

Dz.U. 1999 Nr 34 poz. 320

WYROK

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 13 kwietnia 1999 r.

Sygn. K. 36/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – przewodniczący

Lech Garlicki – sprawozdawca

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 13 kwietnia 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że :

art. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 683) nadający nowe brzmienie artykułowi 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373; zm.: z 1992 r. Nr 18, poz. 74, Nr 80, poz. 406; z 1994 r. Nr 90, poz. 419), poprzez dodanie w tym przepisie zdania „ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa” narusza następujące artykuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64

o r z e k a:

Art. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 683) w zakresie, w jakim wprowadził on do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373; zm.: z 1992 r. Nr 18, poz. 74, Nr 80, poz. 406; z 1994 r. Nr 90, poz. 419) zdanie: „Ustalane w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa”:

1) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiającymi nakaz ochrony słusznie nabytych praw majątkowych, przez to, że ogranicza on prawo do wypłaty kwot udziałów przeniesionych z funduszu

zasobowego w odniesieniu do tych byłych członków spółdzielni, którzy nabyli to prawo przed zmianami statutów spółdzielni dokonanyymi na podstawie art. 5 ust. 1 zd. 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw;

2) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1 Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 25 listopada 1998 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 683) nadający nowe brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.), poprzez dodanie w tym przepisie zdania „ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa” narusza art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż w związku z kolejnymi nowelizacjami ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich... z 1991 r. powstał problem praw osób, których członkostwo w spółdzielniach ustawało w okresie wchodzenia poszczególnych nowelizacji w życie. Podstawowe znaczenie dla interesów uprawnionych miała nowelizacja tej ustawy z 7 lipca 1994 roku.

Mocą art. 4 powyższej nowelizacji, która stanowiła część zmian w ustawie – Prawo spółdzielcze z 1982 r. (dalej prawo spółdzielcze) ustawodawca wprowadził rozwiązanie, które zostało zinterpretowane przez spółdzielnie, jako podstawa odmowy wypłaty zwaloryzowanych udziałów byłym ich członkom. Uprawnione osoby, których członkostwo ustało przed dniem wejścia w życie statutów zmienionych na podstawie znowelizowanego art. 5 ust. 1 ustawy o waloryzacji..., zakwestionowały takie działania spółdzielni i zaczęły dochodzić roszczeń z tego tytułu na drodze sądowej.

Zdaniem wnioskodawcy takie zachowanie byłych członków było uzasadnione i miało oparcie w ustawie o waloryzacji... w brzmieniu pierwotnym z 1991 r. Orzecznictwo jednak sądów powszechnych w tym zakresie oraz orzeczenia Sądu Najwyższego nie wypracowało jednolitej linii orzeczniczej rozstrzygania sporów z tego tytułu, a to głównie z powodu powziętych przez judykaturę wątpliwości co do charakteru prawnego statutów spółdzielni i jego wpływu na prawa i obowiązki byłych członków. Wnioskodawca zauważył jednak, że najnowsze orzecznictwo, którego wyrazem jest nie publikowana uchwała Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 1998 r. o sygn. III CZP 5/97, stanęło na stanowisku, że roszczenia uprawnionych są zasadne.

Chcąc przeciwdziałać przytoczonej wyżej linii orzeczniczej i wyjaśnić wątpliwości prawne powstałe na tle stosowania zmienionego art. 5 ust. 1 ustawy o waloryzacji..., Sejm uchwalił powołaną ustawą z 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji... kolejną zmianę tego przepisu. Art. 1 nowelizacji wnioskodawca uznał za sprzeczny z powołanymi we wniosku przepisami konstytucyjnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał przede wszystkim, że statut spółdzielni ma charakter umowy cywilnoprawnej, której strony winny być traktowane z poszanowaniem

zasady równej ochrony ich własności i innych praw majątkowych. Tego zaś wymogu nie spełnia art. 1 zaskarżonej ustawy, ponieważ chroni on interesy majątkowe spółdzielni kosztem prawa byłych członków do wypłaty zwaloryzowanych udziałów, a zatem narusza art. 32 ust. 1 konstytucji. Dbłość ustawodawcy o stabilność ekonomiczną spółdzielni nie usprawiedliwia wyłomu, jaki w konstytucyjnej zasadzie równości czyni ten przepis, zwłaszcza, iż podmiotom tym ustawodawca dał wystarczająco długi, 5-letni okres na przygotowanie się do realizacji roszczeń. Tym samym przepis ten godzi także w ten zakres art. 2 konstytucji, z którego wynika, iż ustawodawca w swoich decyzjach legislacyjnych powinien urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustawodawca naruszył ponadto pozostałe zasady wynikające z art. 2 konstytucji. Wnioskodawca zauważył, że zaskarżona nowelizacja narusza słusznie nabyte prawo byłych członków do zwaloryzowanych udziałów przez to, że spółdzielnie mogą w statutach swobodnie dokonywać kolejnych zmian terminów i sposobu wypłat tych udziałów. Poza tym przyjęte rozwiązanie jest nie do pogodzenia z zasadą przyzwoitej legislacji, ponieważ jest ono obciążone retroaktywną i zarazem niekorzystną ingerencją w prawa byłych członków. Wsteczne działanie prawa w tym ujęciu z pewnością nie może być uznane za zgodne z art. 2 konstytucji.

