wolnością), mianowicie zrzeszania się (art. 58). Można więc uznać, że choć *de lege lata* w Konstytucji nie ma wyartykułowanej spółdzielni jako specyficznej formy organizacyjnej (mimo że są inne), to jednak jako pojęcie mieszczące się w o wiele pojemniejszej formule „dobrowolnych zrzeszeń”, których – co szczególnie ważne – zakładanie jest poręczane każdemu, spółdzielnia, jako określony, specyficzny byt prawny, ma swoją konstytucyjną podstawę, mocno przy tym powiązaną ze statusem prawnym jednostki, co akurat w tym zakresie wydaje się rzeczą o kapitalnym wręcz znaczeniu. Spółdzielnia, będąc wszak „dobrowolnym zrzeszeniem”, jest sposobem konkretyzowania (urealniania) konstytucyjnej generalnej (a zatem i interpretowanej ekstensywnie) wolności zrzeszania się (co wyraźnie potwierdził TK m.in. w orzeczeniach K. 42/02 z 20 kwietnia 2005 r. oraz K. 5/01 z 29 maja 2001 r.). To w pewien sposób „dowartościowuje” spółdzielnię, jako że traktuje ją jako istotne narzędzie (środek) realizacji praw i wolności, co z kolei nakazuje interpretować wszystkie normy, zarówno konstytucyjne, jak i podkonstytucyjne, w taki sposób, aby możliwie najpełniej (najwierniej) zrealizować wolność człowieka do zrzeszania się, w tym także w spółdzielnię.

Spółdzielnia, choć nie ma bezpośredniego umocowania w Konstytucji, jest zatem instytucją przewidzianą przez ustrojodawcę, a w dodatku traktowana jest jako forma realizacji podstawowej wolności każdego człowieka, jaką jest wolność zrzeszania się⁴. To zaś oznacza, że ocena każdej w zasadzie regulacji odno-

³ Por. A. Łopatka, *Prawo do zrzeszania się, w tym w związku zawodowe*, w: A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 170 i n.

⁴ Por. M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się*, w: W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 51 i n.

szącej się do spółdzielni musi być dokonywana przez pryzmat także i tego – jeśli nie przede wszystkim tego – czy umożliwia ona, a jeśli tak, to w jakim stopniu, korzystanie przez każdego z poręczonej w Konstytucji wolności zrzeszania się, rozumianej zarówno jako wolność tworzenia, jak i działania „dobrowolnych zrzeszeń”, do których należy również zaliczyć i spółdzielnie.

Widać z tego, że choć w przepisach konstytucyjnych nie ma *eo nomine* wskazanej spółdzielni, to jednak nie oznacza to, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego. Wynika on bowiem w prosty sposób z art. 12 i 58 i dlatego przyjąć należy, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 prawa spółdzielczego „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia Konstytucja, zarówno w zakresie generalnej wolności zrzeszania się (art. 58), jak i równie generalnej, *in abstracto* ujętej wolności tworzenia i działania dobrowolnych zrzeszeń (art. 12). Spółdzielnia, w tym także mieszkaniowa, ma więc swoje konstytucyjne „umocowanie”⁵, co pozwala oceniać konstytucyjność, względnie niekonstytucyjność przepisów ustawowych dotyczących jej działalności.

Poza jednak art. 12 i art. 58 ustawy zasadniczej, konstytucyjną podstawą tworzenia, działania i ochrony spółdzielni mieszkaniowej, jako szczególnej formy „dobrowolnego zrzeszenia”, jest norma art. 75 ust. 1 Konstytucji⁶. Zgodnie z nią władze publiczne mają obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Nie ma przy tym wątpliwości, iż jednym z głównych takich działań, mających wyjść naprzeciw obowiązkowi określone-
mu w przepisie art. 75 ust. 1, jest tworzenie spółdzielni mieszkaniowych, których zasadniczym celem – określonym w art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – jest „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych” swoich członków. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że zadanie wskazane w art. 75 ust. 1 Konstytucji winno być realizowane również, jeśli nie przede wszystkim, przez ustawowe stworzenie instytucji prawnych umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych (oraz indywidualnych) działań zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu⁷. Konstytucyjne zadanie władz publicznych, jakim jest „prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”, musi być w związku z tym i niejako w pierwszej kolejności, czyli *ab initio*, zrealizowane w drodze ustawowego określenia sposobów (mechanizmów), które w szczególności przeciwdziałać będą bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Skoro zaś jednym z takich podstawowych

⁵ Choć oczywiście zawarte *implicite*, mocno pośrednie.

⁶ Na co zwrócił uwagę TK m.in. w sprawach K. 42/02 z 20 kwietnia 2005 r.

⁷ Jest tak tym bardziej, że przepis art. 75 jest tzw. prawem – zasadą polityki państwa, co oznacza, że nakłada on na władze publiczne obowiązek takiej konkretyzacji i realizacji zawartego w nim prawa, aby mogło być ono w możliwie najpełniejszym stopniu realizowane.

działań obywateli jest zakładanie spółdzielni mieszkaniowych, to obowiązkiem władz publicznych (ustawodawcy) jest takie określenie ram prawnych działania spółdzielni mieszkaniowej, aby, po pierwsze, realizowały one możliwie w największym stopniu konstytucyjną wolność zrzeszania się (art. 58) oraz, po drugie, umożliwiały jak najlepsze osiągnięcie rezultatu konstytucyjnie wskazanego działania obywateli, jakim jest postępowanie zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Oznacza to, że spółdzielnie, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, posiadają własny, wynikający z Konstytucji, szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych *explicite* w art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej⁸. W efekcie spółdzielnia mieszkaniowa, jako jedna z form dobrowolnego zrzeszenia, ma nie tylko ogólną legitymację konstytucyjną do działania, zawartą w art. 12 Konstytucji, będąc w dodatku rękojmią realizacji konstytucyjnego prawa do zrzeszania się, przewidzianą przez art. 58, ale przede wszystkim ma konstytucyjnie określony cel, jakim jest wykonywanie zadań w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Zadania te są przy tym nałożone wyraźnie na władze publiczne, co z kolei oznacza, że muszą one (w tym zwłaszcza ustawodawca zwykły) umożliwić funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych, poprzez m.in. określenie ich statusu prawnego. Status ten (określony w ustawie) musi zaś uwzględniać binarny charakter spółdzielni mieszkaniowej, która z jednej strony jest formą konkretyzacji konstytucyjnego prawa do zrzeszania się, z drugiej natomiast jest formą działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Wyrazem tego podejścia jest właśnie uregulowanie problematyki funkcjonowania spółdzielni w odrębnej ustawie, która jest nie tylko aktem detalizującym tryb działania spółdzielni mieszkaniowej, ale w szczególności jest aktem konkretyzującym i rozwijającym postanowienia Konstytucji, będąc na swój sposób aktem organicznie wręcz związanym z wartościami konstytucyjnie chronionymi, a wskazanymi *explicite* w art. 12, 58 i 75. Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego uzasadnia zarówno wskazany wyżej szczególny cel, jak i swoiste cechy stosunku prawnego między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami, przy czym ogólne przepisy o spółdzielniach i ich związkach mogą znaleźć zastosowanie wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie. Dla spółdzielni mieszkaniowych ustawą podstawową jest w związku z tym ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, charakter subsydiarny i akcesoryjny zaś ma ustawa „prawo spółdzielcze”, która może regulować treść stosunków prawnych w tych wszystkich przypadkach, kiedy nie ma dla nich dostatecznej podstawy w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Wyjątkowy, w porównaniu z ustawą o prawie spółdzielczym, charakter (status) ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika przy tym z tego, że o ile prawo spółdzielcze rozwija co najwyżej ogólną konstytucyjną zasadę zrzeszania się, o tyle ustawa o spółdzielniach mieszkani-

⁸ Por. S. Trociuk, *Konstytucja RP a prawo mieszkaniowe (wybrane zagadnienia)*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 151 i n.

wych, poza oczywiście urealnieniem postanowień w zakresie wolności tworzenia i działania wszelkiego rodzaju dobrowolnych zrzeszeń oraz prawa do zrzeszania się, dodatkowo jest formą realizowania konkretnej polityki władz publicznych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a w tym popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. W efekcie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych niejako w podwójny sposób wiąże się z realizacją praw jednostki, mianowicie, umożliwia rudymენტarną wolność zrzeszania się, a ponadto umożliwia podejmowanie inicjatyw mieszkaniowych obywateli, które winny być popierane i wspierane przez władze publiczne⁹. Widać więc, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych jest ustawą szczególną, bo – po pierwsze – konkretyzuje dwa istotne prawa jednostki (do zrzeszania się i działania zmierzającego do uzyskania własnego mieszkania) oraz – po drugie – jest elementem polityki prowadzonej przez władze publiczne, której *telos* musi (zgodnie z wyraźnym wskazaniem konstytucyjnym) wyznaczać sprzyjanie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli¹⁰.

