



Warszawa, dnia 14 października 2013 r.

PG VIII TK 37/12

U 2/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	15. 10. 2013
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 99) są niezgodne z przepisami art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), a przez to są niezgodne z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko uzupełniające:

- 1) § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 99) są

niezgodne z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r. i z art. 92 ust. 1, art. 7, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są natomiast zgodne z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 6 lutego 2013 r. Grupa posłów na Sejm (dalej: Wnioskodawcy) wystąpiła o stwierdzenie niezgodności przepisów § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 99) [dalej: rozporządzenie z 2013 r.], z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) [dalej: ustawa o rachunkowości], a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, oraz z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawców, zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, regulując kwestie nieobjęte zakresem spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym. Przepisy te nakładają na kasy oszczędnościowo – kredytowe (dalej: SKOK) obowiązek dokonywania odpisów aktualizujących w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w art. 35b

ustawy o rachunkowości oraz przewidują w tym zakresie zasady analogiczne do działających w oparciu o odmienne podstawy prawne banków, dla których w tej materii obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działaniem banków (Dz. U. Nr 235, poz. 1589 ze zm.). *Z tych względów, wprowadzone aktem wykonawczym, wydanym na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, regulacje pozostają w sprzeczności z postanowieniami tej ustawy, a poprzez wydanie rozporządzenia z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia w aspekcie przedmiotowym (zakresu spraw przekazanych do uregulowania), również z art. 92 Konstytucji (str. 3 wniosku).*

Uzasadniając ten zarzut, Wnioskodawcy podnieśli m.in., że, w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w drodze aktu wykonawczego na mocy upoważnienia zawartego w ustawie o rachunkowości, nie mieści się wprowadzenie dla SKOK, odmiennych od ogólnych, zasad dokonywania odpisów aktualizujących, a jedynie określenie szczególnych zasad ich rachunkowości, które to pojęcie nie obejmuje materii odnoszącej się do sposobu dokonywania odpisów (tworzenia rezerw). W delegacji ustawowej z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości zawarte jest upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia tylko i wyłącznie zasad rachunkowości SKOK, w tym zakresie informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym, co wyłącza zawarcie w tymże akcie wykonawczym regulacji dotyczących odpisów aktualizujących. Według Wnioskodawców, w aktualnym stanie prawnym brak jest zatem upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego regulującego zasady dokonywania odpisów aktualizujących przez SKOK.

Wnioskodawcy wskazali ponadto, że upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, jest sformułowane w sposób ogólny, jego treść *nie wskazuje bowiem czego dotyczyć będą szczególne zasady rachunkowości, które zostaną określone w rozporządzeniu. Jedynie przykładowo podano, że wśród zagadnień regulowanych w rozporządzeniu znajdzie się*

określenie zakresu informacji podatkowej (str. 4 wniosku). W Ich ocenie, taki sposób sformułowania upoważnienia ustawowego oznacza, że jego zakresem zostały objęte kwestie natury techniczno – proceduralnej, szczególne zasady rachunkowości w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Nie można zaś zakresu upoważnienia rozciągać na niewymienione w nim zagadnienia innej natury, takie jak kształtowanie polityki rachunkowości kas w zakresie wyceny ich aktywów i ustalania wyniku działalności (tamże).

W ocenie Wnioskodawców, przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia z 2013 r. *zmienia merytorycznie treść art. 35b ustawy o rachunkowości, który zawiera ogólną zasadę dokonywania odpisów aktualizujących należności z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich zapłaty oraz normuje zasady tworzenia odpisów aktualizujących do wysokości należnej nieobjętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem w przypadku dłużników postawionych w stan likwidacji bądź upadłości. Wnioskodawcy wskazali, że zaskarżone rozporządzenie przewiduje wyłączenia z obowiązku tworzenia odpisów aktywów, które nie występują w praktyce w portfelach SKOK (gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa albo banku mającego siedzibę w kraju członkowskim OECD) [str. 7 wniosku], pozbawia zaś SKOK możliwości dokonywania pomniejszeń z tytułu zabezpieczeń, które rzeczywiście występują w praktyce i z uwagi na charakter działalności są typowe dla SKOK. Zwrócili przy tym uwagę, że w § 6 pkt 5 rozporządzenia z 2013 r. dopuszcza się możliwość pomniejszenia odpisu aktualizującego, z uwagi na zabezpieczenie w postaci poręczenia podmiotu o dobrej sytuacji finansowej tylko do wysokości 15 % aktywów netto wystawcy zabezpieczenia, pomniejszonych o należne, lecz niewniesione wkłady na poczet kapitałów oraz akcje własne według ich wartości godziwej. Zdaniem Wnioskodawców, takie warunki uwzględnienia zabezpieczenia w postaci poręczenia podmiotu o dobrej sytuacji finansowej pozbawiają SKOK możliwości dokonywania tych pomniejszeń, ze względu na stosowane w praktyce ich działalności poręczenia osób fizycznych. Pojęcia użyte w § 6 pkt 5*

