

Krystyna Krzekotowska

Reforma prawa w Polsce

Palestra 36/7-8(415-416), 3-18

1992

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Reforma prawa w Polsce

I. Uwagi wstępne

Podstawowym celem aktywnej polityki społecznej i ekonomicznej państwa w okresie przejścia od państwa totalitarnego do państwa demokratycznego jest stwarzanie warunków prawnych, instytucjonalnych i finansowych umożliwiających działanie praw rynkowych.

Jeżeli chodzi o rolę prawa uwzględnić tu trzeba legislację, judykaturę oraz naukę prawa. Zawsze silnie odczuwane oddziaływanie prawa na życie społeczne,¹ ulegać musi i ulega wzmocnieniu w okresie radykalnych przemian.

W szczególności zaznaczające się obecnie wyraźnie sterowanie procesami społecznymi za pomocą cywilnoprawnej metody, polegającej na zrównaniu pod względem prawnym pozycji stron w stosunku prawnym, z czym łączy się brak bezpośredniego przymusu ze strony organów państwowych, a więc zasięg prawa cywilnego jest nie tylko kwestią prawną, ale także, a nawet przede wszystkim, kwestią polityczną. Prawo to może funkcjonować tylko wtedy, „gdy ustrój społeczny danego państwa konstruuje autonomiczne względem siebie podmioty, którym przyznana jest określona sfera ich właściwych interesów. Normy prawa cywilnego wskazują wówczas sposoby ochrony tych interesów oraz zasady dysponowania dobrami wchodzącymi w ich orbitę”.² Założenia dokonującej się w Rzeczypospolitej Polskiej reformy opierają się na odejściu od metody administracyjnego kierowania

procesami gospodarczymi i tworzeniu warunków do efektywnej działalności samodzielnych podmiotów gospodarujących, co wymaga zniesienia nader jeszcze licznych barier dotychczasowego porządku prawno-ekonomicznego, w tym nadal silnego „gorsetu” reglamentacji administracyjnej, niezbędnego rzekomo do zapobiegania nasilającemu się w okresie przejściowym zjawisku afer gospodarczych.

Nadmierne eksponowanie marginesu przestępczości gospodarczej, dążenie do „uszczelniania” prawa oraz opóźnianie odejścia od reglamentacji towarów poprzez przydział administracyjny (szczególnie intensywnej w sferze stosunków lokalowych) - wszystko to może stwarzać dodatkowe zagrożenia dla procesów przemian, w tym dla wyzwalania się z utrwalonych podstaw i tak zbyt wolno odradzającej się przedsiębiorczości. Słusznie zatem przestrzega się przed zbyt pochopnym podejmowaniem decyzji, zwłaszcza mających na celu modyfikację konstrukcji prawa handlowego oraz penalizację życia gospodarczego, zalecając „spojrzenie na zachodzące procesy z dłuższej perspektywy”.³

Cała trudność polega jednak na tym, że intensywność zachodzących wręcz rewolucyjnych przemian i presja bieżących wydarzeń utrudnia, a niekiedy uniemożliwia, zachowanie owego ważnego dla procesu tworzenia prawa dystansu, a także wykorzystanie wcześniejszych doświadczeń, skoro zmiany zmie-

rzają w kierunku ich wyeliminowania. Nie można bowiem sięgnąć do tradycyjnych wartości upatrujących rację bytu i doniosłość procesu kodyfikacji prawnych w naturalnej i niemal bezspornej konsekwencji poprzedniego stanu prawa.⁴

Na tle trudności w procesie tworzenia prawa, jego przystosowywania do zmienionych warunków ustrojowych tym większego znaczenia nabiera orzecznictwo najwyższych instancji wymiaru sprawiedliwości - jego praktyczna i twórcza rola przy interpretowaniu i stosowaniu prawa obowiązującego. Pełną aktualność zachowują też poglądy na temat roli nauki prawa „z jej analizą źródeł, z jej sięganiem do przekazów tradycji, z rozszerzaniem horyzontów myślenia przez sięganie do prawa porównawczego, z jej wybieganiem w przeszłość i widzeniem perspektywy dalszego rozwoju”.⁵

Tę perspektywę należy - jak sądzę - obecnie upatrywać w konieczności dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich, odpowiednio do zadań wynikających ze stowarzyszenia, a następnie przystąpienia do EWG. Wrazem uwzględniania tych konieczności są prace powołanej przez Ministra Sprawiedliwości Komisji do Spraw Reformy Prawa Cywilnego. Zadaniem pierwszego etapu prac tej Komisji było niezbędne do realizacji reformy gospodarczej znowelizowanie kodeksu cywilnego. Dokonano tego ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321). Natomiast dopiero drugi etap reformy tego prawa ma doprowadzić do zmian „koniecznych dla regulacji zdrowego i okrzepniętego wolnorynkowego systemu gospodarcze-

go”.⁶ Uzasadnia to poświęcenie w pierwszej kolejności uwagi tym zmianom.

II. Zmiana ustawy - kodeks cywilny

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na wyeliminowanie pojęcia jednostki gospodarki uspołecznionej i jej uprzywilejowanej poprzednio pozycji prawnej. Nie została jednak nadal wyraźnie przesądzona sprawa reaktywowania koncepcji prawa handlowego, które w okresie międzywojennym wyrażało się uchwaleniem kodeksu handlowego z 7 czerwca 1934 r., jako ustawy szczególnej w stosunku do powszechnego prawa cywilnego. Ze względu na niereaktywowanie istotnej części kodeksu handlowego (w tym przepisów o czynnościach handlowych), odmienności w regulacji stosunków komercyjnych znalazły wyraz w kodeksie cywilnym. Chodzi tu o przepisy dotyczące obrotu związanego z „prowadzeniem działalności gospodarczej” (art. 118 k.c. - o skróconym, 3-letnim terminie przedawnienia, art. 355 §2 k.c. - o większej staranności wynikającej z zawodowego charakteru działalności, art. 386 k.c. - o milczącym przyjęciu oferty). Słusznie jednak zagadnienie odrębności tzw. prawa cywilnego profesjonalnego pozostawiono, jako zagadnienie otwarte, do jego podjęcia w drugim etapie reformy.⁷