Poza wskazaniem konstytucyjnych podstaw działalności spółdzielni mieszkaniowej, która jak to zostało wykazane, choć *de lege lata* nie ma bezpośrednio umocowania w Konstytucji, jest instytucją ze wszech miar konstytucyjną, realizującą z jednej strony rudymენტarną wolność człowieka do zrzeszania się, z drugiej zaś jest sposobem realizacji zadań władz publicznych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, na szczególne wskazanie zasługuje konstytucyjna konstrukcja prawa własności¹¹. Dla określenia konstytucyjnych podstaw praw majątkowych zasadnicze znaczenie mają: po pierwsze – art. 20 Konstytucji, po drugie – art. 21 Konstytucji, po trzecie – art. 64 Konstytucji, i – po czwarte wreszcie – art. 2 Konstytucji, będący *sui generis* konstytucyjną (prawno-aksjologiczną) podstawą normatywnego umocowania wszelkich praw, w tym także prawa własności. Obok tego, jako najbardziej ogólne, a jednocześnie posiłkowe normy, mające istotny związek z prawem własności oraz prawnym reżimem jego ochrony, można wskazać wyartykułowaną w art. 30 Konstytucji zasadę godności osoby ludzkiej, z której wynikają wszystkie prawa i wolności jednostki, a zatem także i prawo własności, oraz zakodowaną w treści art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wszystkich wobec prawa, zwłaszcza w koniunkcji z zakazem dyskryminacji w życiu m.in. gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2).

Konstytucyjny sposób wyartykułowania prawa własności jest wysoce specyficzny, a ponadto szczególnie mocno wyeksponowany, czego najlepszym potwierdzeniem jest fakt, iż proklamację generalnej zasady ochrony własności ustrójodawca zamieścił w kilku różnych przepisach ustawy zasadniczej, co moż-

⁹ Szerzej na ten temat zob. W. Studziński, *Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się*, w: A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006, s. 179 i n.

¹⁰ Por. A. Łopatka, *Prawo do odpowiedniego mieszkania*, w: A. Łopatka, *Jednostka...*, op. cit., s. 219 i n.

¹¹ Por. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności*, w: A. Florczak, Bolechow (red.), *Prawa i wolności I i II generacji...*, op. cit., s. 285 i n.

na odczytać jako generalną chęć maksymalnego zabezpieczenia prawa własności, traktowanego zarówno jako podstawowe prawo jednostki, jak i zadanie państwa, którego obowiązkiem jest podejmowanie szczególnych starań w celu ochrony prawa własności i innych praw majątkowych¹². W konsekwencji prawo własności (prawo posiadania) traktuje ustrojodawca raz jako zasadę ustrojową, raz zaś jako prawo podmiotowe.

Jeśli chodzi o prawo własności pojmowane w kategoriach zasady ustrojowej, to wypada zauważyć, że jednym z celów konstruowania zasad ustroju jest kształtowanie pewnych kierunków działania państwa, jego celów i zadań. Poza tym, co jest oczywiste, zasada ustrojowa określa zasadnicze wyznaczniki państwa, jest formą najbardziej ogólnego, ale też i jednoznacznego samookreślenia jego charakteru, specyfiki i poszczególnych instytucji (urządzeń). Taka jest właśnie istota norm art. 20 i 21 Konstytucji. W pierwszym ze wskazanych przepisów ustrojodawca definiuje ustrój społeczno-gospodarczy państwa, jakim jest „społeczna gospodarka rynkowa”, której substratami – z woli twórcy ustawy zasadniczej – jest m.in. wolność działalności gospodarczej oraz właśnie własność prywatna. Nie trzeba przy tym specjalnie udowadniać *iunctim* między wolnością działalności gospodarczej a własnością prywatną, obie są przecież względem siebie współzależne, wzajemnie się warunkujące¹³. Oznacza to, że tak jak ochronie prawnej podlega własność oraz inne prawa majątkowe, tak samo ochronie takiej musi być poddana swoboda działalności gospodarczej, gdyż jest ona z jednej strony koniecznym składnikiem podjęcia każdej działalności gospodarczej, z drugiej zaś założonym z góry sposobem prowadzenia takiej działalności mającym w rezultacie doprowadzić do powstania bądź pomnożenia własności prywatnej. W efekcie każde w zasadzie ewentualne ingerowanie w konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej jest *via facti* ingerowaniem w strukturę konstytucyjnego prawa własności, stąd zawsze musi być ono dostatecznie uzasadnione, proporcjonalne i konieczne, analogicznie jak wszystkie postaci ograniczenia wolności (czy to majątkowej, czy to gospodarczej, czy każdej innej), stosownie do założeń ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁴. Uznanie za podstawę ustroju społeczno-gospodarczego zasady społecznej gospodarki rynkowej, której składnikiem, w dodatku wprost wymienionym w Konstytucji, jest własność prywatna, oznacza, że wszelkie stosunki ekonomiczne muszą być układane w taki sposób, aby respektowały zawsze rynkowy charakter gospodarki, w tym zwłaszcza jej konstytucyjne elementy, które zarówno z osobna, jak i wzięte *en bloc*, przesadzają rynkowy charakter ustroju społeczno-gospodarczego. W efekcie ewentualne, nieuprawnione lub nadmierne naruszenie prawa własności wchodzi w kolizję z ustrojową normą z art. 20 Konstytucji, stanowiąc naruszenie jednej z podstawo-

¹² Por. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, w: A. Preisner, B. Banaszak (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 251 i n.

¹³ Szerzej na ten temat zob. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Warszawa 2005, s. 9 i n.

¹⁴ Por. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności: granice władzy*, w: B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel: jego wolności i prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.

wych zasad definiujących państwo, co oczywiście w demokratycznym państwie prawnym (*vide* art. 2 Konstytucji) jest niedopuszczalne, godząc w podstawy jego porządku konstytucyjnego. Tak samo zresztą jest w przypadku naruszenia pozostałych elementów enumeratywnie wskazanych w przepisie art. 20. W rezultacie naruszenie prawa własności narusza wszystkie pozostałe składniki tworzące konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej, jak i samą tę zasadę.

Kolejnym, drugim przepisem ujmującym prawo własności w kategoriach zasady ustrojowej jest przepis art. 21 Konstytucji, wedle którego „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”. W normie tej uwidacznia się w całej rozciągłości ustrojowy charakter prawa własności. Konstruowanie zasad ustroju ma wszak zapewnić kształtowanie pewnych kierunków działania państwa, jego celów i zadań. Zasada ustrojowa z istoty rzeczy zawsze charakteryzuje rodzaj państwa i określa jego powinne (nakazane) funkcje i zadania. Takim zaś podstawowym zadaniem państwa jest, obok oczywiście szeregu innych, ochrona własności, niezależnie od przyznania jednostce uprawnień o charakterze indywidualnym, związanym z dochodzeniem własnych praw (czyli tzw. prawa podmiotowego). W tym ujęciu ochronie własności nie służą indywidualne roszczenia obywateli, gwarancją bowiem dochowania przez państwo obowiązków względem własności są ogólne środki prawno-polityczne, pośród których na plan pierwszy wysuwają się instrumenty prawnej reglamentacji wolności, włącznie ze skutecznym mechanizmem ją zabezpieczającym. Potwierdza to zresztą ustrojowy charakter prawa własności z art. 20, a zwłaszcza 21 Konstytucji, który nakazuje państwu (władzom publicznym) podejmować wszelkiego rodzaju działania chroniące własność i inne prawa majątkowe, a więc tak postępować, zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa, aby w możliwie najpełniejszym stopniu chronić prawo własności (oraz oczywiście inne prawa i wolności, zwłaszcza zaś te, które uzyskały rangę zasad ustrojowych)¹⁵.