Ostatni zarzut wnioskodawcy sprowadza się do stwierdzenia, iż art. 1 zaskarżonej ustawy narusza art. 64 konstytucji, bowiem narusza prawo byłych członków do własności i innych praw majątkowych. Prawo byłych członków do dysponowania zwaloryzowanymi udziałami jest mocą tego przepisu chronione i nie może podlegać ograniczeniom. Takim zaś ograniczeniem jest prawo regulowania przez spółdzielnię mocą swojego statutu uprawnień osób, których członkostwo ustało w okresie obowiązywania przepisów, które nie dawały możliwości spółdzielniom jednostronnego określania terminów i sposobu wypłat uprawnionym udziałów.

Z powyższych przyczyn Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, które uwzględniłoby zakres *petitum* jego wniosku.

2. W stanowisku z 19 stycznia 1999 r. Prokurator Generalny podzielił w całości zarzuty wnioskodawcy stwierdzając, iż nie można odmówić im słuszności. Tym samym Prokurator Generalny uznał, że zaskarżony art. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji... jest sprzeczny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny zauważył, że poddany kontroli konstytucyjnej przepis art. 1 ustawy stanowi niewątpliwie ingerencję w stosunek zobowiązaniowy – którego wyrazem jest statut spółdzielni – istniejący pomiędzy spółdzielnią a jej byłymi członkami. Skutkiem tej niedopuszczalnej, zdaniem Prokuratora Generalnego ingerencji jest to, że osoby których członkostwo ustało przed zmianą statutu dokonaną na podstawie nowelizacji do ustawy o waloryzacji... z 1994 r., nie mogą żądać wypłaty zwaloryzowanych udziałów z upływem 5 lat od daty podjęcia uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni w przedmiocie ich waloryzacji. W konsekwencji byli członkowie zostali pozbawieni możliwości obrony swoich interesów, ponieważ nie mają oni żadnego wpływu na treść zmiany statutu, które to zmiany miały miejsce już po ustaniu członkostwa.

Powyższe rozwiązanie prawne jest więc niezgodne z art. 64 ust. 2 konstytucji dlatego, że nie zapewnia równej ochrony prawa własności udziałów w spółdzielni. Przyznaje ono w tym zakresie silniejszą ochronę prawną aktualnym członkom spółdzielni kosztem umniejszenia ochrony prawnej własności udziałów jej byłych członków.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przyjęte przez ustawodawcę w art. 1 zaskarżonej ustawy rozwiązanie, jest także sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i

stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, które to zasady wyraża art. 2 konstytucji.

Możliwość przedłużania przez spółdzielnię terminu realizacji wypłat byłym członkom zwaloryzowanych udziałów w sposób nieokreślony w czasie, bez ich zgody, jako działanie władcze spółdzielni jest sprzeczne z istotą członkostwa i nie znajduje obiektywnego usprawiedliwienia. Prokurator Generalny zgodził się z poglądem wnioskodawcy, że naruszenia tej zasady nie usprawiedliwia troska o stabilność ekonomiczną spółdzielni, te ostatnie bowiem mogły właściwie wykorzystać pięcioletni okres „ochronny”. Musi więc ono zostać uznane za sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Ustawodawca zmieniając natomiast zakwestionowaną nowelą sytuację prawną byłych członków spółdzielni w ten sposób, że uczynił ją niepewną i przez to mniej korzystną, naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nadto jednak przepis ten zmieniając niekorzystnie sytuację prawną byłych członków, która została ukształtowana przed jego wejściem w życie, ma również działanie wsteczne, a więc jest sprzeczny z zasadą zakazu retroaktywnego działania prawa, w sytuacji, gdy rodzi ono dla uprawnionych niekorzystne skutki.

Kontrolowany przepis jest także sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji. Wynika to stąd, że zróżnicował on byłych członków spółdzielni uprawnionych do zwaloryzowanych udziałów w ich prawie do zaspokojenia roszczeń z tego tytułu.

