

27/3/A/2009

WYROK

z dnia 24 marca 2009 r.

Sygn. akt K 53/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Marian Grzybowski

Adam Jamróz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2009 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 15 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354) z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 15 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354, z 2007 r. Nr 136, poz. 955 oraz z 2008 r. Nr 223, poz. 1465) jest niezgodny z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 9 listopada 2007 r. grupa posłów na Sejm VI kadencji (dalej: grupa posłów, wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 15 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354, ze zm.; dalej: ustawa o finansowym wsparciu rodzin lub ustawa) z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, z uwagi na naruszenie podstawowych zasad procedury ustawodawczej w toku jego uchwalania.

W uzasadnieniu wniosku grupa posłów wskazała, że art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, nowelizujący ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielczych kasach), zniósł ograniczenie długości okresu, na jaki mogą być udzielane kredyty i pożyczki ze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (art. 15 pkt 1 ustawy), wprowadził regulacje, dotyczące podstawy wpisu do księgi wieczystej hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielane przez spółdzielcze kasy (art. 15 pkt 2 ustawy) oraz wprowadził zasadę odpowiedniego stosowania art. 36 § 2 ustawy z dnia 29

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 marca 2009 r. w Dz. U. Nr 50, poz. 403.

sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielane przez kasy (art. 15 pkt 3 ustawy).

W pierwszej kolejności wnioskodawcy przedstawili przebieg procesu legislacyjnego ustawy o finansowym wsparciu rodzin.

Rządowy projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin został wniesiony do Marszałka Sejmu 6 marca 2006 r. (druk sejmowy nr 393/VI kadencja). Jako cel projektowanej ustawy wskazano zapewnienie przez państwo finansowej pomocy (przez dopłaty do oprocentowania kredytów, a także zwolnienie podatkowe) dla rodzin w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Projekt nie zakładał nowelizacji ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w zakresie umożliwienia im udzielania długoterminowych kredytów hipotecznych.

Pierwsze czytanie projektu rządowego odbyło się na 14 posiedzeniu Sejmu 22 marca 2006 r. Na tym samym posiedzeniu projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Finansów Publicznych. Podczas posiedzenia połączonych komisji, 6 kwietnia 2006 r., powołano podkomisję nadzwyczajną, do której skierowano projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. W rezultacie prac podkomisji – w dniach: 6, 25 i 27 kwietnia oraz 10 i 11 maja 2006 r. przedstawiono sprawozdanie w formie jednolitego tekstu projektu ustawy. Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej zostało rozpatrzone podczas posiedzenia połączonych Komisji: Infrastruktury oraz Rodziny i Praw Kobiet, 8 czerwca 2006 r. W trakcie dyskusji jeden z posłów zgłosił do rozpatrywanego sprawozdania dwie poprawki. Pierwsza z nich zakładała zastąpienie wszystkich wyrazów „bank” wyrazami „instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów”, natomiast druga przewidywała dodanie do projektu rządowego nowego artykułu nowelizującego ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Mimo zastrzeżeń przewodniczącego podkomisji nadzwyczajnej i przedstawiciela Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, dotyczących niedopuszczalnego przekroczenia zakresu poprawki wprowadzającej powyższy artykuł, połączone Komisje przyjęły sprawozdanie, zawierające projekt wraz z kwestionowanym przepisem (art. 15).

W czasie drugiego czytania, podczas 21 posiedzenia Sejmu 13 lipca 2006 r., poprawka ta wywołała szereg kontrowersji, a w rezultacie wniesiono o jej odrzucenie. W konsekwencji, projekt został skierowany ponownie do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet. W swoim sprawozdaniu z 13 lipca 2006 r. połączone komisje negatywnie zarekomendowały odrzucenie poprawki, dotyczącej wprowadzenia art. 15.

W trzecim czytaniu, 13 lipca 2006 r., poprawka została przyjęta przez Sejm. Zdaniem wnioskodawcy, zaakceptowanie tej poprawki przez Sejm nastąpiło na skutek wprowadzenia w błąd posłów przez posła sprawozdawcę co do zmiany przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu stanowiska dotyczącego zaakceptowania poprawki.

W dniu 14 lipca 2006 r. ustawa została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o finansowym wsparciu rodzin zostało przyjęte podczas 16 posiedzenia Senatu. W uchwale z 3 sierpnia 2006 r., przedstawionej posłom w druku sejmowym nr 870/IV kadencja, zaproponowano wprowadzenie do tej ustawy pięciu poprawek, w tym poprawki nadającej nowe brzmienie art. 15 pkt 1 ustawy. Przywracała ona ograniczenie czasowe (do 8 lat) uprawnienia spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym do udzielania kredytów i pożyczek na cele mieszkaniowe.

Projekt został ostatecznie przyjęty przez Senat, mimo wniosku o odrzucenie art. 15 ustawy.

W dniu 8 września 2006 r. Sejm uchwalił ustawę o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

W ocenie wnioskodawcy, art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, uchylony przez zaskarżony art. 15 ustawy, stanowił ograniczenie zabezpieczające symetrię strukturalną aktywów i pasywów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Jego wykreślenie stanowi bardzo istotną zmianę ustrojową, której wprowadzenie – przy wykorzystaniu instytucji poprawki poselskiej do projektu ustawy – jest faktycznym obejściem inicjatywy ustawodawczej.

Sposób wprowadzenia art. 15 ustawy nie spełnia konstytucyjnych wymagań przewidzianych dla „poprawki do ustawy”, ze względu na to, że poprawka ta stanowi nowość normatywną, a także narusza postanowienia Konstytucji dotyczące wnoszenia „inicjatywy ustawodawczej” (zgłoszona została bowiem w fazie prac komisyjnych).

Wnioskodawca wskazał, że wprowadzenie do ustawy, w drodze poprawek poselskich, treści stanowiących nowość normatywną, bez poddania ich pełnej procedurze ustawodawczej, jest niezgodne z konstytucyjnym nakazem rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach.

Z art. 119 ust. 1 Konstytucji wynika, że Sejm, na każdym etapie procedury legislacyjnej, powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy. Zmiany w pierwotnym projekcie mogą być dokonywane wyłącznie poprzez instytucję poprawki, której treść pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. W przeciwnym wypadku poprawka stanowi, tak jak to miało miejsce w sytuacji opisanej we wniosku, obejście wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu. Jest zatem niezgodna z art. 118 i art. 119 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 września 2008 r. stwierdził, że art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin jest niezgodny z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że został uchwalony przez Sejm z naruszeniem zasad procedury ustawodawczej. Prokurator Generalny wyjaśnił, że poprawka poselska, odpowiadająca treści art. 15 ustawy, „jest zbyt szeroka i nieadekwatna do zamierzonej regulacji, wkracza ona swoimi skutkami w materię nie objętą projektem ustawy o finansowym wsparciu rodzin”.

Prokurator Generalny wskazał, że projekt rządowy „przewidywał, że dopłat będzie udzielał Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) ze środków Funduszu Dopłat, utworzonego na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów o stałej stopie procentowej”. Podkreślił ponadto, że „projektodawcy jednoznacznie zakładali, iż program dopłat ma być »dostępny dla wszystkich banków, które zechcą podpisać z BGK umowę w tej sprawie«” (str. 9 uzasadnienia projektu ustawy).

W świetle powyższego, Prokurator Generalny uznał, że zaskarżony art. 15 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, uchylając w całości art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, doprowadził w konsekwencji do zasadniczej przebudowy zakresu działania kas. W wyniku przyjęcia poprawki, zgłoszonej na posiedzeniu komisji, spółdzielcze kasy uzyskały możliwość udzielania długoterminowych kredytów nie tylko na cele określone w ustawie o finansowym wsparciu rodzin, ale także na cele mieszkaniowe nieobjęte zakresem wspomnianej ustawy, jak również pożyczek i kredytów o innym przeznaczeniu.