Z kolei podstawowy sens prawa własności jako prawa podmiotowego wyrażono w art. 64 Konstytucji, który stanowi, iż każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych (ust. 1) oraz że własność, a także inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), co *notabene* wskazuje, że dla właściwej oceny prawa własności musi mieć też zastosowanie konstytucyjna zasada równości (por. art. 32 Konstytucji)¹⁶. Za prawo podmiotowe należy przy tym uznać prawo adresowane do jednostki, a więc prawo przyznane jednostce w taki sposób, aby mogła ona z niego czynić użytek, czyli korzystać z tego prawa, a właściwie – uwzględniając rzeczywisty sens tego prawa – wykonywać je¹⁷. O ile więc własność pojmowana jako zasada ustrojowa jest dyrektywą adresowaną do państwa (przynajmniej w pierwszym rzędzie), o tyle własność jako prawo podmiotowe jest przyznaniem jednostce uprawnieniem, z którego może ona czy-

¹⁵ Por. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy prawa*, Warszawa 2001, s. 27 i n.

¹⁶ Por. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, op. cit., s. 251 i n.

¹⁷ Szerzej na temat koncepcji praw podmiotowych zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 159 i n.

nić swobodny użytek, dysponując nim jako „swoim”, „własnym”. Nie oznacza to jednak jakiegś sztucznej rozłączności czy też odrębności obu tych praw, tj. prawa podmiotowego i prawa pojmowanego jako zasada ustrojowa. Państwo, chroniąc własność (czyli stosując się do wskazania zasady ustrojowej), obejmuje przecież rękojmą własność w sensie jak najbardziej podmiotowym, a więc konkretną własność konkretnego właściciela (indywidualnego lub kolektywnego).

Widać z tego, że prawo własności z art. 64 Konstytucji (czyli prawo podmiotowe), a obok niego prawo z art. 21 Konstytucji (prawo przedmiotowe, tj. zasada ustrojowa) są jednak względem siebie wyraźnie komplementarne, nigdy nie rozłączne. Choć bowiem prawo z art. 21 jest adresowane do państwa i nakłada na nie powinność (obowiązek) ochrony własności, to jednak jest jasne, że treścią tego prawa jest tzw. prawo podmiotowe, czyli prawo konkretnej osoby do posiadania własności. Jeśli bowiem konstytucja mówi o „ochronie” lub „gwarantowaniu” własności, to z oczywistych powodów musi to mieć implikacje w sferze praw podmiotowych, gdyż nie ma własności bezprzedmiotowej, co najlepiej zdaje się potwierdzać treść art. 21 ust. 2, dotycząca wywłaszczenia, które przecież jest rodzajem ingerencji państwa w sferę własności konkretnego podmiotu. Z ustrojowej zasady ochrony własności przewidzianej w art. 21 Konstytucji wynika więc zawsze ochrona własności konkretnej, podmiotowej, odnoszonej do jednostki bądź innego podmiotu podobnego. Inaczej mówiąc, treścią prawa własności jako zasady ustrojowej jest zawsze prawo podmiotowe, czyli prawo przyznane przez przepisy prawa jednostce, po to by mogła ona z niego czynić „swoją własny użytek”.

Prawo do własności (prawo własności) jest niczym innym niż prawem podmiotowym do wolności majątkowej. Na jego określenie używa się zazwyczaj pojęcia „własności”, które oznacza zwykle część świata zewnętrznego podmiotu, która jest mu przyporządkowana, poddana jego prywatnemu, własnemu użytkowi¹⁸. Konstytucyjna gwarancja własności nie jest przy tym sumą gwarancji wynikających z ustawodawstwa zwykłego, podlegających zmianom w ramach tego ustawodawstwa, lecz jest gwarancją nadrzędną, służącą w szczególności ukierunkowaniu działalności i ograniczeniu swobody ustawodawcy zwykłego w regulowaniu stosunków majątkowych. Jest to tym bardziej istotne, ponieważ prawo majątkowe (*ergo* prawo własności) jest z natury rzeczy „prawem regulatywnym”, co oznacza, że praktycznie może być ono egzekwowane dopiero na podstawie określonych, ustawowych regulacji umożliwiających korzystanie z prawa własności i innych praw majątkowych¹⁹. Bez uregulowania prawa własności, poprzez wskazanie np. reguł jego nabywania, zbywania, dziedziczenia itp., prawo to nie jest w zasadzie możliwe do praktycznego wykonywania, stąd zresztą tak mocna i wyraźna konstytucyjna korelacja obu funkcji prawa własności: prawa podmiotowego oraz zasady ustrojowej. Skoro bowiem prawo własności jako prawo podmiotowe nie jest praktycznie rzecz biorąc możliwe do wykony-

¹⁸ Por. A. Łopatka, *Prawo do posiadania własności*, w: A. Łopatka, *Jednostka...*, op. cit., s. 187 i n.

¹⁹ Por. B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności...*, op. cit., s. 30 i n.

wania bez odpowiednich działań regulacyjnych ze strony państwa, to działania te muszą być w jakiś sposób ukierunkowane, przynajmniej z grubsza wskazane czy zdefiniowane²⁰. Tym bardziej więc, skoro *a priori* prawo własności musi podlegać reżimowi prawnej reglamentacji, winno być ono odpowiednio zabezpieczone przed regulacją nieuprawnioną, zbyt daleko idącą, naruszającą – jak to mówi art. 64 ust. 3 Konstytucji – istotę tego prawa. Stąd tak daleko posunięta gwarancja konstytucyjnego prawa własności, które jest ujmowane i jako substrat ogólnie pojmowanego ustroju społeczno-gospodarczego (art. 20) i jako generalna powinność państwa, swoista dyrektywa jego działalności (art. 21) i wreszcie jako prawo podmiotowe jednostki, konstytuujące ogólny status jednostki w państwie (art. 64). Gwarancja ta odnosi się zatem do ogólnej „ochrony własności” (art. 21) oraz poręczenia każdemu „prawa do własności i innych praw majątkowych” (art. 64), przez co należy rozumieć wolność nabywania tych praw, ich zachowywania, czynienia użytku, zbywania i dziedziczenia. Normy z art. 21 i 64 są zatem najbardziej generalną formą wyartykułowania wolności majątkowej, traktowanej jako jedna z podstawowych wolności każdego (w tym zwłaszcza jednostki). Gwarancja ta ma dwa aspekty, zachowawczy i instytucjonalny. Pierwszy dotyczy ochrony nabytych praw majątkowych przed ich utratą lub uszczupleniem, na skutek ingerencji władzy publicznej, a beneficjentem tej gwarancji jest „każdy”, o ile tylko przysługują mu jakieś prawa majątkowe. Aspekt instytucjonalny z kolei dotyczy istnienia w porządku prawnym RP norm prawnych umożliwiających każdemu realizację wolności majątkowej poprzez nabywanie różnych praw do różnych dóbr majątkowych, niezakłócone czynienie z nich użytku, zbywanie i dziedziczenie.

Prawo własności i inne prawa majątkowe (czy mówiąc najszerzej – prawo do wolności majątkowej) wiążą się także (obok oczywiście zasady demokratycznego państwa prawnego, a w jej ramach wielu pomniejszych zasad i reguł) z zasadą wysłowioną *expressis verbis* w przepisie art. 30 Konstytucji RP, tj. z zasadą godności osoby ludzkiej²¹. Jest tak, gdyż godność, mająca atrybuty przyrodzonej i niezbywalnej, jest podstawą wszelkich praw i wolności, a zatem także i prawa własności. Dotyczy to również osób prawnych typu korporacyjnego, w takim zakresie, w jakim w ich działaniach manifestuje się wynikająca z konstytucji wolność zrzeszania się i inne konstytucyjnie zagwarantowane wolności i prawa jednostki²². Stwierdzenie to aktualne jest również w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych, w tym także korelowanych z osobami prawnymi, jakimi są spółdzielnie mieszkaniowe²³. Ochronie podlega również i własność spółdzielni, w tym także spółdzielni mieszkaniowej, co zresztą można odczytać wprost z brzmienia art. 64, który określając destynatariusza prawa własności, po-

²⁰ Szerzej na ten temat zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 97 i n.

²¹ Por. A. Zieliński, *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i socjalnych*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne...*, op. cit., s. 47 i n.