Podsumowując Prokurator Generalny uznał, że stanowisko wnioskodawcy jest uzasadnione.

II

Na rozprawie 13 kwietnia 1999 r. przedstawiciele wnioskodawcy podtrzymali zawarte we wcześniejszych pismach stanowisko, dodatkowo wskazując, że kwestionowany przepis narusza także zasadę proporcjonalności.

Przedstawiciel Sejmu RP wniósł o uznanie badanego przepisu za zgodny z konstytucją. Wskazał, że ocena regulacji z 1998 r. nie może abstrahować od nowelizacji dokonanej w 1994 r., bo już w tej nowelizacji odniesiono proces prowadzenia waloryzacji do uregulowań zawartych w statutach spółdzielni. Rozstrzygnięcie sprawy zależy od uznania normatywnego bądź kontraktowego charakteru statutu. Sejm dokonując obydwu nowelizacji opierał się na koncepcji normatywnego charakteru statutu spółdzielni, co pozwala na normowanie przez statut także sytuacji prawnej osób, które nie są już członkami spółdzielni.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko zajęte wcześniej na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Problem waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach pojawił się w początku lat 90-tych na tle zjawisk inflacyjnych. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373) przewidywała możliwość dokonywania przez spółdzielnie (poza

spółdzielniami mieszkaniowymi) waloryzacji udziałów członkowskich za okres lat 1984–1990. Waloryzacja polegała na przeniesieniu na fundusz udziałowy części funduszu zasobowego (art. 1 ust. 1), przy czym fundusz przeznaczony na waloryzację nie mógł przekraczać 50% funduszu zasobowego, istniejącego w spółdzielni w dniu otwarcia bilansu 1991 r. (art. 4 ust. 1). Uchwałę w sprawie waloryzacji podejmować miały walne zgromadzenia spółdzielni, kwalifikowaną większością głosów w terminie do końca 1991 r. (art. 1 ust. 2). Dla przeciwdziałania przedwczesnemu wyprowadzeniu środków finansowych ze spółdzielni, ustawa przewidywała (art. 5 ust. 1), iż „kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od daty podjęcia uchwały, o której mowa w art. 1 ust. 2”.

Operacja waloryzacyjna nie miała więc powszechnego, ani obligatoryjnego charakteru. Jej przeprowadzenie zależało w każdej spółdzielni od podjęcia odpowiedniej uchwały przez walne zgromadzenie, uchwała ta określała też zakres waloryzacji, bo wskazywała, jaka część funduszu zasobowego danej spółdzielni zostanie przeznaczona na cele waloryzacyjne. Ustawa ustalała tylko górną granicę owego przesunięcia funduszy (50% funduszu zasobowego) i odsuwała w czasie (5 lat) możliwości dokonywania wypłat udziałów w ten sposób powiększonych. Przypomnieć przy tym należy, że problem wypłaty udziałów pojawia się, w zasadzie, dopiero w związku z ustaniem członkostwa w spółdzielni (art. 78 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze – tekst jednolity Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, Nr 133, poz. 654; z 1996 r. Nr 5, poz. 32, Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189; z 1997 r. Nr 32, poz. 183, Nr 111, poz. 723, Nr 121, poz. 769 i 770).

Ustawa z dnia 30 stycznia 1992 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 18, poz. 74) przesunęła termin, w którym walne zgromadzenia mogły podejmować uchwały waloryzacyjne do 31 sierpnia 1992 r. i złagodziła wymagania formalne dotyczące podejmowania tych uchwał.

Na podstawie powyższych przepisów wiele spółdzielni podjęło odpowiednie uchwały i z dniem podjęcia tych uchwał rozpoczął się – w myśl art. 5 ustawy z 1991 r. – bieg pięcioletniego terminu, po upływie którego otwierać się miała możliwość wypłaty zwaloryzowanych kwot. Stopniowo jednak zaczęto podnosić wątpliwości, czy konieczność dokonania owych wypłat nie przyniesie nadmiernego uszczerbku gospodarczego tym spółdzielniom, które podjęły wprawdzie kiedyś stosowne uchwały, ale teraz okazały się finansowo nieprzygotowane do ich realizacji. Znalazło to wyraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 419), która dodała do art. 5 ust. 1 nowe zdanie drugie w brzmieniu: „Kwoty te są wypłacane na zasadach i w terminach określonych w statucie spółdzielni”. Tym samym ustawa odesłała unormowanie pewnych kwestii do statutu, jako wewnętrznego aktu spółdzielni. Oznaczało to, że spółdzielnia może – poprzez dokonanie odpowiedniego uzupełnienia swojego statutu – odwlec w czasie wypłatę zwaloryzowanych kwot poza okres 5 lat wskazany w pierwotnym tekście art. 5 ust. 1. W praktyce oznaczało to zwykle statutowe ustalenie, że kwoty te będą wypłacane w ratach i wskazanie terminów wymagalności poszczególnych rat. W pełni odpowiadało to intencjom ustawodawcy – w pracach parlamentarnych nad ustawą z 1994 r. wskazywano m.in., że należy poszukiwać rozwiązania „przeciwdziałającego ewentualnym negatywnym skutkom dla kondycji finansowej spółdzielni wypłaty zwaloryzowanych udziałów” (przewodniczący pos. A. Domagalski – posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących spółdzielczości w dniu 7 czerwca 1994 r., Biuletyn Nr 579/II Kad., s. 49), że należy spółdzielnie zabezpieczyć „przed sytuacją, kiedy w ciągu roku >zameldują się< wszyscy byli spółdzielcy i będą chcieli >odzyskać< swoje wkłady (...) Należy obawiać się

