



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Ekspertyza nt.
konstytucyjności zmian
zaproponowanych
w projekcie ustawy
o zmianie ustawy
o spółdzielniach
mieszkaniowych
(druk senacki nr 413)

Opinie
i ekspertyzy

OE-360

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
wrzesień 2021

dr Wojciech Mojski
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
radca prawny

Ekspertyza nt. konstytucyjności zmian zaproprowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 413)

1. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem ekspertyzy jest ocena zgodności z Konstytucją propozycji przewidzianych w projekcie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zawartych w druku senackim nr 413.

2. PODSTAWY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej „Konstytucja”;
- ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648);
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658);
- ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461);
- ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208), dalej także jako „u.s.m.”;
- ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.);

- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1596);
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283);
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846 z późn. zm.);
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r., poz. 607).

3. WZORCE KONTROLI

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (dalej również jako „TK”) tworzenie przepisów powszechnie obowiązującego prawa powinno odpowiadać regułom prawidłowej legislacji wynikającym z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Respektowanie tych reguł w procesie ustawodawczym ma w założeniu na celu stworzenie aktu prawnego, który jest odpowiednio skonstruowany, zawiera jasną i zrozumiałą treść, a regulacje prawne są w nim umieszczone w odpowiednim miejscu. W obecnym stanie prawnym reguły prawidłowej legislacji mają swoje generalne umocowanie głównie w przywołanym art. 2 Konstytucji i w opartym na nim orzecznictwie TK, ale zostały także zawarte w sformalizowany sposób w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹ oraz w unormowaniach regulaminów obu izb polskiego parlamentu. Analiza przeprowadzona w tym opracowaniu bazuje w konsekwencji przede wszystkim na przedmiotowo istotnych normach ustawy zasadniczej i tezach orzecznictwa TK, ale także na regulacjach zawartych w Zasadach techniki prawodawczej i w Regulaminie Sejmu oraz Regulaminie Senatu.

1 Zasady techniki prawodawczej co prawda bezpośrednio wiążą Radę Ministrów, ale zgodnie z ustabilizowaną linią orzecniczą TK również ustawodawca, bez istotnych powodów, nie powinien od tych zasad odstępować (zob. orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Nie każde naruszenie tych zasad jest kwalifikowane jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy naruszenie to ma charakter daleko idący i wywołuje „głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (wyrok z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08)”. W celu zminimalizowania ryzyka stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy należy zatem dostosować jej projekt do Zasad techniki prawodawczej, będącej sformalizowanym wyrazem zasad prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji.

4. ZAKRES, SYSTEMATYKA I TYTUŁ USTAWY NOWELIZUJĄCEJ

Analizowany projekt ustawy zawiera 7 artykułów. Art. 1 przewiduje zmiany w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie:

- 1) art. 3 ust. 1 przez nadanie mu nowego brzmienia;
- 2) art. 8¹ przez nadanie mu nowego brzmienia;
- 3) art. 8² ust. 4 przez nadanie mu nowego brzmienia;
- 4) art. 8³, do którego dodaje się ustępy 14-16;
- 5) dodanie po art. 8³ nowych art. 8⁴ i 8⁵;
- 6) art. 27³ i art. 27⁴ przez nadanie im nowego brzmienia (przepisy karne) oraz
- 7) art. 41 w ust. 1 pkt 2 przez nadanie mu nowego brzmienia.

W art. 2 projekt ustawy wprowadza zmiany w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze przez dodanie przepisu karnego w art. 267e. W art. 3 projektu ustawy nowelizującej nakłada się obowiązki na spółdzielnie i ich organy mające na celu realizację jej przepisów. W art. 4 wprowadza się z kolei przepisy karne sankcjonujące niewykonanie przepisów dostosowujących. Art. 5 i art. 6 wprowadzają wreszcie unormowania intertemporalne, a art. 7 określa zasady wejścia ustawy nowelizującej w życie.

Odnosząc regulacje analizowanego projektu ustawy do zasad prawidłowej legislacji należy przede wszystkim wskazać, że zgodnie z § 82 Zasad techniki prawodawczej, zmiana (nowelizacja) ustawy może polegać na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Oceniany projekt nawiązuje do tego zakresu w kontekście zastąpienia niektórych przepisów u.s.m. przepisami o innej treści lub brzmieniu oraz w kontekście dodania do u.s.m. i do ustawy – Prawo spółdzielcze nowych przepisów. Zakres projektowanej regulacji nie budzi wobec tego w tym ujęciu zastrzeżeń konstytucyjnych. Nie budzi również wątpliwości możliwość skorzystania w projekcie ustawy nowelizującej z wynikającego z § 92 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej wyjątku od ogólnej zasady z ust. 1 tego przepisu, zgodnie z którą jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Odstąpienie od tej zasady jest bowiem dopuszczalne w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Pomiędzy regulacjami u.s.m. i ustawy

– Prawo spółdzielcze zachodzą takie „niewątpliwe związki tematyczne”, które przewiduje zresztą sam ustawodawca, który w art. 1 ust. 7 u.s.m. wskazał, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się z nielicznymi zastrzeżeniami przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze. Analizowany projekt nie budzi również zastrzeżeń w kontekście techniki wprowadzenia do jego treści przepisów nowelizujących, a także dostosowujących i przejściowych.