rozporządzenia z 2013 r., takie jak: aktywa, kapitały, fundusze i wkłady stosuje się wyłącznie w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych. Według Wnioskodawców, osoby fizyczne stanowią zaś niemal 100 % członków SKOK, dlatego występujące w działalności SKOK poręczenia to, co do zasady, poręczenia osób fizycznych. Konstrukcja § 6 pkt 5 rozporządzenia z 2013 r. bezzasadnie wyłącza więc możliwość pomniejszenia odpisów aktualizujących w przypadku poręczenia ustanowionego przez osobę fizyczną. *Za rażąco wadliwą* uznali także konstrukcję § 6 pkt 9 rozporządzenia z 2013 r., która pozwala na pomniejszenie odpisu aktualizującego z tytułu zabezpieczenia hipoteką wyłącznie w odniesieniu do kredytu mieszkaniowego, podczas gdy wartość zabezpieczenia hipotecznego nie zależy od rodzaju zabezpieczonego kredytu.

W ocenie Wnioskodawców, zastosowanie wobec SKOK nieadekwatnych względem nich przepisów, odnoszących się do banków, i zamieszczenie ich – bez merytorycznego uzasadnienia – w akcie wykonawczym, prowadzi do ograniczenia ich aktywności w zakresie udzielania pożyczek, przy równoczesnym wzroście bilansowych kosztów ich działalności wywołanym tworzeniem nowych rezerw, będąc przejawem swoistej dyskryminacji systemu SKOK wobec banków, mających przywilej zaliczania środków odprowadzanych do rezerw do kosztów uzyskania przychodów. Przyjęte w rozporządzeniu z 2013 r. rozwiązania, dotyczące pomniejszania podstawy dokonywania odpisów, są przy tym sprzeczne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji, *która nie dopuszcza tworzenia przepisów, które z uwagi na istotę organizacji i działalności ich adresata nie będą mogły w stosunku do niego mieć zastosowania, przepisów z założenia martwych* (str. 8 wniosku). Wnioskodawcy podnieśli przy tym, że *sprzeczne z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady subsydiarności* jest tworzenie przepisów, które nakładają na obywateli nadmierne ciężary lub ograniczenia bez dostatecznego uzasadnienia. Jako przykłady takich regulacji wskazali § 6 pkt 5 i 9 rozporządzenia z 2013 r.

Zdaniem Wnioskodawców, kwestionowane przepisy, na skutek przekroczenia granic upoważnienia ustawowego do ich wydania, naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż wkraczają w materię praw i obowiązków obywateli, która może być regulowana wyłącznie ustawą. Ustawa o rachunkowości, w określonych w niej granicach, pozostawia bowiem treść przyjmowanej przez jednostkę polityki rachunkowości jej swobodnemu wyborowi. W Ich ocenie, zaskarżone przepisy narzucają zaś treść polityki rachunkowej w zakresie odpisów aktualizujących należności z tytułu pożyczek i kredytów, ograniczając w istotnej mierze swobodę SKOK w jej kształtowaniu w granicach określonych przez ustawę.

Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że wkroczenie przez kwestionowane przepisy w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej jest daleko idące. Wynikające z nich narzucenie SKOK sztywnych zasad polityki rachunkowej w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących należności z tytułu pożyczek i kredytów ma bowiem bezpośredni wpływ na ustalenie wyniku finansowego ich działalności. Upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości obejmuje szczególne zasady rachunkowości SKOK, czyli reguły o charakterze technicznym, które decydują o formalnej stronie rachunkowej prezentacji zdarzeń gospodarczych. Tymczasem zaskarżone przepisy dotyczą treści przyjmowanej przez SKOK polityki rachunkowości w zakresie wyceny aktywów. Według Wnioskodawców, *przedmiot regulacji zaskarżonych przepisów rozporządzenia odbiega więc zasadniczo od przedmiotu ustawowego upoważnienia do ich wydania* (str. 9 wniosku).

Wnioskodawcy podnieśli ponadto, że w przypadku, gdy jednostce zostaje narzucona treść polityki rachunkowości odbiegająca w istotny sposób od przyjętej przez nią w poprzednim okresie sprawozdawczym, zachodzi konieczność takiego przedstawienia wyników finansowych za ten okres, aby były one porównywalne z wynikiem prezentowanym w okresie sprawozdawczym w oparciu o nowe zasady polityki rachunkowości. Jeżeli

wprowadzona przez kwestionowane przepisy zmiana dotyczy tak fundamentalnego zagadnienia, jak wycena aktywów, powstałych i wycenionych już we wcześniejszych okresach sprawozdawczych, a więc okoliczności mającej istotny wpływ na ustalenie wyniku finansowego SKOK w poprzednich okresach sprawozdawczych, wówczas zachodzi konieczność dokonania przez nie przeszacowania wartości tych aktywów i wyniku finansowego z poprzedniego okresu. Musi to być dokonane na początku okresu sprawozdawczego, w którym po raz pierwszy znajdują zastosowanie nowe zasady polityki rachunkowości. Zdaniem Wnioskodawców, okoliczność ta sprawia, że zaskarżona regulacja narusza także *konstytucyjną zasadę proporcjonalności, czy też minimalizacji ingerencji prawotwórczej* (str. 10 wniosku). Tym bardziej *niedopuszczalne jest i niezgodne z art. 92 Konstytucji*, aby taka nadmierna ingerencja w swobodę obywateli dokonywana była w akcie rangi niższej niż ustawa.

W ocenie Wnioskodawców, kwestionowana regulacja jest także niezgodna z art. 7 Konstytucji. Minister Finansów, wydając zaskarżone przepisy jako organ władzy publicznej, podjął bowiem działanie, do którego nie posiadał podstawy prawnej w postaci upoważnienia ustawowego. Kwestionowane przepisy naruszają również art. 22 Konstytucji, gdyż *stanowią zbędne ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez SKOK*. Wnioskodawcy wskazali przy tym, że ograniczenie takie byłoby dopuszczalne jedynie w ustawie oraz gdyby było dokonane ze względu na ważny interes publiczny. Ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, musi być na tyle doniosły, że ustawodawca uznaje jego ochronę za samoistną wartość. W kwestii zaś kształtowania przez jednostki swej polityki w zakresie zasad aktualizowania wartości aktywów ustawodawca za wartość podlegającą ochronie uznaje *raczej swobodę jednostek*.

Wnioskodawcy podnieśli ponadto, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zawarte w nich rozwiązania stanowią bowiem *nieuzasadnioną dyskryminację SKOK na tle wszystkich innych jednostek (z*

wyjątkiem banków, dla których (...) wyraźny przepis ustawy zawiera upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z ich działalnością) którym pozostawiono swobodę kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie ustalania wysokości odpisów aktualizujących należności (str. 10 wniosku).

Według Wnioskodawców, ograniczając w istotny sposób swobodą działalności SKOK oraz dyskryminując je w stosunku do innych podmiotów prawa, zaskarżone przepisy godzą tym samym w wolności obywatelskie. Działalność gospodarcza spółdzielni jest bowiem, zgodnie z art. 1 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze, wspólną działalnością jej członków, prowadzoną w ich interesie. Kwestionowana regulacja jest tym samym niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek złożony przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie został połączony z wnioskiem Grupy posłów na Sejm z dnia 2 marca 2012 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 45) – w celu wspólnego rozpatrzenia.