Kolejna istotna zmiana polega na uchyleniu art. 2 k.c., upoważniającego Radę Ministrów do wydawania przepisów normujących obrót uspołeczniony „w sposób odbiegający od przepisów kodeksu”. Nie rozwiązuje to jednak niezwykle rozbudowanego ustawodawstwa szczególnego w stosunku do kodeksu cywilnego, które łamie w dodatku, na wielu niezwykle istotnych płaszczyznach, system wartości wynikający z ko-

deksu cywilnego. Zasygnalizować warto, że dotyczy to tak ważnej sfery obrotu, jaką tworzą formy prawne korzystania z lokali, zwłaszcza „degenerując” relację właściciel-najemca poprzez tzw. szczególny tryb najmu i zawarte w prawie lokalowym liczne upoważnienia dla Rady Ministrów już nie tylko do regulowania „obrotu uspołecznionego” (jak czynił to słusznie uchylony art. 2 k.c.), ale i do normalnego obrotu między osobami fizycznymi. Oznacza to utrwalanie się już z minionej epoki zjawiska, że „kodeks cywilny panował, lecz nie rządził”. Toczące się prace nowelizacyjne bez udziału Komisji Reformy Prawa Cywilnego mogą doprowadzić do spetryfikowania tego niepożądanego stanu rzeczy. Celowe jest przeto przyspieszenie wspomnianego drugiego etapu reformy i objęcie nią tego ważnego zagadnienia.

Dla stosunków gospodarczych istotne znaczenie mają zmiany przepisów o osobach prawnych. Wyeliminowany mianowicie kategorię jednostek gospodarki uspołecznionej wprowadza się obecnie podział na dwie kategorie osób prawnych: Skarb Państwa i inne osoby prawne. Rezygnuje się też z konstrukcji specjalnej zdolności prawnej osób prawnych (uchylenie art. 36 k.c.). Istotne jest ujednoczenie zasady, że wpis do rejestru stanowi przesłankę powstania osoby prawnej (odnosi się ona obecnie do wszystkich osób prawnych), jak również zasady, iż dla osoby prawnej, która ze względu na brak organów nie może prowadzić swoich spraw, ustanawia się kuratora (art. 37 §1 i art. 42 §1 k.c.).

Uznając słuszność kolejnej zmiany, polegającej na odejściu od wyodrębniania własności społecznej, indywidualnej i osobistej, podzielić zarazem wypada

pogląd, że własność państwowa - chociażby ze względu na zakres - wymaga odrębnego unormowania.⁸

W związku z uchyceniem art. 128 k.c. i „uwłaszczeniem” państwowych osób prawnych konieczne jest uregulowanie reprezentacji interesów Skarbu Państwa wobec majątku państwowego. Argumentów na rzecz takiej potrzeby dostarcza zwłaszcza obserwacja prywatyzacji i związanej z tym transformacji państwowej osoby prawnej, a także nowe zjawiska związane z tworzeniem (z udziałem tej osoby prawnej) spółek handlowych czy sprzedażą (lub innymi formami wyzbywania się) środków trwałych.

Za niezbędne i pilne należałoby więc uznać powołanie instytucji reprezentującej interesy Skarbu Państwa - jako podmiotu cywilnoprawnego. Nie powinna się ona przy tym ograniczać tylko do reprezentacji w postępowaniu sądowym lub pozasądowym (na wzór przedwojennego modelu Prokuraturii Generalnej), lecz zapewniać poprzez uczestnictwo w obrocie cywilnoprawnym realizację uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Należałoby zarazem właściwie określić relacje zachodzące pomiędzy Skarbem Państwa a innymi osobami prawnymi, przy odpowiednim zsynchronizowaniu tych rozwiązań z art. 44¹ k.c., w myśl którego uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój. Postulatom tym nie odpowiadają np. rozwiązania ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464), dotyczące powołania Agencji Własności Rolnej

Skarbu Państwa. Spośród trzech elementów modelowego rozwiązania, jakie mogłoby tu wchodzić w grę (szeroki zakres kompetencji, efektywna kontrola wewnętrzna, ustalenie zasad odpowiedzialności) cytowana ustawa akcentuje jedynie pierwszy z nich.

Wspomnieć też trzeba na koniec tej części rozważań o uchyleniu art. 4 k.c. oraz o podyktowanym tymi samymi względami wykreśleniu z art. 5 k.c. (dotyczącego konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego) przesłanki, jaką było naruszenie zasad współżycia „w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

Słuszne wydaje się w przyszłości zrezygnowanie w ogóle z tego typu ujęcia owej klauzuli generalnej na rzecz bardziej „komunikatywnych” klauzul, np. dobrych obyczajów, słuszności, dobrej wiary. Będzie to przedmiotem rozważań na obecnym, drugim etapie reformy kodeksu cywilnego. Do tego czasu konstrukcja nadużycia prawa - szczególnie często wykorzystywana w praktyce właśnie w okresach przejściowych dla zneutralizowania ujemnych skutków nieadekwatnego do nowych warunków, lecz formalnie nadal obowiązującego prawa - znajduje oparcie „w zasadach współżycia społecznego”, jakie kształtują się w demokratycznym państwie.

III. Zmiany w innych aktach prawnych

1. Prawo spółdzielcze

Wskazać tu przede wszystkim warto na regulacje zamieszczone w ustawie z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz.U. Nr 6, poz. 36 z późn. zm.). W celu demonopolizacji spółdzielczości nastąpiło w ich wyniku zlikwidowanie

związków spółdzielczych oraz umożliwienie podziału spółdzielni na żądane mniejszości. Do istotnych zakłóceń w osiągnięciu tego ostatnio wspomnianego celu reformy spółdzielczości dojdzie wskutek tego, że następuje wykluczenie ze spółdzielni przywódców owych mniejszości. W dodatku obowiązuje nadal nie odpowiadający standardom ochrony praw człowieka art. 24 §3 prawa spółdzielczego, w świetle którego wykluczenie ze spółdzielni staje się skuteczne już z chwilą doręczenia członkowi zawiadomienia. Koliduje to z dotyczącą wszelkich zobowiązań trwałych (a taki charakter ma np. członkostwo spółdzielni mieszkaniowych) zasadą ich rozwiązania za wypowiedzeniem. Powstanie sporu sądowego dotyczącego podziału i reakcja spółdzielni w formie wspomnianego wykluczenia członka komisji organizacyjnej nowej spółdzielni w wyniku podziału, prowadzi na ogół do zawieszenia postępowania sądowego w tej sprawie ze względu na natychmiastową skuteczność wykluczenia ze spółdzielni. Z kolei sytuacja ta powoduje wytrącenie impetu niezbędnego do reformowania danej spółdzielni lub wręcz zastraszenie pozostałych członków komisji organizacyjnej (na ogół jest ono tym większe, z im większym ryzykiem wiąże się podejmowana działalność - jak w przypadku ryzyka utraty „dachu nad głową”). Nawet więc jeśli wykluczony członek spółdzielni w wyniku odwołania do walnego zgromadzenia spółdzielni lub na drodze sądowej doprowadzi do uchylenia uchwały o wykluczeniu, to i tak osiągnięcie społeczne pożądanego celu, jakim jest podział spółdzielni staje się wskutek upływu czasu niemożliwe lub co najmniej poważnie opóźnione.