byłych członków, które znaleźli sobie inne miejsce w życiu” (pos. M. Zajączkowska, tamże, s. 50–51), że „ci, co czekają na >wyrwanie< pieniędzy powinni czekać dalej” (pos. J. Jankowski, tamże, s. 53).

Na tle nowelizacji z 1994 r. powstały m.in. problemy dotyczące osób, których członkostwo w spółdzielni ustało przed wejściem w życie tej noweli i przed ewentualnym dokonaniem zmiany statutu spółdzielni odraczającym dokonanie wypłat. Osoby te podniosły argument, że w momencie ustania ich członkostwa, uzyskali oni prawo do wypłaty udziału w zwaloryzowanej wysokości, tylko że wypłata udziału stała się wymagalna po upływie 5 lat od podjęcia przez walne zgromadzenie spółdzielni uchwały waloryzacyjnej. W przekonaniu tych osób, nie mogły natomiast na ich sytuację prawna mieć wpływu zmiany statutu podejmowane po ustaniu członkostwa i – w oparciu o nowe możliwości stworzone przez ustawę z 1994 r. – odraczające wypłaty.

Sprawy te stały się przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych i znalazły rozwiązanie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 1998 r. (III CZP 5/98) podjętej w trybie art. 390 kpc. Sąd Najwyższy uznał, że „osoba, której członkostwo w spółdzielni ustało przed dokonaniem zmiany jej statutu na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r.... w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 lipca 1994 r... może żądać wypłacenia zwaloryzowanego udziału członkowskiego z upływem 5 lat od daty podjęcia przez walne zgromadzenie spółdzielni (zebranie przedstawicieli) uchwały w przedmiocie przeniesienia części funduszu zasobowego na fundusz członkowski (waloryzacja udziałów członkowskich)”. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, iż chodzi tu o szerszą kwestię, a mianowicie, „czy spółdzielnia może poprzez zmiany statutu dokonywać zmian w uprawnieniach osób, których członkostwo ustało”. Zdaniem Sądu Najwyższego uznanie takiej możliwości „prowadziłoby do zanegowania cywilnoprawnego charakteru statutu i przypisania mu cech władczo kształtującego stosunek prawny aktu administracyjnego”. Przyznanie spółdzielni „prawa do jednostronnego kształtowania stosunku prawnego z osobą nie będącą jej członkiem, kłóciłoby się z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 konstytucji). Względ na kondycję finansową spółdzielni nie może konkurować z pryncypialną zasadą konstytucyjną”.

Na tym tle została wniesiona poselska inicjatywa zmiany ustawy z 1991 r. i wyraźnego wskazania, że także byli członkowie spółdzielni muszą podporządkować się nowym terminom wypłat, jakie – w oparciu o ustawę z 1994 r. – przyjęły statuty spółdzielni. „Celem nowelizacji jest uniknięcie sytuacji, w której po przyjęciu ustawy – Prawo spółdzielcze należy bezwzględnie realizować obowiązek wypłacania waloryzowanych udziałów byłym członkom (pos. J. Jankowski – posiedzenie Komisji Małych i Średnich Przedsiębiorstw i Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Biuletyn Nr 622/III Kad., s. 1); „teraz pojawiła się nowa sytuacja w postaci orzeczenia Sądu Najwyższego... Z tego wynika konieczność dopasowania ustawy do tej nowej sytuacji, jaka powstała po zabraniu głosu przez Sąd Najwyższy” (pos. S. Stec, tamże, s. 8). W debacie poselskiej zwracano m.in. uwagę, że przepis z 1994 r. „zredagowany jest niezbyt precyzyjnie (...) i jest niejednokrotnie interpretowany niezgodnie z intencją ustawodawcy. Wolą ustawodawcy było takie ukształtowanie praw członków i byłych członków, aby korzystając z prawa wycofania swoich zwaloryzowanych udziałów nie postawili spółdzielni w stan niewypłacalności, a tym samym i upadłości” (pos. S. Plewa, *Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu w dniu 15 lipca 1998 r.*, s. 10).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 683) nadała nowe brzmienie art. 5 ust. 1 zd. 2 ustawy z 1991 r. („Zasady i terminy wypłat uprawnionym członkom oraz byłym członkom określa statut spółdzielni”) oraz dodała