Prokurator Generalny wskazał również, że poprawka wprowadzająca art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin była poprzedzona inną poprawką, w wyniku której w projekcie ustawy wszystkie wyrazy „bank” zostały zastąpione wyrazami „instytucja

ustawowo upoważniona do udzielania kredytów”. Przepis wprowadzający tę poprawkę nie został jednak objęty zakresem zaskarżenia przez wnioskodawcę.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że dodanie przez zaskarżony art. 15 ustawy do ustawy o spółdzielczych kasach nowego art. 23 ust. 2, spowodowało zabezpieczenie hipoteką nie tylko kredytów preferencyjnych, lecz także innych kredytów lub pożyczek udzielanych przez kasy. Wskazał ponadto, iż dodany przepis wprowadza wyjątek od zasady ogólnej, określonej w art. 245 § 2 kodeksu cywilnego. Wymóg notarialnego oświadczenia właściciela nieruchomości, który ustanawia hipotekę, zastąpiono w art. 23 ust. 2 ustawy o spółdzielczych kasach oświadczeniem właściciela nieruchomości, złożonym w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym.

Prokurator Generalny podniósł też, że zaskarżona regulacja nie była przedmiotem debaty Sejmowej Komisji Finansów Publicznych z udziałem Krajowej Rady Spółdzielczej. Nie zasięgnięto również opinii Kasy Krajowej, która jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych dotyczących kas (por. art. 35 pkt 2 ustawy o spółdzielczych kasach).

W świetle powyższego, Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy, że uchwalenie art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin narusza art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 lutego 2009 r. wskazał, że poprawka poselska, wprowadzająca art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, uchylający art. 21 oraz zmieniający art. 23 ustawy o spółdzielczych kasach, stanowi nowość normatywną w stosunku do rządowego projektu ustawy, niezawierającego regulacji dotyczących funkcjonowania spółdzielczych kas. Podkreślił przy tym, że kierunek zmian w ustawie o spółdzielczych kasach nie odpowiada celowi ustawy o finansowym wsparciu rodzin.

Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek powołał się na stwierdzenia Trybunału, wyrażone w wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21), z których wynika, że poprawki „z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem”, zaś związek ten powinien być „nie tylko formalny, ale i merytoryczny”. W świetle powyższego Marszałek uznał, iż brak bezpośredniego związku merytorycznego wspomnianej poprawki poselskiej z projektem rządowym ustawy o finansowym wsparciu rodzin, stanowił naruszenie procedury ustawodawczej. W jego opinii, w takiej sytuacji należało zgłosić odrębną inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmian ustawy o spółdzielczych kasach.

Marszałek zwrócił również uwagę na inną, równocześnie zgłoszoną do rządowego projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin poprawkę poselską, zastępującą w tym projekcie wyraz „bank” zwrotem „instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów”. W następstwie tej poprawki rozszerzony został krąg podmiotów uprawnionych do udzielania kredytów mieszkaniowych z dopłatami z budżetu państwa, obejmując również spółdzielcze kasy. Marszałek podkreślił jednak, że zmiany w ustawie o spółdzielczych kasach, wprowadzone tą poprawką, mieściły się w dopuszczalnym zakresie poprawek, gdyż nie były związane z przyznaniem tym instytucjom nowego uprawnienia do udzielania kredytów. Zmiany te były powiązane z przedmiotem ustawy o finansowym wsparciu rodzin. Inaczej jest z poprawką wprowadzającą zaskarżony przepis – wprowadza ona bowiem zmiany w ustawie o spółdzielczych kasach niezwiązane z przedmiotem regulacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin.

Zdaniem Marszałka, wprowadzenie poprawką poselską do rządowego projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin zmian w ustawie o spółdzielczych kasach było również nie do pogodzenia z § 3 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w myśl którego „ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą”. W takiej sytuacji wprowadzenie w drodze omawianej poprawki tak istotnych zmian w funkcjonowaniu spółdzielczych kas odbyło się, w jego opinii, z naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji.

Marszałek zwrócił również uwagę na zagrożenie wynikające z tego, że spółdzielcze kasy nie podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego oraz że w odróżnieniu od banków nie obowiązują ich normy płynności. W takiej sytuacji zniesienie ograniczeń funkcjonowania spółdzielczych kas, bez jednoczesnego objęcia tych instytucji dodatkowym nadzorem, wiąże się z ryzykiem utraty przez nie płynności finansowej, stwarzając tym samym niebezpieczeństwo dla członków spółdzielczych kas.

W świetle powyższego, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, jest niezgodny z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 24 marca 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje wcześniejsze pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Przedmiotem zaskarżenia i zarazem przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest art. 15 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354, ze zm.; dalej: ustawa o finansowym wsparciu rodzin). Przepis ten ma następujące brzmienie: „W ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, z 1999 r. Nr 101, poz. 1178, z 2001 r. Nr 8, poz. 64 i Nr 100, poz. 1081, z 2002 r. Nr 169, poz. 1387 i Nr 241, poz. 2074 oraz z 2004 r. Nr 68, poz. 623 i Nr 146, poz. 1546) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 21;
- 2) w art. 23 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:
»2. Podstawę wpisu w księdze wieczystej hipoteki zabezpieczającej kredyt lub pożyczkę udzieloną przez kasę stanowi oświadczenie właściciela nieruchomości złożone w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym.
3. Do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielone przez kasę art. 36 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, Nr 85, poz. 727, Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199 oraz z 2006 r. Nr 66, poz. 470) stosuje się odpowiednio»”.

Wspomniany wyżej art. 21 ustawy z dnia o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielczych kasach), uchylony przez art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, miał następujące brzmienie: „Kasa udziela swoim członkom pożyczek i kredytów na okres

nie dłuższy niż 3 lata, z zastrzeżeniem ust. 2” (ust. 1), „Pożyczki i kredyty przeznaczone na cele mieszkaniowe mogą być udzielane członkom kasy na okres nie dłuższy niż 5 lat” (ust. 2).

Zaskarżony artykuł ustawy o finansowym wsparciu rodzin dokonuje więc nowelizacji ustawy z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach.

Należy przypomnieć, że art. 36 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa), o którym mowa w zaskarżonym art. 15 pkt 2 ustawy o finansowym wsparciu rodzin – został uznany za niegodny z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126), a następnie uchylony przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1318), z dniem 1 stycznia 2009 r. Tym samym nie jest on już elementem obowiązującego porządku prawnego. Zastosowanie art. 36 § 2 do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielane przez kasę nie jest wobec tego możliwe w odniesieniu do żadnego stanu faktycznego.

Należy ponadto nadmienić, że ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 18 grudnia 2008 r. Nr 223, poz. 1465), która weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, tzn. 2 stycznia 2009 r., znowelizowała ustawę o finansowym wsparciu rodzin z 8 września 2006 r., nie wprowadzając jednak zmian w art. 15 tej ustawy.

2. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

2.1. Charakter prawny kas.

Celem, jaki towarzyszył projektodawcom ustawy o spółdzielczych kasach, było stworzenie podstaw prawnych funkcjonowania organizacji o charakterze niezarobkowym, które zajmowałyby się gromadzeniem oszczędności i dostarczaniem taniego, łatwo dostępnego kredytu osobom o skromnych dochodach, mającym nikłe szanse na uzyskanie kredytu konsumpcyjnego. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, stanowiące organizację ludzi, a nie kapitału, oparte na idei samopomocy finansowej, miały wypełnić istniejącą lukę na rynku usług finansowych (por. B. Petz, *Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 252/1994, s. 1, a także sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu II kadencji z 16 września 1994 r.).