Podjęmowane najczęściej *in fraudem legis* (w celu obejścia przepisów o podziale spółdzielni) uchwały o wykluczeniu w istotny sposób paraliżują osiągnięcie celu społecznego nowelizacji prawa spółdzielczego. Niezależnie od trafności stanowiska, że potrzebna jest w ogóle gruntowna reforma tego prawa,⁹ istotne jest to, by zapewnić skuteczność poszczególnych elementów tej reformy. W interesującym nas tu przypadku chodziłoby o uchylenie natychmiastowej skuteczności („z chwilą doręczenia członkowi zawiadomienia o wykluczeniu”) wykluczenia członka spółdzielni.

Analogiczna uwaga nasuwa się odnośnie do nowelizacji prawa spółdzielczego, dokonanej ustawą z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny oraz ustaw - o księgach wieczystych i hipotece, prawo spółdzielcze, kodeks postępowania cywilnego, prawo lokalowe (Dz.U. Nr 115, poz. 496). Tu z kolei rozwiązanie, w świetle którego własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego może być przedmiotem hipoteki, ulega sparaliżowaniu wskutek braku ksiąg wieczystych i nieprzygotowania zaplecza wykonawczego dla przeprowadzenia na tak dużą skalę zmian. Niebezpieczeństwo to ulegnie dalszemu pogłębieniu, jeżeli nie zapewni się sprawności eksmisji, czemu w interesujących nas tu przypadkach nie stoi już na przeszkodzie brak pomieszczenia zastępczego. W świetle art. 5 cyt. ustawy pomieszczenie takie nie przysługuje osobie, która utraciła własność lub własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu na skutek egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką umowną. A chodzi tu wszak o ważny element

zwiększenia zdolności kredytowej i realności wywiązywania się z zobowiązań kredytowych, a tym samym ożywienia dzięki temu inicjatyw gospodarczych.

Zaniepokojenie o losy reformy spółdzielczości budzić następnie powinno odporne odradzanie się związków spółdzielczych, mimo stworzenia ku temu podstawy prawnej w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373). Trafnie bowiem zauważono, że nie wystarczą same zmiany ustawodawcze do pobudzenia ruchu spółdzielczego. Mogą one osiągnięcie tego celu jedynie ułatwić.¹⁰ Tymczasem brak związków spółdzielczych, mogących reprezentować interesy spółdzielców zwłaszcza w toczących się pracach legislacyjnych, może doprowadzić do rozstrzygnięć błędnych (np. zlikwidowanie lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu, choć w sposób nie odpowiadający potrzebom gospodarki rynkowej zawęziłoby to ofertę, „z której każdy wybierze sobie to, co mu odpowiada”).¹¹

Przymusowe przekształcenie lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu budzi też wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw nabytych, zwłaszcza że ma się wiązać z obowiązkiem spłaty poprzednio umorzonego kredytu mieszkaniowego i hipotecznym zabezpieczeniem długu z tego tytułu, a tym samym możliwością eksmisji bez dostarczenia nawet pomieszczenia zastępczego. Zbyt szeroki zakres własnościowej struktury mieszkań stwarzać też będzie - w sytuacji, gdy nie odpowiada to poziomowi zamożności społeczeństwa - nierozwiązywalne problemy rodzinne w razie konieczności podziału majątku. Wyso-

kość spłat przekraczałyby bowiem możliwości płatnicze zainteresowanych (np. małżonka po rozwodzie, przy którym pozostają dzieci, co stało się przyczyną wykładni Sądu Najwyższego ograniczającej wysokość spłaty związanej z własnościowym spółdzielczym prawem do lokalu).¹²

Zakładane „przyspieszenie” prywatyzacji mieszkań spółdzielczych niepotrzebnie zakłóciłoby tylko dokonujący się obecnie samoczynnie proces owych przekształceń wskutek stworzenia w prawie spółdzielczym roszczenia o przekształcenie lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo spółdzielcze własnościowe.

Celowe byłoby natomiast usunięcie rzeczywistej bariery tych przekształceń, jaką jest jednopodmiotowość spółdzielczego prawa do lokalu, co uniemożliwia wspólne angażowanie wysiłku finansowego skierowanego na uzyskanie prawa własnościowego. Nieadekwatność tego rozwiązania, zbędnie ograniczającego elastyczność rozwiązywania problemów mieszkaniowych przez samych zainteresowanych, stanie się szczególnie wyraźna na tle zwiększającej się stale liczby mieszkań spółdzielczych zajmowanych na podstawie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu.

Wreszcie zasygnalizować warto niebezpieczeństwo popadnięcia w kolizję z Konstytucją RP, zwłaszcza zakładanym, niejasnym przeznaczeniem środków pochodzących od członków spółdzielni po dokonaniu przekształcenia ich prawa do lokalu. Ogólne sformułowanie, że środki te mają być przeznaczone na cele mieszkaniowe, a bliższe zasady ich wykorzystania określi Rada Ministrów, naruszyłoby bowiem konstytucyjną

ochronę własności spółdzielczej. Tym samym uzasadniona byłaby interwencja Trybunału Konstytucyjnego.

Słusznie zatem Senat nie zatwierdził stwarzającej, wspomniane tu tylko przykładowo, zagrożenia, ustawy z dnia 19 września 1991 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze, co umożliwiła podjęcie bardziej dojrzałych prac legislacyjnych, które powinny być z jednej strony zsynchronizowane z pracami dotyczącymi prawa lokalowego, z drugiej zaś powinny się toczyć z udziałem samych zainteresowanych, reprezentowanych przez związki spółdzielcze.