²² Orzeczenie TK z 29 maja 2001 r., K. 5/01.

²³ Orzeczenie TK z 25 lutego 1999 r., K. 23/98.

sługuje się stosunkowo najszerszym pojęciem „każdego”, przez które to pojęcie należy rozumieć właściwie nieograniczony krąg podmiotów, tak osób fizycznych, jak i prawnych, tak obywateli RP, jak i nie obywateli. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych dotyczy bowiem możliwie szerokiego, w żaden sposób nieograniczonego kręgu podmiotów, co oznacza, że ochrona taka przysługuje każdej osobie i każdemu zrzeszeniu osób, bez względu na cechy osobowe czy też inne szczególne przymioty. W rezultacie – jak to mówi TK – prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje²⁴. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę, że prawo własności spółdzielni mieszkaniowej nie jest traktowane w takim samym, czyli jednakowym stopniu, jak prawo własności pojedynczej osoby (jednostki), gdyż – jak to określił TK – ochrona własności spółdzielni jako własności grupowej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom²⁵. Jak się zauważa, pogląd ten podkreśla szczególną funkcję własności spółdzielczej, polegającą na jej służebnym charakterze wobec praw majątkowych członków spółdzielni²⁶. Nie oznacza to jednak, że służebny charakter spółdzielni może uprawniać do mniejszej ochrony majątku tej spółdzielni. Jest tak, po pierwsze dlatego, że ochrona prawa własności i innych praw majątkowych, jako tzw. prawa podmiotowego, musi być równa dla wszystkich podmiotów, bez względu na szczegółowy status prawny tych podmiotów bądź ich formy organizacyjne²⁷, po drugie zaś dlatego, że jako specyficzna własność, mająca charakter przede wszystkim służebny, musi być poddana szczególnemu (wyjątkowemu) reżimowi ochrony, gdyż chroniąc własność spółdzielni chroni się jednocześnie prawo własności członków spółdzielni. Spółdzielnia nie jest bowiem abstrakcyjną konstrukcją prawną, a podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne) do niej należące, majątek zaś należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu ich potrzeb.

Z drugiej jednak strony (zwłaszcza biorąc pod uwagę prawo cywilne) podmiotem własności jest spółdzielnia jako osoba prawna, co najlepiej potwierdza konstrukcja spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które przecież nie jest bynajmniej odmianą prawa własności, ale prawem rzeczowym ograniczonym, ustanowionym na rzeczy cudzej, tj. na nieruchomości będącej własnością spółdzielni²⁸. Z tego też względu trudno się zgodzić do końca z poglądem, że ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących spółdzielni jest uzasadniona tylko w takim zakresie, w jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących członkom spółdzielni²⁹. Sam bowiem subsydiarny charakter działań spółdzielni, które mają chronić interesy członków spółdzielni, nie może

²⁴ Orzeczenie TK z 19 lipca 2005 r., SK. 20/03.

²⁵ Orzeczenie z 25 lutego 1999 r., K. 23/89.

²⁶ Orzeczenie TK z 29 maja 2001 r., K. 5/01.

²⁷ Orzeczenie TK z 19 lipca 2005 r., SK. 20/03.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Jedliński, *Własnościowe prawo do lokalu jako ograniczone prawo rzeczowe (zagadnienia konstrukcji prawnej)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 46 i n.

²⁹ Por. orzeczenie TK z 29 maja 2001 r., K. 5/01; orzeczenie TK z 30 marca 2004 r., K. 32/03; orzeczenie TK z 20 kwietnia 2005 r., K. 42/02.

uprawniać do deprecjacji, czy tym bardziej mniejszej (słabszej) ochrony majątku spółdzielni, zwłaszcza iż majątek ten przyczynia się do zaspokajania potrzeb członków spółdzielni, co przecież stanowi *telos* tworzenia i działania spółdzielni. W związku z tym można powiedzieć, że im lepsza (skuteczniejsza) ochrona majątku spółdzielni, tym lepsza (skuteczniejsza) realizacja praw jej członków. Trudno więc zgodzić się z poglądem, że ochrona majątku spółdzielni jest uzasadniona jedynie w takim zakresie, w jakim przyczynia się to do ochrony praw przysługujących członkom spółdzielni. Podmiotem własności jest wszak spółdzielnia jako osoba prawna. Pod tym względem własność spółdzielcza nie różni się od własności przysługującej innym korporacyjnym osobom prawnym. Z tego m.in. tytułu organy spółdzielni, a w szczególności zarząd, jako powołany do reprezentowania spółdzielni, są uprawnione do podnoszenia roszczeń (windykacyjnych czy negatoryjnych) i realizacji innych uprawnień. Członkowie zaś na podstawie i w ramach stosunku członkostwa mogą w spółdzielniach mieszkaniowych korzystać wspólnie z pewnych rzeczy należących do spółdzielni jako właściciela, a z mieszkań na zasadzie wyłączności. Stosunek członkostwa może także upoważniać do udziału w dalszych korzyściach, np. podziału nadwyżki bilansowej, czy też do korzystania z innych świadczeń spółdzielni w granicach określonych statutem. Spółdzielnia jako osoba prawna może się jednak domagać od członków należytego zachowania związanego z własnością spółdzielczą. W tym zakresie nie są oni bowiem właścicielami i jako niewłaściciele mogą dopuścić się naruszenia własności spółdzielczej. Dlatego też m.in. regulacje związane z członkostwem, zawarte przede wszystkim w statutach, określają, jakie zachowania względem własności spółdzielczej są dla członków dozwolone, a jakie nie. Przykład ten pokazuje najlepiej, że nie da się bezkrytycznie uznać, że własność spółdzielcza jest pomocnicza czy też wtórna względem własności członków spółdzielni, gdyż w zasadniczej swojej części członkowie spółdzielni korzystający albo ze spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, albo ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu korzystają jedynie z rzeczy będącej co do zasady własnością korporacyjnej osoby prawnej, czyli spółdzielni. Równość albo jednoznaczność (tożsamość) praw majątkowych spółdzielni i członków spółdzielni, co oznacza także i równość ich ochrony (a więc znowu brak priorytetowego traktowania jednej własności w stosunku do drugiej), może więc wystąpić jedynie w przypadku tzw. odrębnej własności lokalu. Tutaj jednak równość nakazuje właśnie równą ochronę obu własności (tzn. spółdzielni i jej członka korzystającego z odrębnej własności lokalu), co *notabene* potwierdza wyraźnie Konstytucja RP nakazująca równą ochronę własności (art. 64 ust. 2). Nie ma więc *de lege lata* dostatecznych podstaw do uznawania „wyższej” wartości własności członków spółdzielni (a więc własności indywidualnej) i „niższej” wartości spółdzielni (*prima facie* własności kolektywnej, ale *de iure* własności indywidualnej korporacyjnej osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia), tylko z tej racji, że celem spółdzielni jest „zabezpieczanie potrzeb jej członków” (art. 1 ustawy). Tym bardziej więc nie ma podstaw do wyłącznie subsydiarnego traktowania własności spółdzielni, która w pierwszym rzędzie ma służyć w miarę pełnej realizacji potrzeb jej członków.