Zastrzeżenia dotyczące całościowego spełnienia wymogów reguł prawidłowej legislacji budzi jednak tytuł ustawy nowelizującej zaproponowany w projekcie. Stosownie do treści § 96 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej tytuł ustawy zmieniającej formułuje się zgodnie z zasadami ogólnymi wyrażonymi w § 16-18 i § 19a, z tym że przedmiot ustawy określa się przez użycie zwrotu: „ustawa o zmianie ustawy ... (tytuł ustawy)”, a jeżeli zmienia się jednocześnie kilka ustaw – wymienia się tytuł każdej zmienianej ustawy. Analizowany projekt ustawy nowelizującej w brzmieniu zawartym w druku senackim nr 413 przewiduje zaś następujący tytuł tej ustawy „USTAWA z dnia... o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych”. Nie ulega wątpliwości, że z treści tego projektu i z klarownej intencji wnioskodawców wyrażonej w jego uzasadnieniu wynika jednak, że ustawa nowelizująca w art. 2 zmienia nie tylko przepisy u.s.m., ale także ustawę – Prawo spółdzielcze. Chcąc nawiązać do powyższych reguł prawidłowej legislacji tytuł ustawy nowelizującej powinien zatem brzmieć „USTAWA z dnia... o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze”².

5. UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY NOWELIZUJĄCEJ

Pewne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi uzasadnienie analizowanego projektu ustawy nowelizującej, które jest co prawda stosunkowo obszerne, ale jednocześnie niebyt usystematyzowane i nie w pełni kompletne. Pomimo tego, że uzasadnienie projektu ustawy w zasadzie spełnia wymóg konstytucyjny, zgodnie z którym ustalenie przedmiotu projektowanej regulacji ustawowej, mające wpływ choćby na zakres ewentualnych poprawek, powinno odbywać się przede wszystkim przez analizę treści projektu wraz z jego uzasadnieniem określającym cel

2 Por. także między innymi przywołaną w uzasadnieniu projektu ustawy – ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze.

ustawy³, to jednak nie może być ono w całości uznane za spełniające standardy prawidłowej legislacji wynikające z Konstytucji, ale także z Regulaminów Senatu i Sejmu.

Art. 118 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do uzasadnienia projektu ustawy przewiduje, że wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. W art. 77 Regulaminu Senatu wskazano z kolei między innymi, że uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać:

- 1) wyjaśnienie celu ustawy,
- 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana,
- 3) wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym,
- 4) przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych,
- 5) przedstawienie założeń podstawowych aktów wykonawczych do ustawy,
- 6) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, przy czym Marszałek Senatu może zwrócić się do senatora będącego reprezentantem wnioskodawcy projektu o uzupełnienie treści uzasadnienia, jeżeli nie spełnia ono tych wymagań.

W analogicznej regulacji zawartej w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu wskazano z kolei, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,

3 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03.

7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Niespełnienie tych wymogów może skutkować zwrotem wnioskodawcy projektu ustawy przez Marszałka Sejmu (art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu).

W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono w zasadzie wszystkie powyższe kwestie, jednak wątpliwości może budzić zbyt lakoniczne odniesienie się do skutków finansowych projektowanej ustawy. W uzasadnieniu wskazano tylko, że „pozostawienie uprawnionych do lokali w takim położeniu może mieć druzgocące skutki. Poza ruiną finansową całych rodzin (...)” (s. 5). W uzasadnieniu projektu ustawy brak jest ponadto wymaganego wyrażnie przez Regulamin Senatu i Regulamin Sejmu „oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”.

Za niewystarczająco uzasadnione w sensie konstytucyjnych wymogów państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz konstytucyjnych zasad kryminalizacji (art. 42 ust. 1 Konstytucji) uznać należy również niektóre proponowane w projekcie rozwiązania ustawowe, tj. te, które wprowadzają sankcje prawnokarne. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano w tym kontekście w szczególności czy proponowane rozwiązania są celowe (nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę), niezbędne (środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków) i proporcjonalne w wąskim znaczeniu (nakaz skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu). W orzecznictwie TK wskazuje się zaś, że tylko prawodawca, którego działania mieszczą się w takim modelu racjonalności prawodawczej, unika zarzutu arbitralności swych działań (wyrok z 12 lutego 2014 r., K 23/10, wyrok z 9 października 2012 r., P 27/11). W szczególności w kontekście wprowadzania sankcji karnych, w tym tak potencjalnie dolegliwych, jak kara pozbawienia wolności, prawodawca zobowiązany jest konstytucyjnie do szczegółowego uzasadnienia tego zabiegu legislacyjnego.