Zachętą do dokonywania przekształcania lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu w własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu jest w każdym razie obecnie dodatkowo wzbogacenie tego prawa o możliwość ustanowienia na tym prawie hipoteki, a tym samym zwiększenie możliwości zabezpieczania w ten sposób kredytów, zaciąganych np. na prowadzenie działalności gospodarczej. Nie jest przy tym wymagane zamieszkanie członka w lokalu spółdzielczym, by mogło nastąpić zbycie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Jest ono zbywalne już w momencie przydziału. Ma to wpływ także na uprawnienie członka spółdzielni, któremu przysługuje lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu. Zgłoszenie mianowicie żądania przekształcenia takiego prawa we własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu może być korzystne dla ograniczenia obecnie już tak anachronicznej zasady jednego prawa do lokalu.

Zbycie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu wymaga zachowania formy aktu notarialnego, co z kolei jest obchodzone w taki sposób, że

zainteresowani przedstawiają umowę zawartą tylko z zachowaniem formy pisemnej z datą sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz ustaw - o księgach wieczystych i hipotece, prawo spółdzielcze, kodeks postępowania cywilnego, prawo lokalowe (Dz.U. Nr 115, poz. 496). Jest to przykład kolejnej luki w prawie, które należałoby przynajmniej ograniczyć przez określenie terminu, w którym osoby, które pod rządem dawnego prawa sporządziły umowę zbycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu tylko w formie pisemnej, byłyby zobowiązane do jej przedstawienia np. spółdzielni wraz z deklaracją członkowską nabywcy.

Godna uwagi jest tu rola orzecznictwa, które w drodze wykładni zapewnia wspomniane luki lub twórczą interpretacją usuwa najbardziej niedostosowane do przemian gospodarczo-ustrojowych mankamenty prawa spółdzielczego. Wyraźny zawsze kierunek liberalizacji zbytnich ograniczeń praw członka spółdzielni w tymże orzecznictwie uległ w ostatnich latach jeszcze wzmocnieniu.¹³

2. Prawo lokalowe

Mamy tu do czynienia z zasadniczymi ograniczeniami funkcjonowania przepisów kodeksu cywilnego dotyczących najmu, wynikającymi z tzw. szczególnego trybu najmu, charakteryzującego się kolidującą z systemem gospodarki rynkowej administracyjną dystrybucją lokali. Ten wynikający z ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 z późn. zm.) ograniczający prawa

właściciela reżim prawny, mimo jego złagodzenia w wyniku kolejnych nowelizacji prawa lokalowego (a co do najmu lokali użytkowych - zniesiony ustawą z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, Dz.U. Nr 32, poz. 190) stanowi obecnie całkowity anachronizm.

Przedłużające się prace nad bardziej zasadniczymi zmianami, prowadzącymi do całkowitego zniesienia szczególnego trybu najmu, czynią tym bardziej istotnymi wysiłki podejmowane w celu jego ograniczenia przynajmniej w drodze wykładni prawa. Przypomnieć tu warto przyznanie właścicielom „prawa do zamieszkania w swych domach i lokalach opróżnionych w całości lub w części” (art. 33 prawa lokalowego). Właściciel może również oddać opróżniony lokal w najem lub bezpłatne używanie. Takie samo prawo przysługuje mu wówczas, gdy opróżni się część lokalu, jeśli innemu najemcy nie przysługuje prawo z tytułu tzw. rozgęszczenia.

Zasługą orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego jest życzliwa dla właściciela wykładnia cytowanych przepisów, uznająca, że w razie zbiegu prawa najemcy do tzw. rozgęszczenia oraz prawa właściciela do zamieszkania, pierwszeństwo ma drugie z nich.¹⁴

Zauważalną tu bez trudu lukę, czy niespójność prawa, można obejść w ten sposób, że właściciel najpierw w danym lokalu zamieszka, a następnie - już na zasadach ogólnych - będzie uprawniony do oddania lokalu w najem (bezpłatne używanie), nawet jeśli będzie chodziło o część lokalu i nawet jeśli w drugiej jego części zamieszkuje najemca uprawniony do tzw. rozgęszczenia. Wówczas też do najmu takich lokali (ich części)

nie będzie miał zastosowania tzw. czynsz reglamentowany.¹⁵

Dalszą istotną dla właścicieli kwestię na ich korzyść przesądził Sąd Najwyższy, uznając że po zniesieniu szczególnego trybu najmu (co już obecnie może w każdej chwili nastąpić w drodze uchwały rady gminy - art. 27 ust. 2 prawa lokalowego) właściciel lokalu mieszkalnego może żądać w drodze powództwa - na podstawie art. 222 §1 k.c. - wydania mu części tego lokalu, gdy wielkość lokalu znacznie przewyższa usprawiedliwione potrzeby najemcy.¹⁶

Sąd Najwyższy uznał, że kolizję prawa właściciela lokalu mieszkalnego z prawem najemcy na podstawie decyzji administracyjnych, jeśli odmawia on zgody na zmianę treści stosunku najmu, polegającą na wydaniu właścicielowi części lokalu [mimo, że „wynajmowany lokal przewyższa jego (najemcy) uzasadnione potrzeby mieszkaniowe”, należy rozstrzygnąć na korzyść właściciela. Prawo wynikające z własności jest bowiem prawem bezwzględnym, a zatem „silniejszym” od prawa wynikającego z umowy najmu. Uprawnienie do korzystania z rzeczy i do żądania wydania rzeczy wynika z istoty własności.

Wprowadzone ostatnio zmiany w prawie lokalowym w szerszym niż dotychczas zakresie chronią właścicieli, czego wyrazem jest umożliwienie właścicielom realizacji ich prawa do korzystania z lokali czy rozporządzania nimi (art. 33 i 34 prawa lokalowego). Ograniczone też zostały uprawnienia najemców w sytuacji, gdy zajmowane przez nich lokale mieszkalne mają powierzchnię większą od przysługującej tym najemcom (art. 44 prawa lokalowego). Treść tych regulacji - jak trafnie zauważa Sąd

Najwyższy - nie pozostaje bez wpływu na wykładnię art. 45 ust. 1 prawa lokalowego, czyli na zakres ochrony przed rozwiązaniem stosunku najmu. Sąd Najwyższy zwraca też uwagę na względy celowościowe. Nie sposób jest dlatego godzić się z rozwiązaniem, by właściciel lokalu mieszkalnego był pozbawiony prawa do żądania od najemcy wydania mu części lokalu w sytuacji, gdy sam pozostaje bez samodzielnego lokalu, a lokal ma powierzchnię znacznie przekraczającą uzasadnione potrzeby najemcy (zwłaszcza jeżeli istnieje możliwość fizycznego podziału tego lokalu na dwa mniejsze lokale mieszkalne). Podstawę prawną takiego żądania Sąd Najwyższy upatruje w art. 222 §1 k.c. Nie bez znaczenia - jak zaznaczył Sąd Najwyższy - jest okoliczność, że w danej miejscowości został zniesiony szczególny tryb najmu.