Nie oznacza to oczywiście, że sposobu egzekwowania przez członków spółdzielni prawa korzystania z rzeczy, jaką jest mieszkanie, nie można oceniać z punktu widzenia możliwości, jakie w tym względzie stwarza spółdzielnia. W tym właśnie zakresie spółdzielnia winna bowiem odznaczać się subsydialnym statusem dającym możliwie pełną sposobność korzystania przez członków spółdzielni z prawa korzystania z rzeczy (mieszkania). Subsydialność (pomocniczość) spółdzielni, wynikająca z samego celu istnienia spółdzielni, dotyczy więc nie tyle własności spółdzielni (która musi być chroniona tak jak każda inna własność, skoro Konstytucja nie kwantyfikuje ani nie dywersyfikuje różnych form własności), ile raczej szans (możliwości), jakie spółdzielnia ma stwarzać swoim członkom w zaspokajaniu ich potrzeb. W efekcie nie tyle własność spółdzielni jako taka ma charakter subsydialny, ile wymóg stwarzania przez spółdzielnię możliwości właściwego (pełnego) korzystania z tej własności na podstawie różnych tytułów prawnych przez członków spółdzielni. Jest tak, pomimo że art. 3 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze stanowi wyraźnie, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Nakłada się tu bowiem *stricte* ekonomiczne rozumienie własności z prawnym aspektem własności. Na kształt prawny własności spółdzielni składa się bowiem nie tylko własność w rozumieniu prawa cywilnego, której podmiotem jest spółdzielnia jako osoba prawna, lecz także wchodzą w to wszystkie stosunki prawne łączące spółdzielnię z jej członkami. Własność spółdzielcza w sensie ekonomicznym jest więc nierozzerwalnie związana z członkostwem, członkostwo zaś z własnością. Mimo jednak tego powiązania stosunki prawne związane z członkostwem w spółdzielni muszą być ujmowane odrębnie od własności spółdzielczej, której podmiotem jest spółdzielnia jako autonomiczna osoba prawna typu korporacyjnego. Dlatego właśnie posiada ona prawo własności w sensie ściśle prawnym, którego substratem jest ekonomiczna własność wszystkich członków spółdzielni. Rezultatem tego jest istnienie z jednej strony własności (oraz interesów) członków spółdzielni (ich grupy), a z drugiej własności (i interesów) spółdzielni jako osoby prawnej. Dodatkowo nałożyć się na to mogą interesy większości członków spółdzielni (co jest *signum specificis* spółdzielczości), które nie są przecież (a w każdym razie nie muszą być) tożsame ani z interesem partykularnym (pojedynczym), ani z interesem spółdzielni, ani też nie są jakąś sumą lub średnią tych interesów. Obok zatem praw członka, czy ich określonej kwantytatywnie grupy, występują w spółdzielni również i prawa większości oraz prawa spółdzielni jako takiej, jako osoby prawnej. W tak specyficznych warunkach (prawnych i faktycznych) musi być zapewniona zarówno operatywność funkcjonowania w obrocie prawnym samej spółdzielni, jak również obrona interesów poszczególnych członków i większości członków przed nadużywaniem praw przez mniejszość i *vice versa*, czy tym bardziej przez spółdzielnię, co dodatkowo wynika z jej pomocniczego charakteru, ściśle wykonawczego w stosunku do potrzeb członków spółdzielni. W sumie, rozwiązania prawne powinny więc dążyć do zapewnienia optymalnej ochrony nie zawsze ze sobą zbieżnych interesów: spółdzielni jako osoby prawnej, większości i mniejszości członków oraz poszczególnych osób będących członkami spółdzielni.

Należy zatem uznać, że spółdzielczość mieszkaniowa powinna działać zgodnie ze swoimi cechami szczególnymi, służąc zaspokajaniu potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych członków poprzez działanie „całości” stanowiącej wspólną własność, „całości” demokratycznie zarządzanej i kontrolowanej. Jednocześnie spółdzielnia jako jednostka organizacyjna ma pełną osobowość prawną. Stąd, tak jak w przypadku innych osób prawnych, regulacje ustawowe nie mogą zbyt daleko wkraczać w jej autonomię (co tym bardziej wynika z niepublicznego charakteru spółdzielni), która jednak – co do zasady – nie jest nieograniczona czy też w inny sposób pełna, bezwzględna czy absolutna. Nie można bowiem zapominać, że Konstytucja zapewnia zarówno ochronę osób prawnych, jak i osób fizycznych. W przypadku spółdzielni, tak jak w przypadku innych osób prawnych, ingerencja ze strony ustawodawcy powinna się ograniczać do niezbędnego minimum, pozostawiając znaczną część do uregulowania w statutach (prawie wewnętrznym), które to statuty muszą być traktowane jako wyraz woli samych spółdzielców (jednostek), będącej z kolei gwarancją poszanowania autonomii i niezależności, tym większej i tym bardziej chronionej, że spółdzielnia nie działa przeciw w charakterze podmiotu publicznego, ani tym bardziej państwowego. Nie oznacza to oczywiście w żadnym wypadku pełnej swobody spółdzielców w regulowaniu materii działania spółdzielni na poziomie statutowym. Pewne niezbędne regulacje muszą być zatem przeprowadzone także i w drodze ustawy, tym bardziej że regulacje takie są jednocześnie formą realizacji przez władze publiczne (w tym przypadku przez ustawodawcę) polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Można tu nawet uznać, że ustawodawca, podejmując ustawową regulację kwestii działalności spółdzielni, może „dalej” i „więcej”, właśnie z uwagi na to, że ma wyraźną konstytucyjną legitymację do prowadzenia polityki, której zasadnicze pryncypia wyznacza co do zasady treść norm ustawowych, które w miarę swobodnie ustala ustawodawca zwykły. Nawet jednak tak szczególna legitymacja konstytucyjna, jaką jest norma art. 75 ustawy zasadniczej, nie może obalać podstawowego założenia swoistej dyscypliny ustawodawcy, którego regulacja winna się mieścić w pewnych ramach ogólnych, detalizowanych następnie przez prawo wewnętrzne (tj. statut) będące przejawem autonomii każdej osoby prawnej, oraz – co nie mniej ważne – woli spółdzielców będących osobowym substratem każdej spółdzielni.

Szczególna podstawa do działań ustawodawczych wobec spółdzielni nakłada jednak na ustawodawcę dodatkową odpowiedzialność za treść przepisów ustawowych regulujących mechanizm funkcjonowania spółdzielni. Mechanizm ten jest wszak, po pierwsze, przejawem polityki władz publicznych, po drugie, konkretyzacją prawa jednostki do zrzeszania się, po trzecie zaś, ingerencją (w większym bądź mniejszym zakresie, ale jednak zawsze) w sferę działania osoby prawnej, której niezależnie od stopnia szczegółowości regulacji prawnej trzeba pozostawić niezbędny „luz” i autonomię. *Summa summarum* oznacza to wyjątkowy (delikatny) reżim regulacyjny. Spółdzielnia jako osoba prawna typu korporacyjnego musi mieć bowiem zapewnione przez ustawodawcę podstawowe standardy rządzące obrotem prawnym w demokratycznych państwach. Obciążanie spółdzielni

mieszkaniowych dodatkowymi nakazami i zakazami o charakterze publiczno-prawnym nie pozostałoby bowiem bez wpływu na realizację ich podstawowych zadań uzależnionych od ich pozycji na konkurencyjnym rynku, co z kolei mogłoby kolidować z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji). Stworzenie zaś możliwości permanentnej „walki” członka spółdzielni z własną spółdzielnią mogłoby być groźne dla pozostałych członków, a jednocześnie byłoby przejawem swoistej i do pewnego stopnia naturalnej rywalizacji podejścia indywidualistycznego i podejścia kolektywistycznego, które zawsze i w każdych warunkach musi w przypadku ustaw „spółdzielczych” mieć miejsce, jednak zawsze z odpowiednim wyważeniem proporcji, a więc z uwzględnieniem racji spółdzielni (grupy) i indywidualnych członków spółdzielni (jednostki). Dodatkowo wreszcie trzeba mieć na względzie, że spółdzielnia jako podmiot gospodarczy może też utracić operatywność poprzez pozbawienie jej cech nowoczesnego przedsiębiorcy, co oznacza nakaz nie tylko dochowania konstytucyjnego (i w pewien sposób sztywnego, czy może raczej suchego) wymogu dającego spółdzielni niezbędne poczucie swobodnej (nieskrępowanej) działalności gospodarczej, ale także ekonomicznej optymalizacji podstaw jej funkcjonowania i dostosowania się do zmieniającej się sytuacji gospodarczej na rynku, na którym spółdzielnia mieszkaniowa operuje. Wszystko to razem wzięte oznacza, że spółdzielnia, w tym także mieszkaniowa, nie może być traktowana jako podmiot wyłącznie służebny względem swoich członków (co m.in. oznacza, że własność spółdzielni nie jest bynajmniej mniej ważna niż własność indywidualna), ani też, że może być podmiotem w sposób dowolny i arbitralny regulowanym przepisami ustawowymi. Owszem, regulacja ustawowa jest konieczna, ale winna ona, po pierwsze, respektować wymagania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w tym zwłaszcza zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, po drugie zaś, sferę krzyżowania się różnych, w tym często wręcz sprzecznych pryncypiów i wartości, takich jak: zasada polityki państwa (art. 75), konstytucyjne prawo własności (art. 21, 64), generalna zasada swobody działalności gospodarczej (art. 20) oraz związana z tym zasada gospodarki wolnorynkowej (art. 20) i wreszcie wolność zrzeszania się (art. 58). W efekcie racje i swoiste kontrakcje, czy może lepiej ograniczenia, jakie warunkują model ustawowego określenia zakresu działań spółdzielni mieszkaniowej, muszą respektować wyjątkową specyfikę spółdzielni mieszkaniowej jako osoby prawnej typu korporacyjnego oraz wszystkie, mniej lub bardziej pośrednie, normy i wartości, które wchodzą czy też kolidują z wymogiem ustawowej reglamentacji sposobu działania spółdzielni, a co dotyczy również generalnej klauzuli ograniczenia praw i wolności (por. dalsze uwagi). Zawsze bowiem ustawowa detalizacja mechanizmu funkcjonowania spółdzielni klócić się będzie, a zatem i ograniczać (mniej lub bardziej) konstytucyjne wolności i prawa, takie chociażby jak: wolność zrzeszania się, swoboda działalności gospodarczej, ochrona własności *etc.*