nowe zd. 3 w tym przepisie („Ustalono w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustanowienia członkostwa”).

Konstytucyjność przepisu art. 5 ust. 1 zd. 3 została zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, z którego stanowiskiem zgodził się też Prokurator Generalny. Jak już była mowa wyżej, podnieśli oni naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

2. Trybunał Konstytucyjny rozważył najpierw zarzut naruszenia art. 2 i art. 64 konstytucji. Należy stwierdzić, że klauzula demokratycznego państwa prawnego, wyrażona obecnie w art. 2 konstytucji, znalazła już bogate rozwinięcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Art. 64 konstytucji nie został jeszcze tak szeroko rozwinięty, ale – już na gruncie Konstytucji z 1997 r. – można wskazać istotne wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza wyroki: z 12 stycznia 1999 r., P 2/98 i z 25 lutego 1999 r., K 23/98).

Podstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa „każdego” do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1. Art. 64 ust. 2 formułuje zasadę, że powyższe prawa „podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, a art. 64 ust. 3 określa przesłanki i granice ograniczenia prawa własności. Nie wdając się w tym miejscu w rozważania, czy pojęciu „własności” z art. 64 ust. 3 należy przypisywać wąskie czy szerokie znaczenie, należy zauważyć, że – w odniesieniu do „innych praw majątkowych” – zasada ich prawnej ochrony wynika także z art. 64 ust. 2. Przepis ten nie tylko bowiem nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Prawo byłego członka spółdzielni do wypłaty zwaloryzowanego udziału jest bez wątpienia prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 konstytucji.

Gdy chodzi o art. 2 konstytucji, to należy przypomnieć – na co Trybunał zwrócił uwagę już w wyroku z 25 listopada 1997 r. (K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 444 i n.) – że sformułowanie tego przepisu daje wyraz intencji przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie lat 1990–1997. Nadal klauzulę tę należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Wiele reguł i zasad, niegdyś „odnalezionych” przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znajduje dzisiaj wyraźne zapisanie w postanowieniach nowej konstytucji. W tym wypadku nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę „demokratycznego państwa prawnego” nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego.

Dotyczy to m.in. zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Zasada ta od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego i nie ma jakichkolwiek podstaw, by tej konkluzji nie potwierdzić na gruncie nowej konstytucji. Z zasady tej Trybunał dawno już wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słuszenie nabytych i ochrony interesów będących w toku (*orzeczenie z 2 marca 1993 r.*, K. 9/92, OTK w 1993, cz. I, s. 71–72; *wyrok z 25 listopada 1997 r.*, jw., s. 448–449). Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałowuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (*orzeczenia z 25 czerwca 1996 r.*, K 15/95, OTK ZU Nr 3/1996, s. 196 i z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 511; *wyrok z 15 września 1998 r.*, K 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407).

Nowa konstytucja nie wyraziła zasady ochrony praw nabytych w osobnym przepisie szczegółowym. W żadnym razie nie może to jednak dawać podstawy do argumentacji *a contrario* i twierdzenia, że skoro wiele zasad i reguł dawniej wyprowadzanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znalazło obecnie wyraz w szczegółowych przepisach konstytucji, to pominięcie w tych przepisach innych zasad i reguł daje wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do pozbawienia ich rangi konstytucyjnej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego ma bowiem pewną treść ogólną, ustabilizowaną w konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie państw naszego kręgu cywilizacyjnego. Skoro w art. 2 pomieszczono tę klauzulę, to dano tym samym wyraz intencji wprowadzenia do naszego porządku konstytucyjnego tych wszystkich elementów, które na demokratyczne państwo prawne się składają. Stąd – już po wejściu w życie nowej konstytucji – Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że takie fundamentalne elementy tej klauzuli, jak zasada zaufania obywatela do państwa, zakaz działania prawa wstecz czy ochrona interesów w toku nadal zachowały rangę konstytucyjną, choć nie wyrażono ich w szczegółowych przepisach konstytucji. Gdy zaś chodzi o zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, to – w odniesieniu do praw majątkowych – znajduje ona dodatkowe potwierdzenie w art. 64 ust. 2 konstytucji. Powiązanie treści zawartych w art. 2 i art. 64 ust. 2 pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że podobny kierunek wykładni art. 2 konstytucji zarysował się w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 1998 r. Nie przeszkodziło to ustawodawcy w dokonaniu – kilka miesięcy po podjęciu tej uchwały przez SN – zmian w ustawie z 1994 r., których celem było m.in. zneutralizowanie skutków, jakie uchwała ta przyniosła sytuacji byłych członków spółdzielni. Nie ma oczywiście bezwzględnie zakazu konstytucyjnego, by celem nowego uregulowania ustawodawczego było przełamanie linii orzecznictwa sądowego, jakie kształtowało się na tle poprzedniego stanu prawnego. Zasada podziału władz i zasada