Zasady tworzenia i funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zostały uregulowane we wspomnianej ustawie o spółdzielczych kasach. Zgodnie z art. 2 tej ustawy formą prawną funkcjonowania spółdzielczych kas jest spółdzielnia; a w zakresie nie uregulowanym odmiennie ustawą o spółdzielczych kasach stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.).

Cele spółdzielczych kas zostały uregulowane w art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach. Są nimi: gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie – na zlecenie – rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 59, poz. 344, ze zm.). Art. 3 ust. 1 stanowi podwójne ograniczenie dla działalności kas. Z jednej strony, zawiera on enumeratywny katalog czynności, które mogą być podejmowane przez spółdzielcze kasy. Oznacza to, że żadna czynność, która nie została wymieniona w tym katalogu, nie może być dokonywana w ramach funkcjonowania kas. Z drugiej strony, przewiduje on

możliwość dokonywania określonych czynności przez spółdzielcze kasy wyłącznie na rzecz członków kas.

Katalog czynności wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach wskazuje na to, że są to czynności o charakterze bankowym. „Kasy świadczą usługi zaliczane tradycyjnie do typowych czynności bankowych (gromadzą środki pieniężne, udzielają pożyczek oraz przeprowadzają rozliczenia finansowe). Za bankowym charakterem wykonywanych czynności (świadczonych usług) przemawia m.in. to, że udzielane przez kasy pożyczki pochodzą ze środków pieniężnych obciążonych obowiązkiem zwrotu, zgromadzone oszczędności są obarczone ryzykiem utraty, a udzielanie oprocentowanych pożyczek i inwestowanie wolnych środków – mimo niedochodowego charakteru działalności – przynosi kasie własny przychód” (por. A. Balcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” (dalej: PUG) nr 10/2004, s. 26).

Art. 6 ustawy o spółdzielczych kasach określa, kto może zostać członkiem danej kasy. W świetle tego przepisu mogą być nimi tylko osoby fizyczne, połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, a w szczególności: 1) pracownicy zatrudnieni w jednym lub kilku zakładach pracy, 2) osoby należące do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej.

Z uwagi na to, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe opierają się na idei samopomocy, obowiązuje w nich zasada, że osoby wchodzące w skład organów spółdzielczych kas wykonują swoje funkcje społecznie (art. 11 ustawy o spółdzielczych kasach).

„Ograniczony podmiotowo i tym samym terytorialnie zakres działalności kasy (członkowie ściśle związani wspólną więzią), działalność nienastawiona na maksymalizację zysku, idea samopomocy oraz społeczne zaangażowanie kadry zarządzającej, miały gwarantować niskie ryzyko prowadzonej przez kasy działalności bankowej, a tym samym miały czynić zbędnym nadzór bankowy” (W. Srokosz, *Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi*, PUG nr 10/2007, s. 17). Miały być to zatem instytucje o niskim udziale kapitałowym członków, znających się i darzących się zaufaniem (por. sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu z 16 września 1994 r.). Ograniczenie możliwości zostania członkiem spółdzielczej kasy, położenie szczególnego akcentu na wspólne więzi łączące jej członków, miały stanowić formę zabezpieczenia – „zasadę ostrożnościową”, zapewniającą bezpieczne funkcjonowanie spółdzielczych kas. Wzajemna znajomość członków miała na celu ułatwienie bezpiecznego udzielania kredytów i wzajemnych poręczeń (por. biuletyn nr 1742/II kadencja z 11 lipca 1995, s. 12).

Ustawa o spółdzielczych kasach w art. 15 ust. 1 i 2 nakłada na kasy obowiązek utworzenia trzech zasadniczych funduszy. Fundusz udziałowy powstaje z wpłat udziałów członkowskich lub z innych źródeł, określonych w odrębnych przepisach. Fundusz zasobowy powstaje z wpłat wpisowego przez członków, nadwyżki bilansowej, wartości majątkowych otrzymanych nieodpłatnie, przedawnionych roszczeń majątkowych oraz z innych źródeł, określonych w odrębnych przepisach. Spółdzielcza kasa tworzy również fundusz oszczędnościowo-pożyczkowy, będący w jej dyspozycji, powstający z wkładów członkowskich, gromadzonych przez członków oszczędności oraz środków pieniężnych uzyskiwanych od Kasy Krajowej. Wynika stąd, że spółdzielcza kasa prowadzi działalność na ryzyko swoich członków (por. sprawozdanie stenograficzne z 63 posiedzenia Sejmu, s. 8). Środki gromadzone na funduszu oszczędnościowo-pożyczkowym nie są własnością kasy, lecz pozostają jedynie w jej dyspozycji.

Z uwagi na to, że spółdzielcze kasy nie podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego i nie są objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, ustawa o spółdzielczych kasach przewiduje odrębne regulacje, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych w kasach przez ich członków.

Pierwszą grupę stanowią „normy ostrożnościowe”, określone w art. 24-27 ustawy o spółdzielczych kasach. Wprowadzają one ograniczenia maksymalnej kumulacji udzielanych kredytów dla jednego członka spółdzielczej kasy (art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielczych kasach), a także odnoszące się do łącznej kwoty pożyczek i kredytów udzielonych wszystkim członkom na cele związane z działalnością gospodarczą. Łączna kwota pożyczek i kredytów dla jednego członka spółdzielczej kasy nie może przekraczać 10% aktywów kasy; w przypadku zaś przeznaczenia pożyczek i kredytów na cele związane z działalnością gospodarczą limit ten wynosi 15% zasadniczych funduszy własnych spółdzielczej kasy. Natomiast suma pożyczek i kredytów udzielonych wszystkim członkom spółdzielczej kasy na cele związane z działalnością gospodarczą nie może przekroczyć 150% zasadniczych funduszy własnych kasy (art. 25a ustawy o spółdzielczych kasach).

Wskazane wyżej regulacje, łącznie z przepisem uchylonym przez zaskarżony art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, który przewidywał limity czasowe, na jakie mogą być udzielane pożyczki i kredyty, w tym również pożyczki i kredyty na cele mieszkaniowe – stanowiły istotne gwarancje bezpieczeństwa, bowiem kredyty udzielane na działalność gospodarczą i kredyty długoterminowe obciążone są zawsze dużym ryzykiem.

Ustawa o spółdzielczych kasach przewiduje podobne – jak wskazane wyżej – ograniczenia w stosunku do kredytów i pożyczek udzielanych członkom rady nadzorczej, zarządu i komisji kredytowej: kwota pożyczek i kredytów udzielanych łącznie tym osobom nie może przekroczyć 20% aktywów kasy spółdzielczej (art. 25 ust. 2 ustawy). Ustawa gwarantuje również równe zasady udzielania pożyczek i kredytów wszystkim członkom spółdzielczych kas, bez względu na funkcje pełnione w organach kas (art. 25 ust. 1 ustawy). Wprowadza także regulacje, mające na celu zagwarantowanie bezstronności osób wchodzących w skład organów spółdzielczych kas, zapobiegające nadużywaniu sprawowanych przez te osoby funkcji. Nadto, zgodnie z art. 26 ustawy o spółdzielczych kasach, członkowie rady nadzorczej, zarządu i komisji kredytowej nie mogą poręczać pożyczek i kredytów. Pozostali członkowie kas mogą być natomiast poręczycielami maksymalnie dwóch pożyczek lub kredytów łącznie (art. 27 tej ustawy).

Drugą grupę „norm ostrożnościowych” stanowią regulacje odnoszące się do zasad inwestowania wolnych środków finansowych i wprowadzające obowiązek utrzymywania płynnych rezerw. W celu ograniczenia ryzyka i zapewnienia bezpiecznego inwestowania, art. 30 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach przewiduje, że „środki pieniężne, które nie są wykorzystywane na pożyczki i kredyty dla członków kasy, mogą być inwestowane z zachowaniem najwyższej staranności: 1) w obligacje i inne papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, 2) jako lokaty, wkłady lub udziały w Kasie Krajowej, 3) jako lokaty w bankach do wysokości gwarantowanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, a także 4) w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546)”. Pożyczki i kredyty mogą być natomiast zaciągane przez kasę tylko w Kasie Krajowej (art. 30 ust. 4 ustawy o spółdzielczych kasach).