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów, zawartych we wniosku z dnia 6 lutego 2013 r., rozważyć należy kwestię formalną, dotyczącą zakresu dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, powinien odpowiadać wymogom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (pkt

1) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 2), sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4).

Wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym warunek, aby każdy wniosek skierowany do Trybunału zawierał zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu, oznacza, że do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania wniosku przez Trybunał Konstytucyjny. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa co do zasady na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4).

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (*vide* – Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., str. 113–114).

Wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy

czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). *Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).*

Zauważyć w tym kontekście należy, że w uzasadnieniu wniosku nie skonkretyzowano sposobu naruszenia przez kwestionowane przepisy treści praw podmiotowych określonych w art. 32 ust. 2 Konstytucji, które to skonkretyzowanie polegać miałyby na wykazaniu niezgodności zachodzącej pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a wymienioną normą konstytucyjną, oraz zarzutu tego nie uzasadniono.

Z konstytucyjnej zasady równości, zawartej w art. 32 ustawy zasadniczej, wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazanie tych elementów, które są prawnie relewantne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 65; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88). Wnioskodawcy nie wykazali istnienia cechy relewantnej, pozwalającej na uznanie podobieństwa bądź odmienności między SKOK a podmiotami, z którymi sytuacja prawna SKOK ma być porównywana. We wniosku nie doprecyzowano przy tym, o jakie podmioty chodzi.

Jak już wcześniej wskazano, Wnioskodawcy zarzucili kwestionowanym przepisom, iż przyjęte w nich rozwiązania stanowią nieuzasadnioną dyskryminację SKOK w porównaniu z wszystkimi innymi jednostkami (poza bankami), którym pozostawiono swobodę kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie ustalania wysokości odpisów aktualizujących należności.

Wydaje się, że takie sformułowanie nie może być uznane za wystarczające uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z wzorcem z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy nie wskazują, w istocie, na czym polegać ma naruszenie przez § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. konstytucyjnego zakazu dyskryminacji, nie przytaczają argumentów uzasadniających ten zarzut oraz dowodów na jego poparcie.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że, zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tej zasady jest zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastępowania skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże w konkretnej sytuacji, do której odnosi się skarga, argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy.

W świetle powyższego uznać należy, że, w niniejszej sprawie, wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r., w zakresie dotyczącym zarzutu ich niezgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji, nie spełnia określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymogów, pozwalających na jego merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Na marginesie jedynie zauważyć należy, że zasada równości, zawarta w art. 32 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Art. 32 stanowi całość normatywną. W ust. 1 wymienionego artykułu została sformułowana w sposób ogólny zasada równości jako norma konstytucyjna adresowana do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów je stanowiących. W ust. 2 zostało sprecyzowane bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu, żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001 r., sygn. K. 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215). Równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa, podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa, podmiotom, które taką cechę posiadają, i podmiotom, które jej nie posiadają. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie. Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm

prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5 – 6/1997, poz. 70, 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, Zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, czyli musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy – wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106 i 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25 oraz przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 855 ze zm.) (dalej: ustawa o SKOK), celem SKOK jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.). Na podstawie art. 3 ust. 1a ustawy o SKOK, po uzyskaniu zezwolenia

Komisji Nadzoru Finansowego, o którym mowa w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546 ze zm.), SKOK może także pośredniczyć w zbywaniu i odkupywaniu jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych lub tytułów uczestnictwa funduszy zagranicznych, funduszy inwestycyjnych otwartych z siedzibą w państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) innych niż państwo członkowskie Unii Europejskiej lub państwo należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA).

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27), *[a]rt. 3 ust. 1 (ustawy o SKOK) 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). (...) 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) [chodzi o publikację Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo – Kredytowymi, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 10/2007 r. – przypis własny]. 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) [chodzi o publikację Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo – Kredytowe, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 254/1994 r.– przypis własny].

Do rozliczeń prowadzonych przez SKOK stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.) o bankowych rozliczeniach pieniężnych (art. 3 ust. 2 ustawy o SKOK). Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.), SKOK są dostawcami usług płatniczych, mogącymi prowadzić działalność w przedmiocie świadczenia usług płatniczych, w zakresie, w jakim odrębne przepisy je do tego uprawnniają.