Rozstrzygnięcie to będzie miało istotne znaczenie dla stosowania prawa po generalnym zniesieniu szczególnego trybu najmu, jak przewiduje to projekt prawa mieszkaniowego. Trzeba jednak zauważyć, że projekt ten niedostatecznie uwzględnia interesy właścicieli domów, w których zamieszkują najemcy na podstawie decyzji administracyjnej. Zakłada bowiem automatyczne przekształcenie tego najmu w „najem zawarty na podstawie umowy”, co spotkało się z uzasadnionymi zastrzeżeniami Stowarzyszeń Właścicieli Nieruchomości, którzy uważają, że jest to jeszcze groźniejsza, bo zakamuflowana, forma ingerencji w ich prawa. Projekt przewiduje też zbyt długi okres (początkowo 2-letni, a obecnie 5-letni okres) przekwaterowania najemców takich lokali na wniosek właścicieli, w dodatku bez określenia konsekwencji

prawnych w przypadku nieuwzględnienia wniosku właściciela.

Przed wszystkim należałoby udzielić poparcia tym inicjatywom, które zmierzają do całościowego uregulowania w prawie mieszkaniowym - jeżeli uzna się potrzebę odrębnej w stosunku do kodeksu cywilnego regulacji tej materii - niektórych zagadnień związanych z korzystaniem z lokali (niezależnie od formy prawnej wyznaczającej tytuł prawny zajmowania mieszkań). Dotyczy to m.in. statusu prawnego małżonków oraz innych domowników, dziedziczenia, czy modyfikacji ogólnych reguł dziedziczenia wynikających z kodeksu cywilnego, a przede wszystkim kwestii zarządu prywatyzowanymi zasobami mieszkaniowymi.

Niespójne rozwiązania w tej kwestii wprowadzają niczym nie uzasadnione różnicowanie zasad zarządu. Tak np. w odniesieniu do mieszkań nabywanych od Skarbu Państwa lub gminy obowiązuje wynikająca z ustawy o gospodarce terenami i wywłaszczaniu nieruchomości,¹⁷ zasada, że dopiero po sprzedaży wszystkich lokali w danym budynku nowi właściciele przejmują obowiązek zarządzania. Z kolei w przypadku sprzedaży przez przedsiębiorstwa państwowe mieszkań zakładowych obowiązek i uprawnienie do zarządzania na rzecz nowych właścicieli powstaje już po uzyskaniu własności przez jednego z dotychczasowych najemców (§4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 marca 1988 r. w sprawie wyodrębniania własności lokali w domach wielomieszkaniowych nie stanowiących własności państwa, Dz.U. Nr 10, poz. 79).

Niczym nie uzasadnione jest także zasadnicze różnicowanie co do ceny

mieszkań (od ceny dowolnej w przypadku mieszkania zakładowego do ceny rynkowej w przypadku mieszkania zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej lub tzw. mieszkania pgr-owskiego). W tym ostatnio wymienionym przypadku istnieje ponadto dalsza modyfikacja, polegająca na możliwości obniżenia ceny rynkowej o 3% za każdy przepracowany przez nabywcę rok pracy w państwowym gospodarstwie rolnym, przy czym obniżka ta nie może przekroczyć 90% ceny oszacowania. Po 30 latach pracy można więc nabyć zajmowany lokal za cenę równą 10% ceny oszacowania.¹⁸ Jeszcze zupełnie inny rodzaj i zakres obciążeń finansowych wchodzi w grę w przypadku prywatyzacji mieszkań spółdzielczych poprzez przekształcenie lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własnościowe.

Także projekty nowych rozwiązań w zakresie prywatyzacji mieszkań nie odpowiadają względem spójności i zakładają utrwalenie zaznaczającej się już obecnie wyraźnej tendencji do nierównego traktowania obywateli.

Generalnie zaś biorąc, wiarygodność sprzedaży dokonywanej przez Skarb Państwa, gminy lub państwowe osoby prawne jest podważana wskutek niedokonania na właściwą skalę reprivatyzacji, czyli przywrócenia prawa własności poprzednim właścicielom. Jest to bowiem przyrównywane do działalności „pasera, który sprzedaje mienie zagrabione”. Poza tym sprzedaż będącym w dobrej wierze obywatelom obecnie „państwowych” nieruchomości utrudnia lub wręcz uniemożliwia realizację uzasadnionych postulatów dawnych właścicieli - zwrotu przedmiotu ich własności w naturze, co najbardziej odpowiadało-

by względem sprawiedliwości i poszanowaniu prywatnej własności, jako podstawowej zasady zmienionego ustroju społeczno-politycznego. Utrwała to politycznie i moralnie zakwestionowane stany rzeczy, prowadząc do kontynuacji tak dotkliwie odczuwanego i demoralizującego stanu rozbieżności między werbalnymi deklaracjami a ich realizacją. Nie odpowiada też europejskim standardom ochrony własności prywatnej i powoduje pogłębienie stanu skonfliktowania różnych grup obywateli, czy nawet konfliktów wartości (dobitnie ilustruje to przykład przekazywania w zamian za mienie pozostawione za granicą mienia należącego dawniej do innego obywatela; ewentualny zwrot tego mienia będzie budził zastrzeżenia, że nawet to, co obywatele - w ramach ich uzasadnionych interesów - otrzymali od władzy „komunistycznej” jest im przez obecne władze odbierane).

Wszystko to, pogłębiając stan frustracji społecznej, utrudnia zarazem osiągnięcie stanu bezpieczeństwa prawnego i odbija się ujemnie na silnie tym uwarunkowanej przedsiębiorczości potrzebnej do przezwyciężenia recesji gospodarczej.