Uwzględnienie specyfiki spółdzielni, jako korporacji o charakterze służebnym w stosunku do swoich członków, co *notabene* znajduje potwierdzenie w usta-

wowym zdefiniowaniu zadań spółdzielni mieszkaniowej³⁰, nie oznacza zatem jakiegś założonej *a priori* dewaluacji spółdzielni jako osoby prawnej, zarówno jako właściciela (art. 64), jak też podmiotu prowadzącego swobodną działalność gospodarczą (art. 20) w ramach ogólnej klauzuli gospodarki rynkowej (art. 20). Nie oznacza także naruszenia czy też przełamania konstytucyjnej zasady równości, która jako *sui generis* norma norm ma swoje zastosowanie do układania wszelkiego rodzaju stosunków prawnych pomiędzy wszelkiego rodzaju podmiotami. Warto przy tym wskazać, że nakaz traktowania wszystkich podmiotów w sposób równy jest w odniesieniu do prawa własności szczególnie mocno podkreślany i jak gdyby wzmocniony przez fakt, iż Konstytucja obok generalnego unormowania zasady równości (art. 32) proklamuje ją w dodatkowy, a przez to bardziej wzmocniony sposób w treści art. 64 ust. 2, traktującego o ochronie własności, w dodatku własności *tout court*, a zatem bez jej jakiegokolwiek specyfikacji czy typizacji. Oznacza to, że równa ochrona własności należy się co do zasady wszystkim podmiotom mającym prawa właścicielskie niezależnie, po pierwsze, od charakteru tych podmiotów oraz, po drugie, od rodzaju tytułu prawnego konkretnej własności. Prawna ochrona własności należy się więc w równym stopniu spółdzielni, jak i jej członkom, co powoduje, że subsydiarny (pomocniczy) status spółdzielni mieszkaniowej nie może w żadnym razie obniżać rangi jej własności, ani tym bardziej osłabiać gwarancji ochrony tej własności, tym bardziej że w sensie prawnym właścicielem jest właśnie spółdzielnia, co najlepiej widać na przykładzie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a także spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Konstytucyjna zasada równości (art. 32) oraz wszelkie pochodne od niej, a ściśle z nią korespondujące normy (art. 64 ust. 2) muszą być więc głównymi podstawami regulowania położenia prawnego spółdzielni oraz układania wszelkiego rodzaju stosunków prawnych pomiędzy spółdzielnią a innymi podmiotami, w tym zwłaszcza indywidualnymi członkami spółdzielni (oraz ich ewentualnymi grupami). Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty praw, należące do określonej kategorii podmiotów mających pewną relewantną cechę występującą w stopniu równym u wszystkich pozostałych podmiotów zaliczonych do tej kategorii podmiotów, muszą być traktowane w sposób równy, a więc bez faworyzowania czy też dyskryminacji. Nakaz równego traktowania nie oznacza zatem nakazu jednakowości traktowania wszystkich, ale jedynie nakaz stosowania równej miary w stosunku do równych podmiotów, przy czym podmioty te nie są bynajmniej równe „w ogóle” czy też „zawsze”, ale jedynie z pewnego, *explicite* wskazanego, punktu widzenia, jakim jest posiadanie pewnej relewantnej cechy, która w takim samym, czyli równym stopniu, właściwa jest dla wszystkich podmiotów z obszaru tej grupy (kategorii). Równość podmiotów równych jest więc konceptualizowana na podstawie istnienia określonej cechy, która u wszystkich tych podmiotów, mających być traktowanymi w sposób równy, występuje w takim samym, czyli równym stopniu. Podmioty traktowane równo są zatem traktowane

³⁰ Por. art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

równy jedynie z uwagi na posiadanie tej cechy i jedynie na podstawie tej właśnie cechy, co oznacza, że we wszystkich innych przypadkach, biorących za punkt wyjścia inne cechy, podmioty te mogą być (i będą) traktowane nierówno, gdyż te inne cechy będą występowały w niejednakowym, *ergo* nierównym stopniu, tworząc przez to różne (niejednakowe) kategorie (klasy) podmiotów. Zasada równości nie jest więc zasadą ustalającą jakiś jednolity sposób traktowania wszystkich, przewiduje tylko, że równo należy traktować te podmioty, które z uwagi na posiadanie istotnej cechy równej występującej w stopniu równym u wszystkich innych podmiotów z obrębu tej grupy, muszą być traktowane równo, czyli bez faworyzowania, względnie dyskryminacji. Zasada równości nie wyklucza przy tym pewnego, szczególnego faworyzowania określonych podmiotów, jeśli tylko uzna się, że choć są one równe z uwagi na jakąś cechę istotną, to *de facto* są nierówne z innych przyczyn. Wtedy właśnie zasada równości dopuszcza, jeśli wręcz nie nakazuje, aby w celu osiągnięcia faktycznej równości stosować nierówne traktowanie, odznaczające się faworyzowaniem podmiotów „słabszych” lub dyskryminowaniem podmiotów „silniejszych”. Praktyki te są jednak zawsze stosowane celem osiągnięcia autentycznej równości. Poza tą, wyjątkową sytuacją, norma mówiąca o nakazie równego traktowania każe „równo traktować równych i podobnie traktować podobnych”, co w żadnym razie nie oznacza jakiegoś prymitywnego czy sztucznego egalitaryzmu.

Dyrektywa równego traktowania „wszystkich” jest najbardziej ogólną, a zarazem podstawową i rudymენტarną dyrektywą układania wszelkiego typu stosunków prawnych. Jest ona jednak – na co trzeba koniecznie zwrócić uwagę – dodatkowo wzmocniona czy też potwierdzona w zakresie ochrony praw majątkowych. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji artykułuje bowiem generalną zasadę „równej dla wszystkich ochrony prawnej”, co należy odczytać jako jeszcze mocniejsze potwierdzenie obowiązywania zasady równości we wszelkiego rodzaju stosunkach własnościowych, w których własność jako dobro szczególne podlega również szczególnej, równej dla wszystkich ochronie prawnej. Co więcej, w celu konfirmowania zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej własności Konstytucja ustanawia ogólną klauzulę antydyskryminacyjną w art. 32 ust. 2, zakazującą dyskryminacji (czyli mówiąc w skrócie nierównego traktowania) m.in. w życiu gospodarczym, co już bezpośrednio wiąże się z prawem własności i innymi prawami majątkowymi, względem których należy zawsze przestrzegać nakazu równości (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2) oraz nakazu równej ochrony (art. 64 ust. 2).

W rezultacie³¹ z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej wynika niezbicie, że wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie i ochrona ta ma być równa dla wszystkich (tzn. nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa). Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), ale daje ponadto wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym

³¹ Por. orzeczenie TK z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00.

spoczywa tym samym obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej wszelkim prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny, czyli powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć³². W tym ostatnim przypadku wymóg ten jest w wyjątkowy sposób potwierdzony poprzez zaadresowanie do ustawodawcy (czy szerzej władz publicznych) generalnego nakazu „równego traktowania wszystkich przez władze publiczne” (art. 32 ust. 1). Jak się wydaje, norma ta w dodatkowy sposób wymusza swoistą powściągliwość dla ustanawiania wszelkich regulacji, które mogłyby (choćby tylko potencjalnie) naruszyć ogólną klauzulę równości, potwierdzając, że sensem konstytucyjnej zasady równości jest przede wszystkim zagwarantowanie wszystkim prawa do równego traktowania, które to prawo musi z kolei w pierwszym rzędzie respektować i gwarantować ustawodawca zwykły, jako ten z całego szeregu władz publicznych, który w największym stopniu ingeruje w sferę praw wszystkich poprzez ustanawianie najważniejszego prawa powszechnie obowiązującego (ustawa), ukierunkowującego wszystkie inne prawa (tak o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznym) wydawane przez pozostałe władze publiczne (np. egzekutywę w przypadku rozporządzeń) i podmioty niepubliczne (np. spółdzielnie mieszkaniowe w przypadku prawa wewnętrznego w postaci statutu).