Spółdzielcze kasy mają obowiązek utrzymywać rezerwę płynną w wysokości nie mniejszej niż 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego (art. 31 ust. 1 ustawy), a limit ten może zostać podwyższony przez Kasę Krajową w przypadkach szczególnego

zagrożenia płynności spółdzielczej kasy lub stwierdzenia nieprawidłowości w jej działaniu (art. 32 ustawy).

Trzecią grupę norm o charakterze „ostrożnościowym” stanowią przepisy dotyczące statusu i zadań Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (Kasy Krajowej).

Wszystkie kasy „zrzeszają się” w Kasie Krajowej, która jest spółdzielnią osób prawnych. Członkami Kasy Krajowej są wyłącznie spółdzielcze kasy. Celem Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami w celu zagwarantowania bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy (art. 34 ustawy). W tym też celu Kasa Krajowa tworzy fundusz stabilizacyjny, który powstaje z wkładów wnoszonych przez zrzeszone kasy, w wysokości co najmniej 1% ich aktywów (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielczych kasach).

Kasa Krajowa pełni zatem „funkcję związku rewizyjnego, przeprowadza lustrację zrzeszonych w niej obligatoryjnie kas, a zarazem – co specyficzne – pełni funkcję związku gospodarczego i organu nadzoru *quasi-bankowego*” (zob. sprawozdanie stenograficzne z 63 posiedzenia Sejmu, s. 9). W celu wykonywania tych uprawnień, ustawa o spółdzielczych kasach wyposaża Kasę Krajową w szereg instrumentów nadzoru, które szczegółowo uregulowane zostały w art. 41 i art. 42. W świetle tych przepisów Kasa Krajowa może w szczególności: wezwać spółdzielczą kasę do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie, zaś w przypadku ich nieusunięcia w tym terminie może nakazać kasie zaprzestania prowadzenia określonej działalności. Kasa Krajowa może także wystąpić do właściwego organu spółdzielczej kasy o odwołanie członków zarządu lub zawieszenie w czynnościach poszczególnych członków zarządu spółdzielczej kasy w razie stwierdzenia, że działalność kasy wykonywana jest z rażącym naruszeniem przepisów prawa lub statutu. W przypadkach określonych w art. 42 ustawy o spółdzielczych kasach Kasa Krajowa może zawiesić działalność spółdzielczej kasy, ustanawiając jednocześnie zarządcę komisyjnego.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że przepisy ostrożnościowe przewidziane w ustawie nie spełniają już niekiedy swych celów. Wskazuje się bowiem, że szczytne założenia ustawy o spółdzielczych kasach, formalnie nadal obowiązujące, w praktyce nie są stosowane. Tym samym „ryzyko bankowe” wzrosło, a państwowy nadzór bankowy nad działalnością kas stał się niezbędny. Rozwijający się gwałtownie system spółdzielczych kas nie mieści się już w ramach wyznaczonych mu przez ustawę. Prowadzi to do patologii, której mógłby przeciwdziałać obiektywnie prowadzony nadzór przez Komisję Nadzoru Finansowego (por. W. Srokosz, *op.cit.* s. 17-20). Już na etapie prac nad ustawą podnoszono, że niektóre kasy mogą konkurować z bankami i „przerodzić się w komercyjną działalność bankową, realizowaną w warunkach uprzywilejowanych oraz przy zwiększonym ryzyku” (B. Petz, *op.cit.* s. 8).

2.2. Konsekwencje wejścia w życie zaskarżonego art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin dla statusu prawnego spółdzielczych kas.

Podkreślić należy, że projekt ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w pierwotnym brzmieniu (druk sejmowy nr 398/II kadencja) nie przewidywał ograniczenia terminu, na jaki spółdzielcze kasy mogą udzielać kredytów i pożyczek swoim członkom. Art. 21 ustawy, określający maksymalne terminy udzielanych pożyczek i kredytów na 3 lata, a na cele mieszkaniowe na 5 lat, został zaproponowany na posiedzeniu połączonych Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej 12 września 1995 r. (biuletyn nr 1870/II kadencja). Ograniczenie,

wprowadzone ostatecznie przez art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, stanowiło normę o charakterze „ostrożnościowym”. Celem tego ograniczenia było zabezpieczenie przed ryzykiem, związanym z udzielaniem długoterminowych kredytów, które mogłyby doprowadzić do zablokowania pieniędzy spółdzielczej kasy na dłuższy czas, a tym samym do uniemożliwienia udzielania innych kredytów i pożyczek (por. biuletyn nr 1870/II kadencja).

Uchylenie art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach przez zaskarżony art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, wraz z dodaniem nowych treści normatywnych do art. 23 ustawy o spółdzielczych kasach, spowodowało istotne zmiany w ustroju i funkcjonowaniu spółdzielczych kas. W pierwotnym zamierzeniu miały one zrzeszać osoby o skromnych dochodach i funkcjonować na zasadzie samopomocy. Miały być organizacją ludzi, a nie kapitału. Tymczasem zmiany wprowadzone ustawą o finansowym wsparciu rodzin praktycznie zrównały spółdzielcze kasy w zakresie udzielanych pożyczek i kredytów (w tym kredytów na cele mieszkaniowe) z bankami. Nie tylko zniesiono ograniczenia czasowe dotyczące udzielania przez spółdzielcze kasy pożyczek i kredytów, w tym także na cele mieszkaniowe, w ramach kredytów preferencyjnych, ale zniesiono także ograniczenia czasowe wszelkich innych kredytów i pożyczek, w tym także ograniczenia dotyczące kredytów i pożyczek przeznaczonych na cele mieszkaniowe, nieobjętych kredytami preferencyjnymi. Art. 15 wprowadził także regulacje dotyczące hipotecznego zabezpieczenia kredytów na zasadach przysługujących bankom komercyjnym.

Art. 23 ust. 2 ustawy o spółdzielczych kasach w brzmieniu wprowadzonym przez zaskarżony art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin stanowi, że „podstawę wpisu w księdze wieczystej hipoteki zabezpieczającej kredyt lub pożyczkę udzieloną przez kasę stanowi oświadczenie właściciela nieruchomości złożone w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym”. Art. 23 ust. 3 ustawy o spółdzielczych kasach stanowi, że „do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielone przez kasę art. 36 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa stosuje się odpowiednio”. Z art. 36 § 1 ordynacji podatkowej wynika natomiast, że „Hipoteka przymusowa jest skuteczna wobec każdorazowego właściciela przedmiotu hipoteki i przysługuje jej pierwszeństwo zaspokojenia przed hipotekami ustanowionymi dla zabezpieczenia innych należności”, jednakże „§ 1 nie stosuje się, jeżeli przedmiot hipoteki przymusowej ustanowionej dla zabezpieczenia należności, o których mowa w art. 34 § 1, jest obciążony hipoteką ustanowioną dla zabezpieczenia należności z tytułu kredytu bankowego, a także w sytuacji, gdy wierzytelność z takiego kredytu została zbyta na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego w rozumieniu przepisów o funduszach inwestycyjnych. W tym przypadku o pierwszeństwie zaspokojenia decyduje kolejność wniosków o dokonanie wpisów” (art. 36 § 2 ordynacji podatkowej).