podległości sędziego ustawie dopuszczają dokonywanie w prawie takich zmian, które pociągają za sobą konieczność odpowiednich zmian orzecznictwa sądowego w odniesieniu do stosunków prawnych, które ukształtują się na tle nowych przepisów. Zasada podziału władz oznacza też jednak, że dopóki przepis prawa nie zostanie zmieniony, to jego stosowanie jest rzeczą sądów, a ustawodawca nie ma już na to bezpośredniego wpływu. Swoboda sądowego stosowania prawa może być ograniczana przez odpowiednio precyzyjne sformułowanie stanowionych przepisów. Jeżeli jednak regulacja ustawowa nie jest do końca jasna i pozostawia różne możliwości interpretacyjne, to wybór możliwości najwłaściwszej należy już do władzy sądowniczej, która kieruje się przy tym ogólnymi zasadami wykładni prawa, a w szczególności – jak to uczynił Sąd Najwyższy w uchwale z 3 kwietnia 1998 r. – posługując się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. Nawet jeżeli kierunek interpretacji sądowej nie pokrywa się z założeniami czy intencjami, jakie ustawodawca wiązał niegdyś z uchwaleniem ustawy, to może to tylko na przyszłość wskazywać na potrzebę bardziej precyzyjnego formułowania przepisów prawa, tak by intencja ustawodawcy znajdowała jednoznaczny wyraz w tekście ustawy. Jeżeli natomiast ustawodawca nowelizuje wcześniejsze unormowanie i skutkom tej nowelizacji przypisuje nie tylko charakter prospektywny, ale też odnosi je do stosunków i sytuacji prawnych, które już powstały podczas obowiązywania przepisów poprzednich, to musi przy tym szanować zakaz działania prawa wstecz i nakaz ochrony interesów w toku. Raz jeszcze podkreślić przy tym należy, że kształt owych stosunków i sytuacji, jakie powstały na tle przepisów poprzednich, wynika nie tylko z tekstu poprzedniej ustawy, ale też z interpretacji, jaką tekst ten ostatecznie zyskał w orzecznictwie sądowym. Jednym z rudymetów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest bowiem to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze, jak przewidziana w art. 390 kpc, albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury.

3. Na tle powyższych wywodów Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że punktem wyjścia były tu uregulowania noweli z 1994 r. Jej celem było odsunięcie w czasie wymagalności wypłat zwaloryzowanych udziałów byłym spółdzielcom, co uzasadniano przede wszystkim względami ekonomicznymi. Dokonane w 1994 r. zmiany legislacyjne nie charakteryzowały się jednak należyłą precyzją i nie zostały odniesione wyraźnie do sytuacji osób, które wcześniej nabyły prawo do wypłaty zwaloryzowanego udziału. Spowodowało to konieczność doprecyzowania tekstu ustawy w orzecznictwie sądowym i nie może dziwić, że w procesie tego doprecyzowywania Sąd Najwyższy przyjął taką interpretację ustawy, która – jego zdaniem – najpełniej odpowiadała konsekwencjom art. 2 konstytucji.