Powinno to zatem znaleźć się w orbicie zainteresowań przy rozważaniu prawnych uregulowań rozwoju sfery gospodarczej i przeciwdziałania występującym tu zjawiskom patologicznym, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

IV. Reforma prawa dotyczącego gospodarki

W związku z procesami przechodzenia od scentralizowanych metod kierowania gospodarką (od tzw. systemu nakazowo-rozdzielczego) do gospodarki rynkowej dokonuje się intensywna refor-

ma prawa, wyrażająca się zarówno wydawaniem nowych aktów prawnych, jak i zmianą kierunków wykładni prawa. Jednocześnie pojawia się wiele nowych zjawisk patologicznych, których przyczyny m.in. mają swe korzenie w błędnych rozwiązaniach prawnych, ich wewnętrznej sprzeczności, a także braku wiedzy potrzebnej do właściwego stosowania i przestrzegania prawa.

Przeprowadzona w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości analiza stanu prawa, ujęta w dokumencie „PRAWO WOBEC ZJAWISK PATOLOGICZNYCH W GOSPODARCE - PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ” wskazuje, że jedną z istotnych przyczyn tych zjawisk są wady koncepcyjne i legislacyjne nowego ustawodawstwa, sprzyjające wręcz zjawiskom patologicznym, w tym korupcyjnym. Pogłębienie niekorzystny stan rzeczy błędne stosowanie prawa wynikające z braku fachowości lub wadliwej organizacji pracy.

Ilustruje to najdobitniej analiza dotycząca wskazanych niżej grup problemów:

1. Jeżeli chodzi o styk sektora państwowego z instytucjami prywatnoprawnymi niezbędne są jasne rozwiązania dotyczące stosunków własnościowych. W szczególności po dokonaniu „uwłaszczenia” państwowych osób prawnych konieczne jest zapewnienie właściwej reprezentacji interesów Skarbu Państwa wobec majątku państwowego.

Szeroki zakres uprawnień organów przedsiębiorstw państwowych powinien być związany z odpowiednio szerokim zakresem odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej za zawinione szkody. Zapobiegałoby to do-

strzeżanym nieprawidłowościom w procesach transformacji, likwidacji, czy innych decyzji dotyczących środków trwałych przedsiębiorstw państwowych.

W ustawie o Skarbie Państwa należałoby więc uregulować instytucję reprezentującą jego interesy jako podmiotu cywilnoprawnego. Nie należałoby przy tym ograniczać się do uregulowania reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym lub pozasądowym (na wzór przedwojennej Prokuratorii Generalnej). Chodzi o zapewnienie Skarbowi Państwa możliwości uczestniczenia w obrocie gospodarczym na zasadach prawa cywilnego i handlowego. Niezbędne jest też określenie właściwej relacji między Skarbem Państwa a innymi państwowymi osobami prawnymi. Względem tym nie odpowiadają w szczególności ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464). Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, wyposażona w szerokie kompetencje, pozbawiona jest zwłaszcza instytucji kontroli wewnętrznej oraz wskazania zasad odpowiedzialności (cywilnej i karnej).

Za potrzebą nowelizacji ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.) (w szczególności niepotrzebnie i przedwcześnie zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 1991 r., Dz.U. Nr 75, poz. 330), eliminującą obligatoryjność przetargu publicznego przy zbywaniu środków trwałych, przemawia brak możliwości kontroli ze strony organu założycielskiego w odniesieniu do dyspozycji środkami trwałymi, skoro nie

określono ich przesłanek. Tymczasem pojawiły się tu zjawiska patogene, polegające w szczególności na zaniżaniu wartości aportów wnoszonych przez przedsiębiorstwa państwowe do spółek lub na uczestnictwie w charakterze wspólników w tych spółkach bądź bezpośrednio kierowników przedsiębiorstwa państwowego, bądź osób bliskich.

Wymaga to nowelizacji kodeksu handlowego i stworzenia kompetencji sądu rejestrowego do badania wiarygodności oświadczeń wspólnika co do wartości deklarowanych wkładów, jeżeli wspólnikiem tym jest podmiot państwowy. Zapobieganiu zaniżaniu wartości aportów służyłoby zaś wprowadzenie obowiązku wyceny ich wartości przez biegłego rewidenta.

Z kolei w celu wykluczenia patogenej tzw. podwójnej reprezentacji (przedsiębiorstwa państwowego i samego siebie) należałoby znnowelizować kodeks cywilny (art. 108). Jednocześnie należałoby odstąpić od koncepcji *negotium claudicans* (czynności prawnej kulejącej, która może być uzdrowiona przez potwierdzenie mocodawcy) na rzecz bezwzględnej nieważności czynności prawnej. W przeciwnym wypadku potwierdzenia dokonywałby tenże sam kierownik przedsiębiorstwa.

Należałoby następnie zapewnić spójność ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.) z przepisami kodeksu handlowego. Chodzi o umożliwienie zastosowania do spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego art. 312 i 313 k.h. (wycena aportów i dwuletnia karencja przy sprzedaży akcji). Przepisy te po-

winy mieć zastosowanie także w przypadku założenia spółki akcyjnej w trybie art. 16 cyt. ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Sprecyzowania wymaga też kategoria „państwowych osób prawnych”, w szczególności objęcie nią jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z przewagą kapitału państwowego. Usunie to wątpliwości na tle stosowania przepisów np. art. 29 cyt. ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) oraz zapewni jasność w odniesieniu do modelu dysponowania mieniem państwowym (przy zastosowaniu metod prawa publicznego lub prawa prywatnego).

2. W okresie przejściowym zauważa się, że rejestr handlowy nie spełnia swojej roli w zakresie zabezpieczenia pewności obrotu i ochrony wierzycieli. Z jednej strony jest on ograniczony tylko do spółek prawa handlowego (zgłoszenie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i spółki cywilne jest dokonywane - w świetle ustawy o działalności gospodarczej - w postępowaniu administracyjnym), z drugiej strony brak jest rozwiązań zapewniających egzekwowanie obowiązku zgłaszania zmian do rejestru handlowego i składania do rejestru akt dokumentów (sprawozdań finansowych, opinii biegłych itp.). Symboliczna wysokość grzywny w wysokości 500 zł powoduje, że instytucja ta straciła całkowicie praktyczne znaczenie. Potrzebne jest ponadto wprowadzenie do sądów rejestrowych elektronicznych systemów przetwarzania

danych, a także zwiększenie obsady kadrowej.