Art. 23 ust. 3 ustawy o spółdzielczych kasach przyznaje zatem kasom prawo zaspokojenia należności na uprzywilejowanych zasadach, z pierwszeństwem zaspokojenia należności na równi z hipoteką przymusową. Jak wspomniano, art. 36 ordynacji podatkowej został uchylony przez art. 1 pkt 6 ustawy z 7 listopada 2008 r., zmieniającej tę ustawę z dniem 1 stycznia 2009 r. na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126). Podnosi to również Prokurator Generalny. W obecnym stanie prawnym spółdzielcze kasy nie korzystają zatem z pierwszeństwa w zakresie zaspokajania należności z hipoteki.

Status prawny spółdzielczych kas po zmianach dokonanych w ustawie o finansowym wsparciu rodzin, a w szczególności po zmianach będących konsekwencją wejścia w życie zaskarżonego art. 15, jeszcze bardziej oddalił się od pierwotnych założeń. W obecnym stanie prawnym celem spółdzielczych kas nie jest już gromadzenie drobnych,

rozproszonych oszczędności i udzielanie niskooprocentowanych pożyczek i kredytów, na krótkie terminy członkom kas.

Wraz z uchynieniem art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach kasy pozbawione zostały istotnej normy „ostrożnościowej”, która miała je chronić przed ryzykiem związanym z udzielaniem kredytów długoterminowych i zablokowaniem środków finansowych kas. W ślad za takimi zmianami nie zostały wprowadzone odpowiednie regulacje, ograniczające ryzyko operacyjne i finansowe w działalności spółdzielczych kas, w zakresie udzielania pożyczek i kredytów mieszkaniowych. Instrumenty służące zachowaniu płynności spółdzielczych kas są ograniczone w porównaniu z wymaganiami wobec banków. Można stwierdzić, że status kas wydatnie zbliżył się do statusu banków, a zarazem funkcjonują one bez stosownego nadzoru bankowego.

3. Przebieg procesu legislacyjnego.

Przed przystąpieniem do oceny zgodności z Konstytucją art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin należy, w pierwszej kolejności, dokonać analizy procedury legislacyjnej dotyczącej tej ustawy.

Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy miało miejsce na 14 posiedzeniu Sejmu 22 marca 2006 r. Na posiedzeniu tym projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Finansów Publicznych.

Na pierwszym posiedzeniu połączonych komisji, 6 kwietnia 2006 r., powołano podkomisję nadzwyczajną, do której skierowano projekt ustawy. Podkomisja przedstawiła sprawozdanie w formie jednolitego tekstu projektu ustawy. W trakcie rozpatrywania sprawozdania podkomisji na posiedzeniu połączonych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet, 8 czerwca 2006 r., poseł Edward Czesak, reprezentujący grupę posłów PiS, zgłosił dwie poprawki. Pierwsza z nich zakładała zastąpienie w całym projekcie ustawy wyrazu „bank” zwrotem „instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów”, natomiast druga polegała na dodaniu do projektu rządowego nowego artykułu 15, przewidującego nowelizację ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Celem tej ostatniej poprawki było usunięcie z tekstu ustawy o spółdzielczych kasach art. 21, ograniczającego długość okresu, na jaki spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe mogły udzielać pożyczek i kredytów na cele mieszkaniowe; a także dodanie do art. 23 ustawy dwóch ustępów w następującym brzmieniu: „Podstawę wpisu w księdze wieczystej hipoteki zabezpieczającej kredyt lub pożyczkę udzieloną przez kasę stanowi oświadczenie właściciela nieruchomości złożone w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym” (ust. 2); „Do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielone przez kasę art. 36 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) stosuje się odpowiednio” (ust. 3).

Zdaniem posła zgłaszającego poprawki ograniczenia przewidziane w art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach były niezgodne z konstytucyjną zasadą równości. Wskazał on, że „w obecnym porządku prawnym do udzielenia kredytów, w tym także kredytów na cele mieszkaniowe, upoważnione są bowiem nie tylko banki, lecz także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Umożliwienie udzielania kredytów na zasadach preferencyjnych wyłącznie bankom [...] uderza nie tylko w spółdzielcze kasy, lecz przede wszystkim w ich członków. Są nimi osoby fizyczne rekrutujące się z biedniejszych warstw społeczeństwa, których potrzeby mieszkaniowe są szczególnie nabrażone”. W ocenie grupy posłów, reprezentowanych przez posła Edwarda Czesaka, „w przypadku przyznania prawa udzielania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych wyłącznie bankom,

członkowie kas będą napotykali na trudności z uzyskaniem takich kredytów”. Z uwagi na to, że banki nie posiadają informacji potrzebnych do oceny ich zdolności kredytowej, bo dysponują nimi spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, członkowie kas znajdują się w gorszym położeniu niż klienci banków; trudniej będzie im uzyskać taki kredyt (zob. biuletyn nr 738/V kadencja).

W odniesieniu do przedstawionej powyżej propozycji poprawki, przewodniczący podkomisji nadzwyczajnej, Wiesław Szczepański, zwrócił uwagę, że zmiany takie były już wcześniej zgłaszane na posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej. Nie uzyskały one jednak poparcia przedstawicieli rządu ani przedstawicieli Ministerstwa Finansów i dlatego nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu podkomisji. Zwrócił także uwagę, że poprawka ta wykracza poza zakres merytoryczny projektu ustawy i zmierza do zmiany ustawy o spółdzielczych kasach, podobnie jak związana z nią poprawka przewidująca zastąpienie w tekście ustawy wyrazu „bank” przez zwrot „instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów” (por. biuletyn nr 738/V, *op. cit.*).

Przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu wskazał, że poprawka oznacza wprowadzanie „bardzo istotnych zmian ustrojowych, dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”. W jego ocenie sposób zmiany, zaproponowany przez wnioskodawców, jest absolutnie niedopuszczalny, gdyż „prowadzi do rozszerzenia zakresu merytorycznego ustawy”.

Przedstawicielka Ministerstwa Finansów, Dyrektor Departamentu Finansów Gospodarki Narodowej Ministerstwa Finansów, zgodziła się z argumentacją przedstawiciela Biura Legislacyjnego, stwierdzając, że te same przyczyny były powodem niewłączenia poprawki do projektu na etapie jego przygotowywania przez rząd. Dodała ponadto, że ta poprawka może prowadzić do sprzeczności ze stanowiskiem negocjacyjnym, które prezentowała Polska podczas negocjacji akcesyjnych, o bezterminowym wyłączeniu spółdzielczych kas spod działania dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. WE L 126 z 26.05.2000, s. 1-59). W ten sposób kasy zostałyby dopuszczone do działalności *stricte* bankowej, natomiast nie musiałyby spełniać kryteriów i obowiązków wynikających z dyrektywy (por. biuletyn nr 738/V, *op.cit.*).

Mimo to, 8 czerwca 2006 r. połączone Komisje Infrastruktury oraz Rodziny i Praw Kobiet przyjęły sprawozdanie, w którym przedstawiono zmodyfikowany rządowy projekt ustawy. W zmodyfikowanym projekcie ustawy o finansowym wsparciu rodzin zawarto nowy art. 15, nowelizujący ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w zaskarżonym zakresie (druk sejmowy nr 630/V kadencja).

W trakcie drugiego czytania sejmowego projektu ustawy (21 posiedzenie – 13 lipca 2006 r.) zgłoszono poprawkę dotyczącą wykreślenia ze sprawozdania połączonych komisji kwestionowanego art. 15. Podczas wspólnego rozpatrywania poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu przez Komisję Infrastruktury oraz Komisję Rodziny i Praw Kobiet, zwolennicy wykreślenia ze sprawozdania komisji art. 15 podnosili, że powyższa nowelizacja ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wymagałaby przedstawienia jej w postaci odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

W dodatkowym sprawozdaniu Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet (druk sejmowy nr 630-A/V kadencja), negatywnie zarekomendowano jednak Sejmowi poprawkę dotyczącą skreślenia art. 15.