Nowelizacja z 1998 r. stanowiła próbę nie tylko dokonania zmian w przyszłym ujęciu roszczeń spółdzielców (czego dopuszczalności wnioskodawca nie kwestionuje), ale też dokonania zmian w sytuacjach i stosunkach, które się już skonkretyzowały pod rządami poprzednio obowiązującego prawa, tak jak je zinterpretowały sądy. Na gruncie orzecznictwa sądowego, ci wszyscy członkowie spółdzielni, których członkostwo ustało przed ewentualnym dokonaniem zmian w statucie spółdzielni na podstawie nowelizacji z 1994 r. uzyskali prawo do wypłaty zwaloryzowanego udziału, o ile tylko upłynął pięcioletni termin od czasu podjęcia odpowiedniej uchwały przez walne zgromadzenie spółdzielni. Nowelizacja z 1998 r. ingeruje w to prawo, bowiem nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich uprawnionych do wypłaty udziałów, niezależnie od daty ustania członkostwa. Tym samym, prawo do wypłaty zwaloryzowanego udziału, które uzyskało

już wymagalność, zostało – mocą nowelizacji z 1998 r. – poddane nowym ograniczeniom, bo przez odpowiednie zmiany statutu możliwe stało się odsunięcie owej wymagalności w czasie.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że doszło w ten sposób do ingerencji w nabyte prawa majątkowe, bo prawny kształt już istniejących uprawnień do wypłaty zwaloryzowanego udziału został zmodyfikowany w sposób niekorzystny dla osób uprawnionych. Podkreślić przy tym należy, że chodzi o uprawnienia, które uległy już ostatecznemu skonkretyzowaniu, a tylko wymagalność przysługujących na ich podstawie wypłat pozostawała odroczone w czasie wobec obowiązywania pięcioletniej karencji, którą wprowadził art. 5 ust. 1 ustawy z 1991 r. Przypominając więc rozróżnienie, jakie Trybunał Konstytucyjny dokonał pomiędzy skonkretyzowanymi już prawami, a ekspektatywami praw (*wyrok z 23 listopada 1998, SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, s. 627*), należy uznać, że w tej sprawie mamy do czynienia z pierwszą z tych sytuacji. Ustawa z 1998 r. dokonała modyfikacji uprawnień, które już uległy pełnemu skonkretyzowaniu i z tego właśnie względu może tu wchodzić w grę zasada ochrony praw nabytych. Niesporne jest też, że chodzi tu o prawa słusznie nabyte, a więc do ich ochrony odnieść w pełni należy klauzulę demokratycznego państwa prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano konstytucyjną rangę nakazu poszanowania praw nabytych. Już na tle obecnej konstytucji zwrócono uwagę, że z art. 2 konstytucji wynika m.in. ten nakaz. Nakaz ten nie ma wprawdzie absolutnego charakteru i możliwe jest dokonywanie od niego pewnych odstępstw, ale tylko w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi *prawami* (*wyrok z 15 września 1998, K. 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407*). W niniejszej sprawie nie wykazano, że odstępstwo takie było konieczne. Niewątpliwie zasługują na rozważenie argumenty ogólnej kondycji finansowej spółdzielni pracy i niewątpliwie ustawodawca może podejmować kroki mające na celu udzielanie pomocy takim spółdzielniom. Trzeba jednak zauważyć, że mechanizm waloryzacji udziałów nie został spółdzielniom narzucony wbrew ich woli. Ustawa z 1991 r. otworzyła tylko możliwość dokonania takiej waloryzacji, ale podjęcie decyzji zarówno co do przeprowadzenia waloryzacji, jak i co do jej zakresu zostały pozostawione walnym zgromadzeniom spółdzielni. Podejmując te decyzje walne zgromadzenia powinny były się liczyć z ich finansowymi konsekwencjami, a w szczególności z tym, że po upływie 5 lat pojawi się wymagalność wypłaty zwaloryzowanych udziałów. Nie było niemożliwe do przewidzenia, że w ciągu tych 5 lat nastąpi ruch kadrowy w spółdzielni i że określona grupa członków przejdzie na emeryturę lub rentę, bądź w inny sposób zakończy członkostwo. Ustawodawca pozostawił spółdzielniom dość czasu na przygotowanie się do tej sytuacji. Nawet zaś jeżeli okazało się, że niektóre spółdzielnie dokonały fałszywego rachunku ekonomicznego i nie podjęły stosowanych przygotowań, to nie może to prowadzić do przerzucenia skutków tylko na grupę byłych członków. Opuszczali oni spółdzielnie w przekonaniu, że prawo do zwaloryzowanego udziału stanie się wymagalne w terminie, jaki wynikał z ustawy z 1991 r. i – jeżeli termin ten zrealizował się przed dokonaniem zmian w statucie spółdzielni w oparciu o ustawę z 1994 r. – pojawiło się po ich stronie prawo do wypłaty kwoty zwaloryzowanego udziału. Zasada sprawiedliwości społecznej – na co zwraca uwagę zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich jak i Prokurator Generalny – nie pozwala na zrywanie z równoległą ochroną spółdzielni i spółdzielców i nie pozwala na ochronę interesów ekonomicznych spółdzielni kosztem interesów jej byłych członków. Dodatkowo zauważyć należy, że nowe uregulowanie nie stworzyło byłym członkom spółdzielni jakichkolwiek gwarancji proceduralnych. Skoro bowiem