6. ANALIZA SZCZEGÓŁOWA A WYROKI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWACH K 3/19 I K 60/13

Z uzasadnienia ocenianego projektu ustawy nowelizującej wynika, że ma ona przede wszystkim na celu „rozwiązanie wielu palących problemów dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej”, w tym przez „zniwelowanie negatywnych skutków” wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie K 3/19. W wyroku tym, na skutek rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), stwierdzono niezgodność art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Uznany za niekonstytucyjny przepis miał z kolei na celu dostosowanie u.s.m. do wcześniejszego wyroku TK z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie K 60/13, przy czym utracił on moc obowiązującą po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w sprawie K 3/19 w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 19 czerwca 2021 r.

W wyroku TK w sprawie K 60/13 stwierdzono między innymi, że art. 3 ust. 1 i 3 u.s.m. jest niekonstytucyjny w zestawieniu z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Na kanwie tego orzeczenia powstał problem podniesiony we wniosku RPO w sprawie K 3/19, dotyczący wpływu tego wyroku na ukształtowane przed jego ogłoszeniem stosunki członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych, a więc czy zmiana normatywna wywołana tym wyrokiem ma charakter retroaktywny,

retrospektywny czy prospektywny⁴. Problem ten ujawnił się również w rozbieżnym w tej kwestii orzecznictwie sądowym, co w zasadniczej mierze wpłynęło na skierowanie przez RPO wniosku do TK.

Zgodnie z treścią przywołanego art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. „Członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni”, przy czym wymienione w nim osoby utraciły członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej z dniem 9 września 2017 r. TK, uznając niekonstytucyjność tej regulacji, wskazał między innymi, że w celu wykonania wyroku TK w sprawie K 60/13 należało wyłączyć osoby wskazane w tym orzeczeniu z kręgu potencjalnych członków spółdzielni i dostosować w tym kontekście wprowadzone regulacje na przyszłość. Tymczasem ustawodawca w przepisie tym „przewidział, że członkostwa nie tracą nie tylko podmioty, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu (a zatem objęte zakresem pkt 1 sentencji wyroku TK o sygn. K 60/13), lecz także osoby, którym przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu”⁵. TK uznał w efekcie, że norma zawarta w tym przepisie jest niezgodna z art. 58 ust. 1

4 „Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji pozornej (retrospektywności). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających (wyroki z: 31 stycznia 1996 r., K 9/95, 31 marca 1998 r., K 24/97 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. (...) O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, możemy mówić wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji i nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (wyroki z: 10 lipca 2008 r., K 33/06, 18 października 2006 r., P 27/05 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością), polegająca na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków, nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., K 24/97).” *Zob. Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015, s. 54.

5 Z uzasadnienia wyroku TK w sprawie K 3/19.

w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, przy czym odroczył o 12 miesięcy utratę mocy obowiązującej tej regulacji.

W następstwie obu powyższych wyroków TK aktualnie obowiązują art. 3 u.s.m. i negatywny wyrok zakresowy w sprawie K 60/13, gdyż wyrok w sprawie K 3/19 stwierdził niekonstytucyjność próby zmiany legislacyjnej po pierwszym wyroku. Należy wskazać tym samym, że na podstawie obowiązującego art. 3 u.s.m., od momentu ogłoszenia wyroku w pierwszej sprawie (K 3/19) nie było i nie jest nadal możliwe nabywanie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez nowe podmioty, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Przepis u.s.m. i wyrok TK w sprawie K 3/19 nie może jednocześnie skutkować pozbawianiem prawa członkostwa w spółdzielni dotychczasowych członków, którzy nie spełniają wskazanych warunków. Projektowana ustawa, wbrew deklarowanemu w jej uzasadnieniu celowi szczegółowemu, nie rozwiązuje jednak do końca i w sposób jednoznaczny tego problemu interpretacyjnego i skupia się raczej na uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 104/12, co będzie przedmiotem analizy poniżej.

A. ZMIANY W ART. 3 UST. 1 USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH

W art. 1 pkt 1 lit. a) i b) projektu ustawy proponuje się zmiany w art. 3 ust. 1 u.s.m. Obecne brzmienie tego przepisu zakłada, że członkiem spółdzielni jest osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych albo miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych:

- 1) której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego lub
- 2) której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Projektowana zmiana ma na celu poszerzenie kręgu członków spółdzielni mieszkaniowych o osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a które otrzymały przydział spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami albo w wypadku, gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni, lub następca prawny osoby, która otrzymała taki przydział.

Jak wynika z uzasadnienia tej części projektu, projektowana regulacja ma być odpowiedzią ustawową na „niezasadną interpretację” art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, a więc przepisu uznanego za niekonstytucyjny przez TK w sprawie K 3/19. Zgodnie z kwestionowaną w projekcie interpretacją tego przepisu, miały on pozbawiać członkostwa w spółdzielniach osoby, które otrzymały przydziały spółdzielczych własnościowych praw do lokalu położonego na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, bądź też gdy nie można ustalić właściciela gruntu, co – jak wskazano w uzasadnieniu – jest nie do pogodzenia między innymi z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1994 r., III CZP 79/94⁶. W uzasadnieniu projektu ustawy uznano za nieprawidłową w tym kontekście interpretację wyrażoną w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 104/12⁷, gdyż między innymi prowadzi ona „nie tylko (...) do zakwestionowania tytułów prawnych do lokali zajmowanych przez około pół miliona osób i to w istocie z mocą wsteczną, ale także uderza w interesy samych spółdzielni mieszkaniowych”. Ponadto, jak wskazano, problem interpretacyjny ujawnił się również w kontekście wykładni tego przepisu „jako rzekomo pozbawiającego wielu osób członkostwa w tzw. spółdzielniach popegeerowskich”.