SKOK zaliczają się więc do specyficznych podmiotów, odznaczających się szeregiem cech odróżniających je od innych podmiotów gospodarczych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, *działalność gospodarcza prowadzona przez SKOK powinna mieć*

charakter niezarobkowy. Niezarobkowy charakter nie oznacza, że SKOK-i nie mogą osiągać dochodu, ale że dochód ten jest przeznaczany na realizację celów statutowych bez możliwości przeznaczenia go do podziału między członków. W wypadku SKOK-ów celem takim jest dostarczanie swoim członkom łatwo dostępnego kredytu, na jaki osoby o niskich dochodach nie mogą liczyć w bankach (...). Należy wskazać, że takie rozwiązanie jest charakterystyczne nie tylko dla SKOK-ów, ale wszelkiego typu organizacji not for profit, w tym także dla stowarzyszeń, czyli prawnie – organizacyjnej formy dobrowolnych zrzeszeń bezdyskusyjnie korzystających z ochrony art. 58 Konstytucji (...). Także w prawie modelowym, przygotowanym przez Światową Radę Związków Kredytowych, do której należy Kasa Krajowa, wyraźnie stwierdza się, że działalność not for profit jest jedną z istotnych cech odróżniających unie kredytowe, a więc także SKOK, od innych instytucji finansowych (OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4).

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano na specyficzny charakter działalności SKOK. W sentencji wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. IV CSK 462/07, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że *[k]asy oszczędnościowo-kredytowe wykonują działalność bankową, a w takim razie muszą, podobnie jak banki, w tej działalności kierować się normami określającymi poziom dopuszczalnego ryzyka bankowego. Istota tych norm jest taka sama, ponieważ istota działalności banków i kas jest identyczna – w jednym i drugim przypadku jest to działalność depozytowo-kredytowa (LEX nr 368445).*

W kontekście specyfiki działalności SKOK zauważyć należy, że w doktrynie przyjmuje się, iż są one polskim odpowiednikiem istniejących na świecie związków kredytowych (*credit unions*). Istotą tego typu organizacji jest idea samopomocy finansowej, polegająca na wzajemnym kredytowaniu się członków kasy ze zgromadzonych przez siebie w kasie środków pieniężnych, a także niezarobkowy charakter prowadzonej działalności wraz z wymogiem

istnienia więzi społecznej pomiędzy członkami kasy (*vide* – W. Srokosz, *op. cit.*, str. 15).

W literaturze SKOK są nazywane *quasi* – bankami (lub parabankami), ze względu na bankowy charakter wykonywanych przez nie czynności (udzielane pożyczki pochodzą ze środków obciążonych obowiązkiem zwrotu, zgromadzone oszczędności są obarczone ryzykiem utraty, a udzielanie oprocentowanych pożyczek i inwestowanie wolnych środków przynosi kasie dochód (*vide* – A. Balcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 10/2004, str. 26).

Podnieść należy, że celem utworzenia SKOK było stworzenie 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, *op. cit.*). W przeciwieństwie do banków, SKOK nie posiadają kapitału założycielskiego. Członkowie kasy pożyczają bowiem własne środki finansowe, pochodzące ze zgromadzonych wspólnie oszczędności (samopomoc finansowa). SKOK mogą świadczyć usługi finansowe w ograniczonym zakresie. Do czynności tych – co należy przypomnieć – należą m.in.: gromadzenie środków pieniężnych swoich członków, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie – na zlecenie członków – rozliczeń finansowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, *op. cit.*).

Działalność prowadzona przez SKOK jest zatem działalnością reglamentowaną, która ma specyficzny charakter, gdyż w jej ramach wykonywane są czynności o charakterze bankowym, co jest cechą odróżniającą te podmioty od innych jednostek (z wyjątkiem banków), do których mają

zastosowanie przepisy ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym zasad (polityki) rachunkowości.