zmiany harmonogramu wypłat dokonywane są w drodze zmiany statutu spółdzielni, to byli członkowie są wyłączeni z jakiegokolwiek wpływu na ich dokonywanie. Warto też zaznaczyć, że wątpliwości co do zgodności nowego uregulowania z zasadą ochrony praw nabytych podnosili przedstawiciele Rządu już w toku prac sejmowych (zob. Biuletyn Nr 622/III kad., jw., s. 2–3).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że zaskarżony przepis naruszył zasadę ochrony praw nabytych, a skoro chodzi tu o prawa majątkowe, to przepis ten jest niezgodny nie tylko z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 konstytucji, ale i zasadą ochrony praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 konstytucji.

Uznanie naruszenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych stanowi wystarczającą przesłankę dla uznania naruszenia art. 2 konstytucji. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie widział potrzeby odrębnego rozstrzygnięcia o zarzucie naruszenia zakazu działania prawa wstecz (zwłaszcza w tej sprawie mamy do czynienia raczej z retrospektywnością niż z retroaktywnością zakwestionowanego przepisu – zob. *wyrok z 31 marca 1997, K. 24/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 90*) ani o zarzucie naruszenia zasady proporcjonalności (zwłaszcza, że obecnie wynika ona przede wszystkim z art. 31 ust. 2 konstytucji, a ten nie został powołany jako wzorzec kontroli).

4. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie zarzut naruszenia zasady równości. Nie powtarzając ustaleń, które od dawna już ustabilizowały się w orzecznictwie Trybunału (zob. np. *wyrok z 15 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 502–503*), należy przypomnieć, że ogólna zasada równości (art. 32) oznacza przede wszystkim zakaz dyskryminacji, tzn. zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

W omawianej sprawie sytuacja taka jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie zachodzi, bo kategoria byłych członków spółdzielni jest wyraźnie odmienna od kategorii członków aktualnych. Możliwe jest więc odmienne unormowanie sytuacji obu tych kategorii i np. ustawowe dopuszczenie, by statut spółdzielni odraczał terminy wypłaty kwot zwaloryzowanych udziałów w odniesieniu do aktualnych członków spółdzielni, których członkostwo ma ustać w najbliższym czasie. Samorządność spółdzielcza dopuszcza przyznanie członkom spółdzielni (działającym poprzez walne zgromadzenie) możliwości modyfikowania swojej sytuacji majątkowej, także na własną niekorzyść, choć i w tym zakresie istnieć musi ochrona praw podmiotowych już przysługujących członkom. Z natury rzeczy natomiast statut spółdzielni nie może następnie modyfikować sytuacji prawnej i roszczeń majątkowych byłych członków, bo byli członkowie nie mogą już mieć wpływu na treść zmian statutu i pozbawieni są proceduralnych możliwości kwestionowania dokonanych zmian. Stworzenie przez ustawę możliwości, aby nowe przepisy statutu spółdzielni ingerowały w sytuację prawną członków, którzy opuścili spółdzielnię wcześniej, daje wyraz traktowaniu statutu spółdzielni jako *quasi* aktu normatywnego i to o powszechnej mocy obowiązującej. Nie ma do tego podstaw ani na tle art. 87 ani na tle art. 2 konstytucji. Także i w tym aspekcie zakwestionowany fragment nowelizacji z 1998 r. można uznać za kolidujący z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, ale nie ma uzasadnienia, by dodatkowo odnajdywać tu naruszenie zasady równości. Naruszenie konstytucji polega bowiem nie tyle na równym potraktowaniu podmiotów, które nie są już podmiotami podobnymi (tzn. byłych i aktualnych członków spółdzielni), co na dopuszczeniu, by aktualni członkowie spółdzielni przyjmowali regulacje statutowe o skutkach „zewnętrznych”, modyfikujących sytuację prawną osób, które już unormowaniom statutowym podlegać nie mogą.

Nie można też twierdzić, że naruszenie zasady równości polega na tym, że pewna grupa byłych członków mogła już odebrać zwaloryzowane udziały, a inni byli członkowie

zostali tej możliwości pozbawieni. Zmienność przepisów prawnych jest – sama w sobie – zjawiskiem normalnym i dlatego w różnych okresach czasu mogą istnieć różne możliwości korzystania z tych przepisów. Niekonstytucyjne staje się to jednak dopiero, gdy – tak jak w tym wypadku – dochodzi przy tym do naruszenia innej zasady konstytucyjnej, np. nakazu ochrony praw nabytych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.