Nie odnosząc się tutaj szczegółowo do analizowanych w uzasadnieniu problemów związanych z obiema uchwałami SN, a także z członkostwem w tzw. spółdzielniach popegeerowskich, gdyż kwestie te zasadniczo pozostają poza przedmiotem tej analizy, należy

6 W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, że „Artykuł 357(1) k.c. nie może stanowić podstawy prawnej rozwiązania przez sąd umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego i oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, zawartej przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), w celu zaspokojenia roszczeń osoby, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy (art. 8 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy)”.

7 W uchwale tej (składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego) z dnia 24 maja 2013 r. odpowiadając na pytanie: Czy jest dopuszczalne założenie księgi wieczystej w celu ujawnienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu znajdującego się w budynku posadowionym na nieruchomości gruntowej, do której spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje własność ani użytkowanie wieczyste? SN wskazał, że „Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia”.

zauważyć, że ustawodawca w ramach swojej swobody legislacyjnej ma zasadniczo prawo wprowadzać regulacje prawne, które rozstrzygają również istniejące wątpliwości interpretacyjne. Jedynym w zasadzie ograniczeniem w tej mierze są normy nadrzędne w stosunku do ustaw, w tym przede wszystkim normy konstytucyjne. W przypadku analizowanego tutaj przepisu nie chodzi przy tym o rozstrzygnięcie tych wątpliwości z mocą wsteczną. Analizowany tutaj art. 1 pkt 1 lit. a) i b) projektu ustawy ma bowiem w założeniu działać na przyszłość na podstawie art. 7. Problem określenia, „że osoby, które otrzymały przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na gruncie nienależącym do spółdzielni nie utraciły członkostwa w spółdzielni na skutek nowelizacji dokonanej ustawą z 20 lipca 2017 r.” oraz rozwiązanie problemu członkostwa w tzw. spółdzielniach popegeerowskich do 8 września 2017 r. związany z art. 5 i 6 projektu ustawy nowelizującej, dotyka już jednak potencjalnie problemu retroaktywności tych regulacji, o czym będzie mowa przy analizie tych przepisów.

B. ZMIANY W ART. 8¹ USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH

Projekt ustawy przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 8¹ u.s.m., który obecnie zakłada, że członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi, przy czym koszty sporządzania odpisów i kopii tych dokumentów, z wyjątkiem statutu i regulaminów uchwalonych na podstawie statutu, pokrywa członek spółdzielni wnioskujący o ich otrzymanie, a statut spółdzielni mieszkaniowej, regulaminy, uchwały i protokoły obrad organów spółdzielni, a także protokoły lustracji i roczne sprawozdanie finansowe powinny być udostępnione na stronie internetowej spółdzielni.

Zgodnie z proponowaną nowelizacją każdemu członkowi spółdzielni przysługiwać ma szersze w założeniu prawo, tj. prawo kontroli działalności organów spółdzielni, które obejmuje szereg uprawnień

szczegółowych wskazanych w tym przepisie⁸. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano w kontekście tej zmiany, że ma ona na celu przeciwdziałanie nadużyciom „w szczególności polegającym na odmawianiu członkom spółdzielni, a więc bezpośrednio zainteresowanym, dostępu do dokumentów rzutujących przecież na wysokość ponoszonych przez tych członków opłat”. Analizowana regulacja nie budzi generalnych zastrzeżeń konstytucyjnych, gdyż poszerza prawa podmiotowe członków spółdzielni, które – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej – pozostają we właściwej proporcji do obowiązków nakładanych na spółdzielnie, gdyż ewentualne koszty finansowe tej regulacji obciążają w istocie wszystkich członków spółdzielni.

8 W ramach tego szerszego uprawnienia nowelizacja wprowadza prawo, także z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, otrzymania odpisu statutu i regulaminów, kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi, przy czym wykonywanie tego prawa może polegać także na samodzielnym skopiowaniu przez członka udostępnionych mu dokumentów. Ponadto w projekcie wyraźnie wskazano, że koszty wydania tych dokumentów, z wyjątkiem statutu i regulaminów uchwalonych na podstawie statutu, pokrywa członek spółdzielni wnioskujący o ich otrzymanie, przy czym nie mogą one obejmować wynagrodzenia za czas poświęcony na odszukanie i przygotowanie dokumentu do udostępnienia. Analizowany przepis obowiązuje także spółdzielnie mieszkaniowe do prowadzenia strony internetowej i zamieszczania także na tej stronie, w miejscach wydzielonych na komunikację z członkami, wymaganych przez prawo lub statut ogłoszeń pochodzących od spółdzielni, a także tekstów (skanów) regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi i faktur dotyczących tych umów. Teksty tych dokumentów zamieszcza się na stronie internetowej niezwłocznie po ich sporządzeniu i umożliwia każdemu członkowi nieodpłatny dostęp do nich. Spółdzielnia nie może jednocześnie odmówić członkowi dostępu do wskazanych powyżej dokumentów, w szczególności z powodu obawy, że naruszałoby to prawa osób trzecich lub obawy, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni szkodę. W razie obawy, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni szkodę, spółdzielnia składa w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przez członka o udostępnienie dokumentów wniosku do sądu rejestrowego o wydanie rozstrzygnięcia w sprawie odmowy dostępu do dokumentów, załączając do wniosku dowody uzasadniające odmowę. Odmowę udostępnienia może uzasadniać jedynie bardzo wysokie prawdopodobieństwo tego, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. W wypadku bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku do sądu rejestrowego spółdzielnia nie może odmówić członkowi dostępu do dokumentów. Powyższe unormowania stosuje się jednocześnie również do właściciela lokalu w nieruchomości zarządzanej przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie ustawy.