Jest też oczywiste, że szczególna, w tym przede wszystkim równa ochrona praw i wolności, również prawa własności i innych praw majątkowych, nie jest bezwarunkowa czy też np. nie może być poddawana rozmaitego rodzaju ograniczeniom czy wyłączeniom. Dopuszczalność ustanowienia ograniczenia w korzystaniu z praw wynika zresztą wprost z Konstytucji, z art. 31 ust. 3, który jednak umożliwiając w drodze wyjątku ograniczenie korzystania z prawa, wprowadza szereg barier dla ewentualnych ograniczeń, gdyż – jak wskazuje literalna wykładnia przepisu art. 31 ust. 3 – mogą one jedynie oznaczać ograniczenie, a zatem nie wyłączenie (likwidację) danego prawa, oraz mogą się odnosić jedynie do korzystania z prawa, co oznacza, że nie mogą dotyczyć ograniczenia samego prawa, prawa „jako takiego”, prawa *per se*, ale tylko ewentualnej możliwości korzystania z niego, robienia z niego użytku, czyli egzekwowania go. Poza tym ograniczenia w zakresie korzystania z jakiegoś prawa muszą respektować szereg konstytucyjnych warunków taksatywnie wyliczonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zalicza się do nich: po pierwsze, wymóg formalny oznaczający każdorazowe ustawowe wprowadzenie ograniczeń, po drugie, wymóg konieczności (niezbędności) w warunkach państwa demokratycznego, dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, i wreszcie po trzecie, wymóg nie naruszalności tzw. istoty prawa, przez co należy rozumieć element, względnie zespół elementów, bez których nie jest możliwe mówienie o istnieniu danego prawa (lub wolności). Poza wskazanymi *expressis verbis* wymogami konstytucyjności

³² Por. orzeczenie TK z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98.

ograniczeń wszelkich praw i wolności istnieje również, potwierdzony w orzecznictwie TK, wymóg proporcjonalności ograniczenia wolności i praw, a zatem takiego ograniczania praw, które ma być stosowne i odpowiednie do celu, jaki za pomocą ograniczenia prawa chce się osiągnąć. Chodzi więc o to, żeby skala ograniczenia prawa była zawsze proporcjonalna do przyczyn, które przemawiają za ograniczeniem danego prawa, aby była odpowiednio „wyważona”, co z kolei skorelowane jest wyraźnie z wymogiem konieczności, która legitymizuje, a jednocześnie warunkuje każde ograniczenie każdego prawa. Niedopuszczalne jest więc takie ograniczenie praw, które przekracza ramy proporcjonalności, a więc jest zbyt daleko idące w stosunku do konieczności, jaka zadecydowała o potrzebie ograniczenia danego prawa. Oczywiście takie warunki prawidłowego, *ergo* konstytucyjnego ograniczenia praw i wolności potwierdzają, że każde ograniczenie praw jest wyjątkiem w stosunku do zasady maksymalnego określenia praw i swobody w ich korzystaniu. Jako wyjątek, musi mieć więc zawsze dostateczną podstawę, zarówno faktyczną, jak i prawną, która wyjątek taki uczyni dopuszczalnym i konstytucyjnym. Każda przy tym regulacja ograniczająca dane prawo lub daną wolność (ale nigdy nie likwidująca danego prawa lub wolności), skoro jest wyjątkiem, musi być w wyjątkowy sposób przeprowadzana i odczytywana, tj. ściśniętą, tak aby nie doznały uszczerbku generalne pryncypia ładu konstytucyjnego. Takie więc zasady, jak: prawo zrzeszania się, wolność działalności gospodarczej, prawo własności, nakaz równego traktowania wszystkich i wreszcie – *last but not least* – równa ochrona własności, muszą być więc respektowane jako wartości podstawowe i co do zasady nienaruszalne, a jedynie w wyjątkowych przyczyn i w wyjątkowym (restrykcyjnym) reżimie prawnym limitowane.

Z powyższego widać najlepiej, że ustawowa regulacja funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, choć *prima facie* nieuregulowana wprost na poziomie Konstytucji, jest mocno w przepisach ustawy zasadniczej osadzona i musi zawsze respektować rudymentalne założenia ładu ustrojowego i jego poszczególnych zasad, założeń i wartości. Normami, z których można wyprowadzić podstawy tworzenia i działania spółdzielni mieszkaniowych, są: prawo zrzeszania się, wolność tworzenia i działania dobrowolnych zrzeszeń, dyrektywa prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, prawo własności oraz zasada jej równej ochrony, a także zasada swobody działalności gospodarczej, dodatkowo zaś zasada równości mająca zastosowanie do wszystkich i do każdego rodzaju własności, niezależnie od tytułu prawnego tej własności. Kształt konkretnych regulacji musi ponadto uwzględniać jeszcze wiele innych konstytucyjnych pryncypiów, które pozostają w stosunkowo luźnym związku, takich chociażby jak: zasada dobra wspólnego (art. 1), zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada godności osoby ludzkiej (art. 30), zasada równości (art. 32) czy w końcu zasada wolności (art. 31). Widać z tego wyraźnie, że funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych podlega, choć oczywiście nie *explicite*, konstytucyjnej regulacji, która jednak swoje zasadnicze unormowanie znajduje na niższym, tj. podkonstytucyjnym poziomie.

Bezpośrednią, w dodatku wskazaną *expressis verbis* podstawą dla, przede wszystkim, ustawowego określenia mechanizmu funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych jest przy tym niewątpliwie norma art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej, która ustanawiając ogólną regułę prowadzenia polityki państwa sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działania obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania, nakazuje ustawodawcy w odpowiedni sposób kształtować reglamentację ustawową, tzn. tak, aby cele (wartości) wymienione *eo nomine* w dyspozycji art. 75 zostały możliwie najlepiej (najpełniej) zrealizowane. Przepis art. 75 jest więc tzw. zasadą polityki państwa, czyli takim prawem, które z uwagi na swoją dużą rewindykacyjność (prawo do mieszkania) zostało zapisane w taki sposób, aby jego destynatariuszem uczynić władze publiczne, a nie jednostkę. Dzięki temu państwo odsunęło od siebie niebezpieczeństwo występowania z ewentualnym roszczeniem (zwłaszcza sądowym) przez obywateli, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Prawo do mieszkania (zapisane w formule słownej prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli) straciło w ten sposób swojego podstawowego adresata, jakim jest jednostka, który zastąpiony został przez ogólne władze publiczne, ale przecież nie straciło przez to konstytucyjnego umocowania. Prawo do mieszkania jako jedno z podstawowych, a zarazem najważniejszych praw socjalnych jest zatem nadal istotną wartością konstytucyjną, tyle tylko że inaczej umocowaną³³. Owo inne umocowanie (zapisanie) prawa do mieszkania i nadanie mu cech zasady polityki państwa nie oznacza jednak mniejszej ochrony tego prawa, ani też podważenia jego relewantnego statusu jako prawa człowieka (obywatela). Nadal bowiem prawo (zasada) polityki państwa, tak jak i inne rodzaje (typy) praw człowieka to prawa wyznaczające status prawny jednostki, *ergo* prawa i wolności człowieka i obywatela. Ocenę stopnia oraz prawidłowości realizacji zasady polityki państwa należy więc zawsze przeprowadzać pod kątem, w jaki sposób państwo (władze publiczne) wywiązuje się z obowiązku prowadzenia polityki, której kształt kreśli norma konstytucyjna. Z tego wynika, że zmiana statusu prawnego prawa do mieszkania nie oznacza bynajmniej mniejszej (mniej skutecznej, mniej pełnej) gwarancji respektowania prawa do mieszkania, rozumianego – zgodnie z Konstytucją – jako zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednocześnie nadanie prawa do mieszkania charakteru zasady polityki państwa każe oceniać mechanizm realizacji tego prawa przede wszystkim z punktu widzenia działań ustawodawcy zwykłego, który musi przyjmować regulacje z jednej strony w możliwie dalekim stopniu spełniające wymogi prowadzenia określonej polityki państwa (art. 75), z drugiej zaś mieszczące się w granicach określonych przez ustrójodawcę w postaci konstytucjonalizacji innych praw i wartości (tj. zrzeszania się, tworzenia

³³ Szerzej na ten temat zob. A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne* op. cit., s. 131 i n.

i działania dobrowolnych zrzeszeń i organizacji, własności prywatnej czy wreszcie swobody działalności gospodarczej).