Zmiany wymaga też ustawa z dnia 19 października 1991 r. o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz.U. Nr 111, poz. 480; zm.: Dz.U. z 1992 r. Nr 21, poz. 85) w celu wyeliminowania dualizmu dotyczącego obowiązku ogłoszeń.

Z kolei do przeciwdziałania nieprawdziwym oświadczeniom wobec sądu rejestrowego, że kapitał zakładowy został zebrany, należałoby wprowadzić obowiązek lokowania go na tymczasowym koncie bankowym. Co do wkładu niepieniężnego natomiast należałoby umożliwić weryfikację oświadczeń wspólników przez biegłych rewidentów, jak to się przewiduje w odniesieniu do spółki akcyjnej.

Inne zagrożenie dla pewności obrotu prawnego wynika z powstawania tzw. spółek-meteorów, które zaprzestają działalności gospodarczej po zaciągnięciu nieraz znacznych zobowiązań. Obok uregulowań dotyczących odpowiedzialności zarządu takiej spółki wobec wierzycieli celowe jest tu przywrócenie znacznej kodeksowi karnemu z 1932 r. odpowiedzialności karnej za celowe doprowadzenie spółki do upadłości. Przeciwdziałać też trzeba czynnościom *in fraudem legis*, polegającym na tworzeniu nowej spółki w tym celu, by przerzucić na nią działalność dochodową, korzystającą jako „nowa” z preferencji podatkowych, przy pozostawieniu w „starej” firmie działalności obciążonej wysokimi kosztami, a tym samym nie przynoszącej podlegającego opodatkowaniu dochodu.

Przepisy podatkowe są ponadto naruszane przez prowadzenie działalności gospodarczej (zwłaszcza handlowej i usługowej) w ogóle bez zgłaszania obowiązku podatkowego.

Nowelizacji wymaga też ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.), w tym jej art. 14, uznający, że podstawą ulgi celnej jest „nie odstępowanie” środków trwałych przez okres 3 lat od dnia odprawy celnej. Nie jest bowiem jasne, czy dotyczy to także umów leasingowych.

3. Kolejna grupa zagrożeń wyłania się na tle funkcjonowania ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 60, poz. 253). Chodzi o dyskusyjne i budzące nieufność także podmiotów zagranicznych nierówne traktowanie krajowych i zagranicznych firm (nawet jeśli w grę wchodzi przywilej podatkowy dla tych ostatnich). Jeśli zwolnienie podatkowe związane jest ze swobodnym uznaniem organu administracyjnego zagrożenie i nieufność jeszcze się wzmagają.

Zbędnie utrzymano nadal zbyt duży zakres spraw objętych wymaganiami zezwoleń administracyjnych przez podmioty gospodarcze, a ponadto nieprecyzyjnie określono przesłanki odmowy takiego zezwolenia.

Występuje tu także możliwość nadużywania przepisów o ulgach celnych i niepłacenia także podatku obrotowego (np. po wniesieniu przez podmiot zagraniczny wkładu w postaci środka trwałego do spółki, postawienie jej w stan likwidacji).

Barierę napływu kapitału zagranicznego stanowią rozwiązania ustawy

z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przewidujące wymaganie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych. W praktyce bywa to omijane przez nabycie przez podmiot zagraniczny pakietu kontrolnego akcji w spółce, której przysługuje własność nieruchomości.

4. Naruszaniu prawa sprzyjają zbyt częste jego zmiany (np. w 1991 r. zmieniono tylko w sferze finansowej ponad 200 aktów prawnych), co prowadzi do ich nieznamomości nawet przez pracowników administracji i kontroli. W tej dziedzinie przeto główny ciężar zagadnienia leży w poprawieniu praktyki stosowania prawa, a jeśli chodzi o zobowiązania podatkowe - w stworzeniu jednolitego systemu informatycznego. W przeciwnym wypadku powstaną szkody budżetowe wynikające z ich nieegzekwowania. Usprawnieniu mechanizmów rozliczeń finansowych służyłoby wprowadzenie powszechnego obrotu bezgotówkowego

W odniesieniu do poważnych naruszeń przepisów podatkowych rozważyć należałoby sankcję okresowego zakazu działalności gospodarczej.

Z kolei przepisy ustawy z 17 października 1991 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe i niektórych innych ustaw, dopuszczające instytucje quasi-bankowe budzą zastrzeżenia, jako że tworzą warunki dla nieuczciwej konkurencji. Korupcyjogenny jest ponadto sam sposób udzielania licencji, zakładający zbyt dużą sferę tzw. swobodnego uznania.

Kontrolnymi kompetencjami Najwyższej Izby Kontroli należałoby objąć także Narodowy Bank Państwowy,

a ponadto zapewnić NIK-owi dostęp do informacji o obrotach i rachunkach bankowych. Dla zapewnienia obiektywizmu kontroli przewidzieć należałoby zakaz uczestniczenia przez pracowników NIK w partiach politycznych oraz łączenia funkcji publicznych, a także uczestniczenia w działalności podmiotów gospodarczych. Należałoby natomiast ograniczyć kompetencje NIK, jeśli chodzi o kontrolę celowości działania, by nie uczynić z Najwyższej Izby Kontroli organu współkierującego. Rozszerzyć natomiast należałoby jej kompetencje w celu doprowadzenia do pokrycia przez sprawców strat Skarbu Państwa.

5. Nowelizacji wymaga następnie ustawa z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz.U. Nr 105, poz. 482). Zastrzeżenia budzi m.in. uzależnianie koncesji na prowadzenie apteki od podniesienia kwalifikacji zawodowych, tym bardziej, że dopuszcza się mogące prowadzić do arbitralnych decyzji wyjątki od tej zasady. Jest ona ponadto źródłem fikcyjnego firmowania tej działalności przez farmaceutów. Regulacji wymaga ponadto kontrola recept ulgowych, w tym sprawozdawczość i dokumentacja dotycząca obrotu lekami bezpłatnie lub ulgowo. Rozważyć też można wprowadzenie sankcji utraty przez lekarza prawa wystawiania tego typu recept.