C. ZMIANY W ART. 8² UST. 4 USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH

Projektowana nowelizacja przewiduje również zmianę brzmienia art. 8² ust. 4 u.s.m., który obecnie wskazuje, że kadencja rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej nie może trwać dłużej niż 3 lata, a według projektu miałyby stanowić, że kadencja zarządu i rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 4 lata. Projekt z jednej strony przewiduje więc wydłużenie kadencji rady nadzorczej do 4 lat, z drugiej jednak wprowadza nieznaną dotychczas „kadencję zarządu spółdzielni mieszkaniowej”, która również ma trwać 4 lata. W uzasadnieniu projektu zmiana ta jest generalnie motywowana nieprawidłowościami w funkcjonowaniu zarządów niektórych spółdzielni mieszkaniowych, które to nieprawidłowości dotyczą również rad nadzorczych i walnych zgromadzeń, co wynika także z zależności pomiędzy osobami, które są członkami tych organów.

Dokonując oceny konstytucyjności tej propozycji należy odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r. w sprawie K 64/07. W orzeczeniu tym TK uznał między innymi, że obowiązująca regulacja u.s.m., która określa, że kadencja rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 3 lata, jest zgodna z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co prawda do tego rozstrzygnięcia złożone zostało zdanie odrębne przez jednego z sędziów, w którym wskazano na możliwe wątpliwości w tym zakresie, to jednak większość składu orzekającego w tej sprawie opowiedziała się za uznaniem konstytucyjności tej regulacji.

Odnosząc to orzeczenie do propozycji zawartych w projekcie należy wskazać, że nie ma zasadniczych przeszkód konstytucyjnych po pierwsze, dla wydłużenia kadencji rady nadzorczej i po drugie, dla wprowadzenia tożsamej kadencji dla innego organu spółdzielni, tj. dla zarządu. Kadencyjność organów, także w organizacjach społecznych, sprzyja bowiem ich demokratyzacji i w tym sensie słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu, że może to również zafunkcjonować w spółdzielniach mieszkaniowych.

D. ZMIANY W ART. 8³ USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH

Projekt ustawy nowelizującej zakłada kolejno dodanie do art. 8³ u.s.m. ustępów 14-16, które przewidują możliwość uczestnictwa w walnym zgromadzeniu także przy wykorzystaniu środków bezpośredniego

porozumiewania się na odległość, przy czym rozwiązanie to stosuje się w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W uzasadnieniu tej propozycji wskazano, że „W związku z przedłużającym się stanem epidemii konieczne jest wprowadzenie rozwiązań umożliwiających uczestnictwo w walnym zgromadzeniu przy zastosowaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Umożliwi to udział w zebraniu osobom starszym, niepełnosprawnym i tym wszystkim, którzy obawiają się udziału w zebraniu w trybie stacjonarnym, a także pozwoli zapewnić zgodność przebiegu zebrań z obowiązującymi przepisami sanitarnymi (w szczególności dotyczącymi liczby uczestników zgromadzenia)”.

Proponowana regulacja nie budzi generalnych zastrzeżeń natury konstytucyjnej, gdyż poszerza zakres praw członków spółdzielni mieszkaniowej w sposób wyważony w stosunku do obowiązków nakładanych na spółdzielnię. Nie wprowadza tym samym rozwiązania nieproporcjonalnego w rozumieniu wymogów konstytucyjnych.

E. DODANIE ART. 8⁴ I ART. 8⁵ DO USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH

Proponowana nowelizacja ma także objąć dodanie do przepisów u.s.m. art. 8⁴ i 8⁵ po art. 8³ u.s.m. Pierwszy z dodawanych przepisów zakłada wprowadzenie bezpośredniego wyboru prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej w spółdzielniach, w których liczba członków spółdzielni przekroczy 500. Z uzasadnienia projektu wynika, że zmiany te są generalnie konieczne ze względu na potrzebę zapewnienia udziału w procesach wyborczych w dużych spółdzielniach mieszkaniowych jak największej liczby ich członków, przy czym proponowane rozwiązania są wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w wyborach do władz państwowych. Proponowane regulacje zawierają jednocześnie stosunkowo szczegółowe rozwiązania dotyczące procedur wyborczych i organów wyborczych, które mają ponadto zostać uszczegółowione w statutach spółdzielni.