Podczas trzeciego czytania projektu ustawy poseł sprawozdawca Jan Bestry w odpowiedzi na pytania dotyczące art. 15 i zastrzeżeń Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu poinformował Sejm, że Biuro Legislacyjne po analizie zmieniło zdanie (por. sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu V kadencji z 13 lipca 2006 r.).

W tym miejscu zaznaczyć należy, że podczas posiedzenia komisji przedstawiciel Biura Legislacyjnego, zapytany o ewentualne uwagi co do przedmiotowej poprawki, odpowiedział, że „wszystkie uwagi zostały zgłoszone wcześniej na posiedzeniu obu komisji” (biuletyn nr 906/V). Oznacza to, że Biuro Legislacyjne utrzymało swoje stanowisko co do niedopuszczalności wprowadzenia poprawki o treści zawartej w art. 15 ustawy.

Ostatecznie Sejm uchwalił ustawę o finansowym wsparciu rodzin, zawierającą zaskarżony art. 15. W dniu 14 lipca 2006 r. ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu.

Senat w uchwale z 3 sierpnia 2006 r. (druk sejmowy nr 870/V kadencja) zaproponował wprowadzenie do uchwalonej przez Sejm ustawy o finansowym wsparciu rodzin kilku poprawek, między innymi poprawki nadającej nowe brzmienie art. 15 pkt 1. Przepis ten nadawał art. 21 ust. 2 ustawy o spółdzielczych kasach następujące brzmienie: „Pożyczki i kredyty przeznaczone na cele mieszkaniowe mogą być udzielane członkom kasy na okres nie dłuższy niż 8 lat”. Przepis proponowany przez Senat wydłużał więc okres, o którym mowa w obowiązującym pierwotnie art. 21 ust. 2 ustawy o spółdzielczych kasach, z 5 do 8 lat.

Dnia 8 sierpnia 2006 r. Marszałek Sejmu skierował uchwałę Senatu do Sejmowej Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet w celu rozpatrzenia. Połączone komisje sejmowe rekomendowały Sejmowi odrzucenie poprawki Senatu dotyczącej art. 15.

Na kolejnym posiedzeniu, 8 września 2006 r., Komisje Infrastruktury oraz Rodziny i Praw Kobiet, rozpatrzyły wnioski Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej oraz Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej o nierozpatrywanie poprawek Senatu do ustawy z 13 lipca 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Wnioski klubów zmierzały do tego, aby nie wprowadzać wspomnianych wyżej poprawek do pierwotnego rządowego projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin. Miały również dać wyraz temu, że poseł sprawozdawca wprowadził Sejm w błąd co do stanowiska Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu. Komisje odrzuciły powyższe wnioski.

W dniu 8 września 2006 r. Sejm uchwalił ostatecznie ustawę o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania wraz z zaskarżonym art. 15.

4. Treść normatywna wskazanych wzorców konstytucyjnych.

Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. Art. 118 ust. 1 Konstytucji stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach; ustęp 2 określa, że prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.

Z obydwu ustępów art. 119 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli konstytucyjnej procedury ustawodawczej zaskarżonego artykułu ustawy, wynika, że zarówno wymóg trzech czytań w Sejmie, jak i prawo wnoszenia poprawek, odnoszą się do projektu ustawy złożonego w Sejmie przez jeden z podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 i 2 winna więc w pierwszym rzędzie stwierdzić, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy poprawki wniesione przez jeden z uprawnionych podmiotów będą, w swej istocie, zgodne z wymogami określonymi przez Konstytucję i Regulamin Sejmu,

poprawkami do projektu będącego efektem inicjatywy ustawodawczej uprawnionego podmiotu (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, zarówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do określonego projektu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, dotyczących kontroli konstytucyjnej trybu legislacyjnego ustaw, analizował treść normatywną przepisów konstytucyjnych, określających tryb legislacyjny. W szczególności Trybunał analizował treści normatywne pojęcia „poprawka do projektu ustawy” oraz związek istoty poprawki z koniecznością respektowania tożsamości projektu ustawy. W wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21) Trybunał stwierdził między innymi: „Interpretację pojęcia »poprawka« należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako »doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta« oraz w innym znaczeniu jako »uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja» (*Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2000, s. 497). Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym »elementem bazowym«, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. Także treść art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek, mówiąc wyraźnie o poprawkach do »projektu«, a więc do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. Należy tu podkreślić, że poprawkę można zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Nie wyczerpuje to jednak związku między poprawką a projektem. Związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu”.

Podkreślając, że z samego art. 119 ust. 2 Konstytucji nie wynika treść normatywna poprawki, lecz winna ona być ustalona w drodze wykładni systemowej, z uwzględnieniem art. 118 Konstytucji, a zwłaszcza art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził też w przywołanym wyżej wyroku z 24 marca 2004 r. że „najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, którą bez wątpienia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować »zakresowa tożsamość« rozpatrywanego

projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od »projektu wyjściowego«, że jest to w istocie inny projekt ustawy” (sygn. K 37/03).

Akcentując znaczenie art. 119 ust. 1 dla ustalenia treści normatywnych pojęcia poprawki oraz dla ustalenia związku poprawki z wniesionym projektem ustawy, Trybunał przypomniał swoje stanowisko, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (zob. też wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Jeśli natomiast poprawki wychodzą poza ten zakres projektu, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego (również być poddane pierwszemu czytaniu), a treść poprawki winna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. „Z podstawowej dla procedury ustawodawczej zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu” – konkludował Trybunał (sygn. K 37/07). Oznaczałoby to w rezultacie nie tylko naruszenie art. 119 ust. 1 i 2, ale także art. 118 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena konstytucyjna zaskarżonego art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin.

W świetle ustalonych treści normatywnych wskazanych wzorców konstytucyjnych, regulujących procedurę ustawodawczą w Sejmie oraz w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, poprawka, w wyniku której do projektu rządowego ustawy o finansowym wsparciu rodzin wprowadzono zaskarżony art. 15, dotyczący materii ustawy o spółdzielczych kasach, wykroczyła poza ramy przedmiotowe poprawek dopuszczalnych w czasie rozpatrywania projektu ustawy. W niniejszej sprawie wyjście poza ramy przedmiotowe (materialne) projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało zerwanie materialnego związku z projektem tej ustawy; poprawka naruszyła tożsamość projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin, powodując w konsekwencji, że pierwotny projekt ustawy nie był rozpatrywany w trzech czytaniach. Bowiem poprawka, stanowiąca istotną zmianę w projekcie ustawy, dotycząca – wbrew założeniom – materii innej ustawy, nie była przedłożona Sejmowi w pierwszym czytaniu. W rozpatrywanej sprawie poprawka, wprowadzająca formalnie art. 15 do ustawy o finansowym wsparciu rodzin, regulowała w rzeczywistości istotne kwestie materii ustawy o spółdzielczych kasach i dlatego stanowiła w rezultacie obejście przepisów konstytucyjnych, dotyczących inicjatywy ustawodawczej w sprawie ewentualnych zmian ustawy o spółdzielczych kasach.

Powyższa ocena procedury legislacyjnej w Sejmie, dotyczącej ustawy o finansowym wsparciu rodzin, wynika z dokonanej przez Trybunał szczegółowej analizy tej procedury. Rządowy projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk sejmowy nr 393/V kadencja) wpłynął do Sejmu 6 marca 2006 r. Art. 1 projektu głosił, że „ustawa określa zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej”. Kredyty te, określone przez przepisy ustawy jako kredyty preferencyjne, są udzielane przez banki, które zawarły w tej sprawie umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (art. 10 ust. 1 projektu ustawy). Dopłaty mogą być stosowane wyłącznie do kredytów udzielanych na cele mieszkaniowe, określone w art. 5 ustawy, w wysokości 50% kwoty odsetek naliczonych od podstawy dopłaty, według stopy referencyjnej obowiązującej w dniu naliczenia dopłaty (art. 8 ust. 3 projektu ustawy).