6. Dostrzegając potrzebę „uszczelnienia” prawa w celu zapobiegania jego omijaniu, zachować zarazem należy ostrożność, by nie spowodowało to skutku ubocznego, - sparaliżowania już i tak

niewystarczającej aktywności gospodarczej i przedsiębiorczości. Dotyczy to zwłaszcza najostrożniejszego środka interwencji, jakim jest prawo karne. Podstawowe znaczenie należałoby zatem przywiązywać do zniesienia patogennych przepisów poza sferę prawa karnego, jak również do lepszego wykorzystania już istniejących przepisów karnych, w tym do lepszego przygotowania organów ochrony prawnej.

Wobec przedłużających się prac nad nowym projektem prawa karnego celowe byłoby doprowadzenie do uchwalenia ustawy o ochronie działań gospodarczych (redakcja z marca 1992 r.)

Zmiany prawa, dokonywane w związku z tak zasadniczymi zmianami w systemie wartości, nie mogą być zharmonizowane z wszystkimi obowiązującymi normami tego systemu. Poza tym gruntowność i rozległość reformy prawa, niezbędnej do przeprowadzenia zamierzonych reform politycznych i gospodarczych, jak i sytuacja ekonomiczna i organizacyjna państwa powodują powstawanie trudnych do uniknięcia uciążliwości. Niekiedy nawet nie jest możliwe respektowanie wszystkich reguł poprawnej zmiany reżimów prawnych. Potrzebne jest jednak wówczas przynajmniej przedstawienie zainteresowanym argumentów i usprawiedliwienie takiego stanu rzeczy. Konieczne jest poza tym przestrzeganie elementarnych środków łagodzenia wspomnianych uciążliwości. Jest to potrzebne dla tworzenia wizji systemu prawa, jako systemu stabilnego, stwarzającego tak ważne zwłaszcza dla kreatywności gospodarczej poczucie bezpieczeństwa prawnego, płynącego z przekonania, że dotychczasowa sytu-

acja prawna nie będzie zmieniana arbitralną decyzją podmiotu tworzącego lub stosującego prawo.¹⁹

Odwołać się też tu można do zasad tzw. wewnętrznej moralności prawa, a zwłaszcza jego niesprzeczności, wykrywalności, stabilności oraz zapewnienia warunków do powszechnej znajomości prawa, czemu służy m.in. instytucja *vacatio legis*, odpowiednie postanowienia przejściowe, nienadużywanie techniki bezpośredniego działania prawa nowego.

We współczesnej kulturze politycznej i prawnej przywiązuje się odpowiednią wagę do tego, by zarówno techniki kierowania społeczeństwem, jak i zmiany prawa nie miały charakteru arbitralnego. Także więc prawodawca jest związany w swych decyzjach systemem wartości wyrażonym w ideologii praw człowieka. Oczekuje się zwłaszcza ochrony zaufania do prawa, jako podstawy, na

której będą się układać stosunki między obywatelami a państwem.²⁰

Polska przystępując do Rady Europy zaciągnęła też określone zobowiązania międzynarodowe i w ich ramach, oraz przyjętych standardów europejskich (ciągle jeszcze zbyt mało znanych), będzie musiała reformować swój system prawny. Powinno to znaleźć odbicie w przyszłej Konstytucji, obejmującej uniwersalne gwarancje korzystania z praw i wolności.

Tymczasem intensywnym zmianom prawa w Polsce świadomość ta nie w pełni towarzyszy, czego wyrazem jest nieprzestrzeganie zasad techniki legislacyjnej i brak planu działań ustawodawczych. Potrzebna jest więc ustawa o tworzeniu prawa oraz wskazanie organu kompetentnego do koordynowania działań legislacyjnych rządu, którym może i powinien być tylko Minister Sprawiedliwości.

PRZYPISY:

- ¹ Por. W.Czachórski: Przedmowa, ZN IBPS, nr 19-20, s. 3.
- ² Z.Radwański: Zarys części ogólnej prawa cywilnego, Warszawa 1979, s. 13.
- ³ Por. J.Brol, M.Safjan: Propozycje ustawodawcze mające na celu zapobieganie zjawiskom patologicznym w gospodarce, wyd. IWS 1992, s. 2
- ⁴ W.Czachórski: op. cit., s. 4.
- ⁵ Tamże.
- ⁶ Por. J.Ignatowicz: Zmiany wprowadzone do księgi I kodeksu cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990 r., PS 1991, nr 1-2, s. 23.
- ⁷ Tamże. Por. też E.Łętowska: Problemy źródeł prawa cywilnego, ZN IBPS nr 19-20, s. 77.
- ⁸ Por. J.Ignatowicz: op. cit. oraz J.Brol, M.Safjan: op. cit.
- ⁹ Por. K.Pietrzykowski: Projektowane zmiany w prawie spółdzielczym, PS 1991, nr 1-2, s. 78.
- ¹⁰ Por. W.Chrzanowski (w): „Domy Spółdzielcze”, 1992, nr 2, s. 1.
- ¹¹ Tamże.
- ¹² Por. wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej SN z 30 listopada 1974 r., OSNCP 1975, nr 3, poz. 37.
- ¹³ Por. W.Chrzanowski: Stosunki prawne między spółdzielniami mieszkaniowymi i ich członkami w świetle orzecznictwa SN, JWS Warszawa 1985; H.Cioch: Stosunki członkowsko-mieszkaniowe w spółdzielczości mieszkaniowej na przykładzie nie publikowanego orzecznictwa sądów za lata 1983-1984; K.Krzekotowska: Ochrona prawa do lokalu w spółdzielni, Warszawa 1992; teże: Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących spółdzielczego prawa mieszkaniowego w latach 1989-1992 (wyd. JWS).
- ¹⁴ Por. wyrok NSA z 11 marca 1981 r. SA 273/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 20; por. też K.Krzekotowska: Prawo lokalowe z komentarzem, WS 1986, s. 54.
- ¹⁵ Por. uchwałę SN z 8 stycznia 1991 r. III CZP 69/90, OSPiKA 1991, nr 7-8, poz. 18.

¹⁶ Por. uchwałę SA z 14 czerwca 1989 r. III CZP 57/89, OSPiKA 1990, nr 8, poz. 299.

¹⁷ Jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127; zm.: Dz.U. Nr 83, poz. 373, Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464.

¹⁹ Por. S.Wronkowska: Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej), PiP 1991, nr 8, s. 3.

²⁰ E.Łętowska: Polityczne aspekty prawa interparlamentarnego. Państwo-Prawo-Obywatel, Ossolineum 1989, s. 354.