Analizowana propozycja nie budzi generalnie zastrzeżeń konstytucyjnych, gdyż mieści się ona w ramach swobody ustawodawcy i poszerza zakres praw członków spółdzielni mieszkaniowej. Zastrzeżenia budzi jednak posłużenie się w projekcie ustawy określeniem „wybiera się w wyborach tajnych”. Określenie to nie ma uzasadnienia prawnego i faktycznego, gdyż demokratyczne wybory, także w organizacjach

społecznych, w założeniu mają charakter jawny, a odbywają się ewentualnie jedynie w „głosowaniu tajnym”. Prawidłowe brzmienie tego przepisu powinno zatem odwoływać się do wyborów odbywających się w głosowaniu tajnym, np. „Art. 8⁴. 1. Jeżeli liczba członków spółdzielni przekroczy 500, prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej wybiera się w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, wyznaczanych na dzień wolny od pracy, spośród nieograniczonej liczby kandydatów.”

Drugi z dodawanych przepisów, tj. art. 8⁵, zakłada z kolei, że maksymalne miesięczne wynagrodzenie członków zarządu nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. W uzasadnieniu tej propozycji zauważono, że „Konieczne jest także obniżenie wynagrodzeń osób pełniących funkcje członków zarządu. Nie jest rzeczą akceptowalną, aby członek zarządu spółdzielni zarabiał kilka razy więcej niż burmistrz lub prezydent miasta”.

Powyższa propozycja może budzić zastrzeżenia natury konstytucyjnej w kontekście ingerencji ustawodawczej w sferę wynagrodzeń w podmiotach nienależących do kręgu instytucji publicznych, którymi są spółdzielnie mieszkaniowe, a także w zakresie ingerencji w ten sposób w sferę regulacji statutowej i innych spółdzielczych aktów wewnętrznych. Niezbyt przekonująca jest również przytoczona argumentacja zawarta w uzasadnieniu. Ustawodawca ma co prawda generalne prawo ingerowania w prawo własności podmiotów niepublicznych, jednak musi czynić to w sposób proporcjonalny. W tym konkretnym przypadku brak jest przekonujących argumentów, które można byłoby potraktować za zgodne z wymogami zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

F. ZMIANY ART. 41 UST. 1 PKT 2 USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH

Kolejna zmiana przewidziana w projekcie dotyczyć ma art. 41 w ust. 1 pkt 2 u.s.m. Propozycja zawarta w projekcie zmierza do zobowiązania spółdzielni mieszkaniowych do podjęcia czynności związanych z rozgraniczeniem oraz połączeniem lub podziałem nieruchomości, a także ewidencją gruntów i budynków, jeżeli bez tych czynności oznaczenie przedmiotu odrębnej własności lokali położonych w obrębie

nieruchomości innych niż te, o których mowa w art. 35, byłyby niemożliwe albo działka wydzielona pod budynkiem lub budynkami nie spełniałaby wymogów przewidzianych dla działek budowlanych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Zmiana w art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy ma na celu doprecyzowanie obowiązków spółdzielni związanych z przekształceniami praw do lokali”.

Propozycja ta, jako propozycja zmierzająca do dookreślenia obowiązków spółdzielni mieszkaniowych i w efekcie do zwiększenia pewności prawa, nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych i powinna być oceniona pozytywnie.

G. PRZEPISY KARNE

Projekt ustawy zawiera również propozycje kilku przepisów karnych. Pierwsza grupa projektowanych przepisów karnych zawarta w art. 27³ u.s.m. zakłada odpowiedzialność karną za różne kategorie czynów, które stanowią niedopełnienie obowiązków ustawowych, w tym proponowanych w analizowanym projekcie, między innymi w zakresie udostępniania członkom spółdzielni określonych dokumentów, prowadzenia strony internetowej oraz w odniesieniu do proponowanych procedur wyborczych i do nierealizowania roszczeń o przekształcenie praw do lokali. Proponowaną sankcją karną ma być przy tym grzywna albo kara ograniczenia wolności, przy czym w znowelizowanym art. 27⁴ przewidziano, że „W sprawach o czyny, o których mowa w art. 27³, orzekanie następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego”, co stanowi zasadniczą zmianę wobec obecnej treści tego przepisu, który w sprawach o czyny, o których mowa w obecnym art. 27³ przewiduje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ponadto w art. 2 projektu przewidziano, że w ustawie – Prawo spółdzielcze dodaje się art. 267e w brzmieniu: „Kto, biorąc udział w tworzeniu spółdzielni lub będąc członkiem jej zarządu lub rady albo likwidatorem, działa na jej szkodę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 i grzywnie.”.

Nie przesądzając w tym miejscu jednoznacznie o konstytucyjności lub niekonstytucyjności proponowanych regulacji karnych, należy jednak stwierdzić, że ich lakoniczne uzasadnienie nie spełnia wymogów konstytucyjnych prawidłowego procesu ustawodawczego. Jak już wskazano powyżej, wymogi państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) nakazują – w szczególności w zakresie ustanawiania sankcji karnych – szczegółową analizę zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz konstytucyjnych zasad kryminalizacji (art. 42 ust. 1 Konstytucji).