Uzasadnienie projektu ustawy nie pozostawia wątpliwości co do celu ustawy. Chodzi mianowicie o finansową pomoc dla rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, kierowaną do rodzin, które nie mają własnego mieszkania, „ale przy pewnym wsparciu państwa będą gotowe i zdolne ponieść wysiłek spłaty kredytu hipotecznego na zakup skromnego mieszkania lub budowę niewielkiego domu”. Nie pozostawia też wątpliwości, że intencją ustawodawcy było, aby kredytów preferencyjnych udzielały wyłącznie banki, otrzymujące dopłaty każdorazowo po spłaceniu przez kredytobiorcę całości należnej raty kapitałowej oraz stosownych odsetek.

Poprawkę polegającą na dołączeniu art. 15 do projektu ustawy poprzedziła inna wspomniana poprawka, polegająca na zastąpieniu wyrazu „bank” zwrotem „instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów”. W rezultacie poprawka wprowadzająca art. 15 wyszła poza dopuszczalne konstytucyjne granice poprawek, naruszając przedstawioną wyżej tożsamość przedmiotową (materialną) ustawy, wynikającą z projektu rządowego, zgodnie z którym ustawa dotyczyć miała stosowania dopłat do oprocentowania kredytów (tzw. preferencyjnych) udzielanych na cele mieszkaniowe przez banki, nie miała natomiast dotyczyć spółdzielczych kas oszczędnościowo kredytowych i nowelizacji ustawy o spółdzielczych kasach. Uchylenie przez zaskarżony art. 15 ustawy art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, określającego maksymalne terminy udzielanych pożyczek i kredytów na 3 lata, a na cele mieszkaniowe na 5 lat, zniosło szczególne „normy ostrożnościowe”, których celem było zabezpieczenie przed ryzykiem, związanym z udzielaniem długoterminowych kredytów. Jak wspomniano, zgodnie z art. 2 ustawy o spółdzielczych kasach, kasy w istocie swej pozostają nadal spółdzielniami i nie podlegają nadzorowi ze strony Komisji Nadzoru Finansowego, nie są też objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Celem kas jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia (art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach). Kasy prowadzą działalność niezarobkową (art. 3 ust. 2 ustawy). Jednym z podstawowych funduszy własnych spółdzielczej kasy jest fundusz udziałowy powstający z wpłat udziałów członkowskich (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o spółdzielczych kasach). Kasy spółdzielcze podlegają tylko Kasie Krajowej, która sprawuje nadzór nad nimi w zakresie zgodności ich działalności z przepisami prawa i prawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej (art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach).

Wprowadzenie poprawki, w wyniku której włączono do rządowego projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin art. 15, oznaczało więc wprowadzenie „nowości normatywnej” związanej materialnie z inną ustawą, zerwanie ze wspomnianą wyżej tożsamością przedmiotową projektu ustawy. Kredyty preferencyjne mogły być odtąd

udzielane nie tylko przez banki, lecz również przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, które bankami nie są (zob. również Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 40-48). Zaskarżony art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, oprócz uchylenia w swym ust. 1 wspomnianego art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, dodał ponadto dwa kolejne ustępy do art. 23 ustawy o spółdzielczych kasach, w następującym brzmieniu: „Podstawę wpisu w księdze wieczystej hipoteki zabezpieczającej kredyt lub pożyczkę udzieloną przez kasę stanowi oświadczenie właściciela nieruchomości złożone w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym” (ust. 2); „Do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielone przez kasę art. 36 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) stosuje się odpowiednio” (ust. 3). Poprawka, w wyniku której wprowadzono zaskarżony art. 15 do projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin, spowodowała więc zarazem nowelizację ustawy o spółdzielczych kasach, czego rządowy projekt ustawy nie przewidywał. Jak wspomniano, negatywne stanowisko rządu wobec analizowanej poprawki zostało potwierdzone w toku prac ustawodawczych, co jest również nie bez znaczenia dla oceny Trybunału, iż poprawka, wprowadzająca art. 15 do projektu ustawy, wyszła poza dopuszczalny zakres zmian projektu ustawy w procedurze legislacyjnej.

Poprawka do rządowego projektu ustawy, zawarta w zaskarżonym art. 15, doprowadziła do niezakładanej przez projektodawcę i niedopuszczalnej w świetle projektu ustawy zmiany charakteru prawnego spółdzielczych kas, co trafnie podnosi Prokurator Generalny. Poprawka ta nie tylko umożliwiła spółdzielczym kasom udzielanie kredytów preferencyjnych nie tylko na cele mieszkaniowe, do których stosowane są dopłaty (na takich samych zasadach jak udzielają kredytów banki), ale także umożliwiła kasom udzielanie długoterminowych kredytów również na cele inne niż mieszkaniowe oraz udzielanie długoterminowych pożyczek. W rezultacie, poprawka wyszła poza zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin, ponieważ odnosiła się do działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych niezwiązanej z celami dotyczącymi nabywania własnego mieszkania.

Trybunał ustalił, że w trakcie procedury ustawodawczej w Sejmie, dotyczącej ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, naruszony został art. 119 ust. 2 Konstytucji, gdyż zaskarżony art. 15 ustawy wprowadzony został poprawką sprzeczną z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi poprawki do ustawy, wskazywanymi wielokrotnie w orzeczeniach Trybunału. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był bowiem rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, procedura legislacyjna w Sejmie, dotycząca zaskarżonego art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin była też niezgodna z art. 118 ust. 1 Konstytucji. Bowiem poprawka, wychodząc, w sposób niezgodny z wymogami konstytucyjnymi, poza zakres projektowanej ustawy, nierozpatrywana w trzech czytaniach, stanowiła w rezultacie inicjatywę ustawodawczą, realizowaną w sposób niezgodny z Konstytucją.

6. Skutki wyroku.

6.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin. Przepis ten dokonywał zmian w ustawie o spółdzielczych kasach, uchylając dotychczasowy art. 21 oraz dodając do art. 23 tej ustawy cytowane wyżej ust. 2 i 3. Trybunał zwraca uwagę, że przedmiotem kontroli były przepisy ustawy dokonującej zmiany (nowelizującej), a nie przepisy ustawy nowelizowanej. Stwierdzenie niezgodności art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, jako ustawy nowelizującej ustawę o spółdzielczych kasach oznacza, że niezgodne z Konstytucją, z powodu naruszenia trybu legislacyjnego, było uchylenie art. 21 oraz wprowadzenie do art. 23 ustawy o spółdzielczych kasach nowych ust. 2 i 3. Niezgodność z Konstytucją art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin powoduje uchylenie całego art. 15. Oznacza to w konsekwencji, iż niezgodny z Konstytucją jest art. 15 pkt 1, uchylający art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach oraz art. 15 pkt 2, dodający ust. 2 i 3 do art. 23 ustawy o spółdzielczych kasach.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na szczególne skutki prawne uchylenia art. 15 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, który stanowi o uchyleniu art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach. Jak wspomniano, uchylony wcześniej przez ustawodawcę art. 21 brzmiał następująco: „Kasa udziela swoim członkom pożyczek i kredytów na okres nie dłuższy niż 3 lata, z zastrzeżeniem ust. 2” (ust. 1), „Pożyczki i kredyty przeznaczone na cele mieszkaniowe mogą być udzielane członkom kasy na okres nie dłuższy niż 5 lat” (ust. 2). Uchylenie przez Trybunał art. 15 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, uchylającego cytowany wyżej art. 21 o spółdzielczych kasach, oznacza nieuchronnie, że skutki wyroku dotyczą, w tym zakresie także art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach jako ustawy nowelizowanej przez art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, mimo iż art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach nie był przedmiotem zaskarżenia. Bowiem stwierdzenie niekonstytucyjności art. 15 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin oznacza, iż Trybunał uznał za niekonstytucyjne uchylenie przez ustawodawcę art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach w brzmieniu przywołanym wyżej. Powoduje to w konsekwencji, że art. 21 staje się ponownie elementem obowiązującego porządku prawnego. Następuje więc „swoiste przywrócenie mocy obowiązywania” art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, ponieważ jest to immanentny i nieuchronny skutek uchylenia zaskarżonego art. 15 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin.

Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby, że uchylając formalnie art. 15 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, który stanowi, że uchyla się art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, Trybunał nie uchyliłby zarazem pełnej treści zaskarżonego przepisu art. 15 pkt 1. Odmienny pogląd, polegający na tym, że skutkiem wyroku nie jest przywrócenie mocy obowiązywania art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach, oznaczałby formalne uchylenie przez Trybunał art. 15 pkt 1 ustawy, jednakże bez uwzględnienia materialnych konsekwencji takiego uchylenia. Oznaczałoby to w rezultacie, że uchylenie art. 15 pkt 1 ustawy przez Trybunał byłoby niepełne i prowadziłoby do niespójności i niejednoznaczności wyroku, powodując niepewność w sferze stosowania prawa.

W niniejszej sprawie, szczególna relacja między uchylonym przez Trybunał zaskarżonym przepisem ustawy nowelizującej (art. 15 pkt 1) a uchylonymi przez ten przepis przepisami ustawy nowelizowanej (art. 21) powoduje „swoiste przywrócenie mocy obowiązującej” przepisów ustawy o spółdzielczych kasach (art. 21 ust. 1 i 2). Swoiste, ponieważ, co Trybunał pragnie podkreślić, Trybunał nie orzekł o „przywróceniu mocy obowiązującej” przepisów, ale ustalił skutki prawne, jakie na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji wyrok Trybunału wywołuje, w niniejszej sprawie, od chwili jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Trybunał zwraca uwagę, przywołując wcześniejszą linię orzeczniczą w rozstrzyganiu tego rodzaju szczególnych spraw, że „nie można jednak uznawać tego

rodzaju skutków za regułę, ocena winna być dokonywana odrębnie w każdym takim przypadku z uwzględnieniem treści zarzutów sformułowanych we wniosku oraz charakteru zakwestionowanego przepisu (a zwłaszcza czy jest on przepisem uchylającym lub zmieniającym czy przepisem merytorycznym)”. Trybunał pragnie też podkreślić, że „podstawą »przywrócenia« mocy obowiązującej określonych przepisów jest stwierdzenie niezgodności przepisów nowelizujących z Konstytucją, o czym Trybunał rozstrzyga w sentencji orzeczenia, a nie samo uzasadnienie wyroku” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. K. 4/99; por. też wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99 oraz wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04).

Co się zaś tyczy uchylecia zaskarżonego art. 15 pkt 2 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, to skutkiem niniejszego wyroku Trybunału jest uchylenie art. 23 ust. 2, wprowadzonego przez zaskarżony przepis do ustawy o spółdzielczych kasach, dotyczącego hipotecznego zabezpieczenia kredytu lub pożyczki, udzielonej przez spółdzielczą kasę. Skutkiem uchylenia przez Trybunał art. 15 pkt 2 ustawy o finansowym wsparciu jest również uchylenie art. 23 ust. 3, wprowadzonego przez przywołany wyżej zaskarżony przepis do ustawy o spółdzielczych kasach, dotyczącego odpowiedniego stosowania do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielone przez spółdzielczą kasę art. 36 § 2 ordynacji podatkowej. Art. 36 § 2 ordynacji podatkowej nie jest już, jak wspomniano, elementem obowiązującego porządku prawnego, a jego zastosowanie nie jest już możliwe w odniesieniu do żadnego stanu faktycznego, związanego z art. 23 ust. 3 ustawy o spółdzielczych kasach, ale do czasu rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, art. 23 ust. 3 był jednak formalnie elementem obowiązującego porządku prawnego.

6.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zaskarżony art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, uznany za niezgodny z Konstytucją w wyniku rozpoznania niniejszej sprawy korzystał, do momentu ogłoszenia tego wyroku w Dzienniku Ustaw, z domniemania konstytucyjności, mimo że orzeczenie o niezgodności z Konstytucją nastąpiło z powodu naruszenia konstytucyjnych wymogów dotyczących trybu uchwalania ustaw. W związku z tym Trybunał podkreśla również, że skutki niekonstytucyjności, wynikające z niniejszego wyroku, nie obejmują umów dotyczących kredytów i pożyczek oraz innych faktów prawnych, związanych ze stosowaniem przepisów obowiązujących w okresie od wejścia w życie art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, do ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie w Dzienniku Ustaw. Po wspomnianym ogłoszeniu wyroku nie wygasają, mimo uchylenia art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, umowy dotyczące pożyczek i kredytów zawarte na gruncie stanu prawnego, w którym obowiązywał art. 15 ustawy. Uchylenie tego przepisu nie stoi na przeszkodzie realizacji wspomnianych umów.

W związku z rozstrzygnięciem w niniejszej sprawie oraz wynikającymi z niego skutkami prawnymi, Trybunał przypomina ustalenia jakich dokonał we wspomnianej wcześniej sprawie o sygn. K. 4/99 (postanowienie z 21 marca 2000 r.): „Użyty w art. 190 ust. 3 Konstytucji termin »utrata mocy obowiązującej« nie może być uważany ani za w pełni tożsamy z uchyleniem określonego przepisu z mocą *ex nunc*, ani ze stwierdzeniem jego nieważności z mocą *ex tunc*. Oznacza on bowiem w szczególności, iż – choć niezgodny z konstytucją – akt normatywny jednak przez pewien czas obowiązywał, utracić moc obowiązującą mogą bowiem tylko przepisy, które wcześniej cechę taką posiadały. Poza tym ze sformułowania tego przepisu ustawy zasadniczej wynika, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność określonego przepisu (przepisów) z konstytucją wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w sposób określony w art. 190 ust. 2 Konstytucji, a więc na przyszłość. Oznacza to, że zasadniczo nie ma ono mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania tego przepisu w okresie od dnia

jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego”.

Trybunał wyjaśnił też, że uchylenie mocy obowiązującej przepisu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału różni się w swej istocie i skutkach od uchylenia przepisu (aktu normatywnego) w rezultacie działań organów prawodawczych. We wspomnianym postanowieniu z 21 marca 2000 r. (sygn. K. 4/99) Trybunał wyjaśnił, że „Utrata mocy obowiązującej w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest więc czymś z założenia innym niż uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych. Uchylenie nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego przepisu z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia »nowej« regulacji z poprzednio obowiązującą. Rozumienie formuły »utrata mocy obowiązującej« nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest przepis, który zmienia (nowelizuje) inny przepis. Taki przepis zawiera w swej treści dwa elementy (dwie normy). Pierwszy to uchylenie (usunięcie z porządku prawnego) dotychczasowej regulacji (dotychczasowego brzmienia, dotychczasowej treści), a drugi to wprowadzenie nowej regulacji (nowego brzmienia, nowej treści). Kontrola konstytucyjności dotyczyć może obu tych elementów (obu norm). Konstytucja nie przewiduje w żadnym z przepisów wyłączenia z zakresu kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego przepisów uchylających, a więc także »kasacyjnego« elementu przepisów zmieniających”.

W związku z niniejszą sprawą Trybunał podtrzymuje przytoczone wyżej stwierdzenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.