Trzeba przy tym pamiętać, że zadanie władz publicznych określone wprost w treści art. 75 ust. 1 nie jest bynajmniej jedynym zadaniem, czy też zadaniem mającym charakter *constans*. Oczywiście najbardziej ogólnie ustrojodawca nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ustrojodawca nie poprzestaje jednak na wskazaniu tak ogólnej, jeśli wręcz nie ogólnikowej klauzuli, uszczegóławiając ją poprzez podanie przykładowego zestawu działań, do których zalicza: przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. W zakresie spółdzielni mieszkaniowych realizacją właściwej polityki mieszkaniowej władz publicznych będzie więc w pierwszym rzędzie taka regulacja ustawowa, która popierać będzie działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania, co *notabene* będzie silnie korelować z zagwarantowaniem odpowiedniej realizacji prawa obywateli do zrzeszania się (art. 58) oraz tworzenia i działania dobrowolnych zrzeszeń i innych organizacji (art. 12). Nie oznacza to jednak, że tylko w tym zakresie władze publiczne będą mogły (musiały) prowadzić właściwą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Innym jej przejawem będzie bowiem np. przeciwdziałanie bezdomności czy wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, przy czym oczywiście państwo (władze publiczne) nie może (nie powinny) realizować „za jednym razem” wszystkich konkretnie wskazanych zadań, ani też zlecać np. spółdzielni mieszkaniowej tych zadań. Zadania te nie są bowiem zadaniami spółdzielni (a tym bardziej obywateli tworzących spółdzielnię), ale zadaniami państwa (władz publicznych), które nie może zlecać ich innym podmiotom, w dodatku podmiotom, które same uzyskują wyjątkową ochronę, a przede wszystkim same oczekują podjęcia odpowiednich działań ze strony władz publicznych. Stąd np. choć zadaniem państwa jest wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, to nie może być ono przeprowadzane w ramach innego (czy też niejako „przy okazji” innego) zadania, jakim jest popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania³⁴. Takie działania państwo musi bowiem wspierać np. za pomocą ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych czy też przez stworzenie odpowiedniego systemu kredytowania mieszkalnictwa. W efekcie ustawowa regulacja funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej, będąca formą wspierania działań obywateli, którzy zrzeszają się w celu pozyskania własnego mieszkania, nie może np. obejmować wszelkiego rodzaju innych działań (w dodatku działań zleconych wyraźnie komu innemu) wspierających rozwój budownictwa socjalnego czy np. przeciwdziałania zjawisku bezdomności. Jest tak tym bardziej, że ustawowa regulacja dotycząca spółdzielni mieszkaniowych dotyczy przecież podmiotów prywatnych, w stosunku do których stosuje się ogólna zasada *desinteressement* ze strony państwa. Oczywiście można by było hipotetycznie założyć, że i spółdzielnie mieszkanio-

³⁴ Por. S. Trociuk, *Konstytucja RP a prawo mieszkaniowe* op. cit., s. 154 i n.

we byłyby ewentualnie włączone w mechanizm budownictwa socjalnego czy też walki z bezdomnością, ale pod warunkiem że za ustawowym przekazaniem tych zadań w ich gestie poszłyby odpowiednie środki finansowe. Tylko w ten bowiem sposób to władze publiczne prowadziłyby odpowiednią politykę, o jakiej mówi art. 75 ust. 1 Konstytucji i jakiej w żadnym razie nie zdejmują z władz publicznych ustrójodawca, np. za sprawą odpowiedniego wykorzystywania w tym celu spółdzielni. Inna sprawa, że taka ingerencja ustawodawcy byłaby z góry niedopuszczalna z powodu prawnego charakteru spółdzielni (jako prywatnej korporacyjnej osoby prawnej), a zatem i niemożności narzucenia prowadzenia odpowiednich działań podmiotowi prywatnemu, do którego stosuje się ogólna zasada wolności. Spółdzielnie mieszkaniowe pozostają wszak co do zasady podmiotem pozapublicznym, od którego nie można oczekiwać, czy tym bardziej wymagać realizacji zadań władz publicznych, a względem którego ustawodawca zwykły ma jedynie obowiązek poręczenia swobody działania oraz swobody wykonywania jego zadań, które wynikają ze statutu i ogólnego celu ustanowienia. Spółdzielnie mieszkaniowe, będąc formą działań obywateli podejmowanych w celu uzyskania własnego mieszkania, pozostają zatem – o czym ustawodawca musi zawsze pamiętać – podmiotem prywatnym, gdzie ingerencja państwa (ustawodawcy) ma zawsze charakter wyjątku i nie może iść w kierunku ograniczenia praw spółdzielni jako podmiotu korzystającego z szeregu konstytucyjnych praw i wolności (swobody działalności gospodarczej, własności prywatnej, równej ochrony własności).

CONSTITUTIONAL BASES FOR FUNCTIONING OF HOUSING ASSOCIATIONS

The theme of the article is the a search for all constitutional full powers that make it possible to consider housing associations as the value protected by the constitution. It is because associations do not have a direct, explicitly expressed anchoring in the constitution. In such a situation the problem of associations and, broadly speaking, co-operative movement may be considered in the light of the general constitutional regulation related to the freedom of association first presented in art. 12 and, secondly, in art. 58 of the Constitution. The first article assumes the freedom of establishment and operation of “voluntary associations”, which are – for obvious reasons – all the associations, including housing associations. The second article (art. 58 passage 1) guarantees the freedom of association to everybody.

Beside art. 12 and art. 58 of the principal act, the constitutional basis for establishment, operation and protection of associations as a special form of “voluntary association” is the standard in art. 75 passage 1 of the Constitution. According to it, public authorities have the obligation to run the politics favouring the fulfilment of housing needs of citizens and to support the activities of citizens aiming at obtaining their own apartment. There is no doubt that one of the main acti-
-vi-

ties meeting halfway the duty specified in the provision of art. 75 passage 1 is the establishment of housing associations, whose principal aim – specified in art. 1 of the act on housing associations – is “the fulfilment of housing needs” of their members. And it is obvious that the task specified in art. 75 passage 1 of the Constitution should also be executed, probably most of all, by means of the statutory establishment of legal institutions, making it possible for physical entities to undertake collective (and individual) activities aiming at building for oneself and one’s family a house or apartment in a multi-family building in order to fulfil housing needs by means of using a given house or apartment.

It means that associations, whose aim is the fulfilment of housing needs of members and their families have their own, special legal status, resulting from the Constitution related to their role in the execution of the State’s duties specified *explicite* in art. 75 passage 1 of the principal act. As a result, the housing association as one form of voluntary association has not only the general constitutional legitimacy to act, set forth in art. 12 of the Constitution, being additionally a guarantee of the constitutional right to associate provided for in art. 58, but, most of all, has the constitutionally specified aim, which is the execution of tasks in the area of fulfilment of housing needs of citizens. Moreover, this task is explicitly imposed on public authorities, which means that they have to (including especially the ordinary legislator) enable the functioning of housing associations, by means of, among others, specifying their legal status. This status (specified by the law) has to take into account the binary character of the housing association, which on the one hand is the form of substantiation of the constitutional right to associate, and on the other hand a form of activity of citizens aiming to obtain their own apartment. An expression of this approach is the regulation of the problem of functioning of associations in a separate act, which is not only the act specifying in detail the mode of operation of the housing association, but especially the act specifying and developing the provisions of the Constitution, being in its own way the act organically associated with constitutionally-protected values *explicite* presented in art. 12, 58 and 75.