W uzasadnieniu projektu nie ma praktycznie żadnych fragmentów, które świadczyłyby o jej przeprowadzeniu. Analizowana regulacja może zatem zostać uznana za arbitralne rozstrzygnięcie prawodawcze, które nie ma uzasadnienia w normach ustawy zasadniczej. Warto przy tym zauważyć, że w przywołanym w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. (sprawa P 16/08) Trybunał Konstytucyjny wskazał między innymi na nieproporcjonalność badanych w tej sprawie regulacji prawnokarnych, co dodatkowo wzmacnia argumentację o konieczności przeprowadzenia szczegółowej analizy w tym zakresie w ramach omawianego projektu ustawy.

H. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE, DOSTOSOWUJĄCE I KOŃCOWE

A) ART. 3 PROJEKTU

W art. 3 projektowanej ustawy nowelizującej nałożono obowiązki na spółdzielnie mieszkaniowe i ich organy związane z wdrożeniem unormowań proponowanej regulacji – generalnie najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przy jednoczesnym określeniu krótszych terminów dla niektórych regulacji szczegółowych projektu.

Analizowany przepis powinien być generalnie i szczegółowo oceniany przede wszystkim w kontekście konstytucyjnego nakazu dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), a więc okresu pomiędzy ogłoszeniem aktu normatywnego a momentem jego wejścia w życie. Wymóg ten, wynikający z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego, zakłada konieczność wprowadzania odpowiedniej *vacatio legis* (wyroki TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04 i z 28 października 2009 r., K 32/08), przy czym jej „odpowiedniość” należy oceniać w związku z możliwością zaadaptowania się przez adresatów norm prawnych i dostosowania ich postępowania do treści nowych regulacji. Co istotne, analizowana regulacja powinna jednak również uwzględniać, powiązaną z zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę ochrony interesów w toku. Jak wskazuje się w orzecznictwie TK zasada ta nakłada na ustawodawcę obowiązek spełnienia trzech zasadniczych warunków, tj.:

- 1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego);

- 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie;
- 3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów”⁹.

Należy stwierdzić, że przewidziane w art. 3 projektu ustawy terminy dostosowawcze spełniają wskazane wymogi konstytucyjne.

B) ART. 5 I ART. 6 PROJEKTU

W art. 5. projektu przewidziano, że osoby, które otrzymały przydzielony spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego położonego na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub w wypadku, gdy spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni lub ich następcy prawni, zachowują członkostwo w spółdzielni w okresie od dnia 9 września 2017 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Kolejno w art. 6. projektu ustawy nowelizującej wskazano, że osoba, która do dnia 8 września 2017 r. była członkiem spółdzielni, o której mowa w rozdziale 9 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zachowuje członkostwo w tej spółdzielni po tym dniu.

Jak wskazano już powyżej, obie projektowane regulacje dotyczą potencjalnie problematyki konstytucyjnej zasady nieretroakcji prawa. Dotyczą jednak również konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych. Pierwsza z zasad zakazuje właściwie wstecznego (retroaktywnego) działania przepisów ustawy. Działanie takie ma miejsce wtedy, gdy „prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, oceniać w świetle nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00). Jak wskazuje się jednocześnie w orzecznictwie TK „niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają” (wyroki z 27 lutego 2002 r., K 47/01 i z 5 listopada 2002 r., P7/01). TK podkreśla również, że „Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne

⁹ Wyroki TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97 i 8 stycznia 2009 r., P 6/09.

do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyroki z 10 grudnia 2007 r., P 43/07, z 19 marca 2007 r. K 47/05, z 18 października 2006 r., P 27/05 i z 20 stycznia 2009 r., P 40/07). TK wskazuje ponadto, że „działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów” (wyroki TK z 25 września 2000 r., K 26/99, z 8 marca 2005 r., K 27/03, z 19 marca 2007 r., K 47/05).

Z kolei zasada ochrony praw (słusznie) nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, majątkowych i niemajątkowych, nabytych w drodze konkretnych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, tj. „takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy”¹⁰. O naruszeniu tej zasady można przy tym zasadnie mówić tylko w przypadku zniesienia lub ograniczenia prawa podmiotowego lub maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91 i wyroki: z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, z 30 marca 2005 r., K 19/02, z 25 lipca 2006 r., P 24/05, z 18 września 2006 r., SK 15/05 i z 8 grudnia 2011 r., P 31/10).

Odnosząc się do analizowanej regulacji z art. 5 i 6 projektu ustawy i argumentacji przywołanej w jego uzasadnieniu należy wskazać, że wprowadzają one co prawda skutek retroaktywny, gdyż nakazują przyjmować, niezależnie od rzeczywistego stanu w tym zakresie, że po 8 września 2017 r. lub od dnia 9 września 2017 r. wskazane w nich osoby zachowują członkostwo w spółdzielni, ale odstępowanie od zasady nieretroakcji prawa w tym konkretnym przypadku może zostać uznane za zgodne z Konstytucją. Przepisy te bowiem „polepszają sytuację prawną” tych osób i jednocześnie brak jest obiektywnych przesłanek świadczących o pogorszeniu sytuacji prawnej pozostałych adresatów tych regulacji, w tym w szczególności wskazanych w nich spółdzielni.

¹⁰ Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 36.

C) ART. 7 PROJEKTU

W art. 7 projektu określono, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, przy czym art. 5 i 6 wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od 9 września 2017 r. Po pierwsze, przewidziano zatem, że zasadniczo ustawa wchodzi w terminie podstawowym, określonym w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. w terminie 14 dni. Po drugie, przewidziano jednak, że art. 5 i 6 wchodzi w życie w terminie krótszym, tj. z dniem ogłoszenia i dodatkowo z mocą wsteczną od 9 września 2017 r. Drugi, krótszy moment wejścia w życie tych regulacji wydaje się jednak uzasadniony, podobnie jak ich wsteczne działanie, o czym przekonują argumenty przedstawione powyżej. Dodatkowo można jednocześnie wskazać, że regulacje te nie powodują zasadniczo konieczności dostosowania się do nich przez ich adresatów. W tym ujęciu przepis nie budzi więc zastrzeżeń konstytucyjnych.

Na marginesie jedynie można sugerować dostosowanie treści tej regulacji do wymogów wynikających z § 51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który przewiduje, że „Przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie ..., z mocą od dnia ...” albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z tym, że art. ... z mocą od dnia ...”, albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...”. W konsekwencji przepis ten mógłby mieć następujące brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5 i 6, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 9 września 2017 r.”.

7. WNIOSKI KOŃCOWE

Powyższa analiza pozwala sformułować następujące wnioski końcowe w zakresie oceny zgodności z Konstytucją projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawartego w druku senackim nr 413:

1/ zakres i systematyka ustawy nowelizującej nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych w zakresie zasad prawidłowej legislacji;

2/ w celu pełnego nawiązania do zasad prawidłowej legislacji korekty wymaga jednak tytuł ustawy nowelizującej przewidziany w projekcie, który powinien brzmieć „USTAWA z dnia ...o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze”;

3/ w celu nawiązania do zasad prawidłowej legislacji w uzasadnieniu projektu ustawy należy również uzupełnić brak wymaganego

wyraźnie przez Regulamin Senatu i Regulamin Sejmu „oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”;

4/ w sensie konstytucyjnym w uzasadnieniu projektu ustawy brakuje ponadto bliższej analizy spełnienia wymogów dotyczących zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej w zakresie kryteriów celowości, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*, odnoszonych do proponowanych w projekcie regulacji karnych;

5/ projektowana ustawa nie rozwiązuje jednoznacznie problemów interpretacyjnych powstałych po wyroku TK w sprawie K 3/19;

6/ proponowane w art. 1 pkt 1 lit. a) i b) projektu ustawy zmiany w art. 3 ust. 1 u.s.m. nie budzą zastrzeżeń konstytucyjnych;

7/ wprowadzenie prawa kontroli działalności organów spółdzielni i składających się na nie szczegółowych uprawnień nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych;

8/ propozycję wprowadzenia regulacji określającej maksymalną czteroletnią kadencję zarządu i rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej uznać należy za propozycję konstytucyjną;

9/ propozycję możliwości uczestnictwa w walnym zgromadzeniu także przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość uznać należy za propozycję konstytucyjną;

10/ za konstytucyjną należy uznać propozycję wprowadzenia bezpośredniego wyboru prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej w spółdzielniach, w których liczba członków spółdzielni przekroczy 500, przy czym zastrzeżenia budzi jednak posłużenie się w projekcie ustawy określeniem „wybiera się w wyborach tajnych”, zamiast sformulowaniem „w głosowaniu tajnym”;

11/ propozycja określenia w ustawie maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia członków zarządu spółdzielni mieszkaniowej może zostać uznana za niekonstytucyjną;

12/ propozycja zobowiązania spółdzielni mieszkaniowych do podjęcia czynności związanych z rozgraniczeniem oraz połączeniem lub podziałem nieruchomości, a także ewidencją gruntów i budynków nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych;

13/ nie przesądzając jednoznacznie o konstytucyjności lub niekonstytucyjności proponowanych w projekcie regulacji karnych, należy stwierdzić, że ich uzasadnienie nie spełnia wymogów konstytucyjnych, co może skutkować uznaniem ich za wprowadzone w sposób arbitralny i w efekcie jednak niekonstytucyjny;

14/ przewidziane w art. 3 projektu ustawy terminy dostosowawcze spełniają wymogi konstytucyjne;

15/ regulacje z art. 5 i 6 projektu ustawy wprowadzają skutek retro-aktywny, ale mogą jednak zostać uznane za konstytucyjne;

16/ art. 7 projektu ustawy określający terminy wejścia w życie jej przepisów należy uznać za zgodny z wymogami konstytucyjnymi.