Przedmiotowe zróżnicowanie uzasadnia odmienne traktowanie SKOK oraz innych podmiotów (poza bankami), w zakresie, w jakim mają do nich zastosowanie przepisy dotyczące zasad dokonywania odpisów aktualizujących, co nie oznacza jednak oceny zgodności zakwestionowanych przepisów – jako regulacji zawartych w akcie wykonawczym – z art. 32 ust. 2 Konstytucji dla potrzeb niniejszej sprawy. W zakresie dotyczącym tego wzorca, co już wskazano, postępowanie powinno bowiem zostać umorzone.

Przystępując do merytorycznej oceny zasadności zarzutów podniesionych we wniosku, na wstępie zauważyć trzeba, że Wnioskodawcy, jako jeden z wzorców kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie, wskazali art. 92 Konstytucji, tj. zarówno ustęp pierwszy, jak i drugi tegoż artykułu.

W przepisie art. 92 ust. 2 Konstytucji zawarty został zakaz tzw. subdelegacji, tj. przekazania przez organ, upoważniony do wydania rozporządzenia, swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi. Zaskarżone przepisy nie mają żadnego związku z naruszeniem wymienionego zakazu. Nie dotyczy go także podniesiony przez Wnioskodawców zarzut ich niekonstytucyjności.

Art. 92 ust. 2 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Zasadne jest wobec tego uznanie, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. nie są niezgodne z tym wzorcem kontroli.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku z dnia 6 lutego 2013 r. wynika, że podstawowy zarzut Wnioskodawców dotyczy wydania przepisów § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, określonego w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, oraz ich

sprzeczności z art. 35b tej ustawy, a tym samym naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jako pozostałe wzorce kontroli Wnioskodawcy wskazali art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej, co do którego w niniejszym stanowisku wyrażony już został pogląd o zasadności umorzenia postępowania w tym zakresie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawowym, na podstawie którego zostało wydane, a nadto – z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawowymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 70). Istnieje zatem funkcjonalny związek pomiędzy ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość, zaś o podziale, pomiędzy nimi, regulowanej materii decyduje ustawodawca. Z tego też względu zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi). Wolą ustrojodawcy było zwiększenie rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym. Art. 92 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do

rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie może uzupełniać tym aktem przesłanek realizowania normy prawnej zawartej w ustawie. W szczególności takiego działania organu nie usprawiedliwia posłużenie się przez ustawodawcę w delegacji formułą upoważniającą do określenia *szczegółowych zasad i trybu* (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, *op.cit.*). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, *szczegółowe zasady* nie mogą wprowadzać nowych (pozaustawowych) kryteriów, od których uzależnione jest nabycie prawa (*vide* – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11). Nie mogą również ustanawiać terminów o charakterze materialnoprawnym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60).

Jak już wcześniej podniesiono, ustawodawca ma przy tym obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana). Wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem oparte są zatem na założeniu, iż akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może też uchylać ani zmieniać przepisów obowiązujących ustaw ani nawet wkraczać w te dziedziny, które zostały

unormowane w innych ustawach (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2001 r., sygn. U. 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122).

Upoważnienie powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni. Wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale zezwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wytycznych. Na gruncie Konstytucji z 1997 r. w ogóle nie istnieje instytucja *upoważnienia blankietowego* jako podstawy wydania skutecznego, nienaruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie *cedować* funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie można prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97,

OTK ZU nr 4/1998, poz. 47 czy 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

W art. 92 Konstytucji nie zostało zdefiniowane pojęcie wytycznych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjął, iż *wytyczne* to wskazania zawarte w ustawie dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wytyczne mają mieć charakter merytoryczny. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mogą mieć charakter *negatywny*, tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć podmiotu wydającego rozporządzenie wyklucza się te, których ustawodawca sobie nie życzy, jak i charakter pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele danego unormowania czy funkcje, jakie ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści, które mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań) [*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, *op.cit.*; 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111 czy 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, *op.cit.*).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela.

Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą się znajdować w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy

konstytucyjnie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253 czy 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, *op. cit.* i przytoczone tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). W ustawie powinna być zawarta jakaś treść dyrektywna, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16).

Rozporządzenie z 2013 r. zostało podpisane przez Ministra Finansów w dniu 15 stycznia 2013 r., a weszło w życie z dniem 27 stycznia 2013 r.

Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie przepisu art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, który w dacie wydania tego rozporządzenia stanowił:

Art. 81 (...)

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia:

(...)

8) po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego:

(...)

d) szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym;

(...).

Przepis art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w cytowanym brzmieniu został dodany do tejże ustawy przez art. 81 pkt 5 lit. a ustawy o SKOK i wszedł w życie z dniem 27 października 2012 r. (z data tą, na podstawie art. 81 pkt 5 lit. b ustawy o SKOK, uchylono pkt 10 w art. 81 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zawierający dotychczasową delegację ustawową do

wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości SKOK).

Już po skierowaniu przez Wnioskodawców wniosku w niniejszej sprawie przepis art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości został, z dniem 12 czerwca 2013 r., zmieniony przez art. 3 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 613), otrzymując następujące brzmienie:

Art. 81 (...)

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia:

(...)

8) po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego:

(....)

d) szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym:

- zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym,*
- zasady wyceny aktywów i pasywów, w tym tworzenia odpisów aktualizujących*
- uwzględniając specyfikę działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.*

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w jego dotychczasowym brzmieniu, zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d tej ustawy w jego brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

W tym stanie rzeczy rozważyć należy, czy zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2013 r. podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z przepisem art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w brzmieniu nadanym mu przez art. 81 pkt 5 lit. a ustawy o SKOK, czy też podstawę oceny stanowić powinien przepis art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w brzmieniu nadanym mu przez art. 3 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo–kredytowych oraz niektórych innych ustaw, tj. brzmieniu obowiązującym od 12 czerwca 2013 r.

Zagadnienie podstawy kontroli aktów normatywnych w sytuacjach, w których podstawa ta ulega zmianie, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w szeregu orzeczeń. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie prezentował stanowisko, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 listopada 1997 r., sygn. U. 6/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 65; 8 grudnia 1998 r., sygn. U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118; 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, *można sformułować bardziej ogólne zasady, w myśl których – w braku odmiennych uregulowań prawnych – dla oceny treści normy prawnej miarodajne są normy prawne wyższego rzędu obowiązujące w okresie, w którym dana norma podlegająca kontroli jest stosowana, natomiast przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia należy brać pod uwagę regulacje prawne z dnia wydania badanego przepisu. W odniesieniu do rozporządzeń oznacza to, że dla oceny treści rozporządzenia miarodajne są przepisy konstytucyjne i ustawy obowiązujące w okresie, w którym rozporządzenie to jest stosowane. Dla oceny*

kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu rozporządzenia i trybu jego ustanowienia miarodajne są regulacje konstytucyjne i ustawowe obowiązujące w dniu wydania danego przepisu rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności regulacji określających zakres spraw przekazanych do unormowania. Jeżeli – w świetle art. 92 Konstytucji – rozporządzenia mają być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, to mogą one regulować wyłącznie sprawy przekazane do unormowania w chwili wydawania rozporządzenia (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16, podobnie w wyroku z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96).

Utrata mocy obowiązującej przez przepis ustawowy stanowiący podstawę wydania rozporządzenia pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej samego rozporządzenia. Zasada ta znajduje zastosowanie również w sytuacji, w której zmianie ulega przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Ustawodawca może jednak postanowić o utrzymaniu mocy obowiązującej rozporządzeń wydanych na podstawie uchylonego bądź zmienionego przepisu ustawowego. W takich przypadkach podstawy obowiązywania przepisów rozporządzenia, w okresie po wejściu w życie ustawy uchylającej lub zmieniającej przepis ustawowy upoważniający do jego wydania, nie stanowią nowe przepisy upoważniające, ale przepisy przejściowe zamieszczone w ustawie, która uchyla lub zmienia dotychczasowe przepisy udzielające upoważnień do wydawania rozporządzeń. Treść nowych przepisów upoważniających, a w szczególności zakres udzielonych przez nie kompetencji prawodawczych, nie ma znaczenia dla obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych.

W związku z powyższym, uznać należy, iż właściwym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w brzmieniu nadanym mu przez art. 81 pkt 5 lit. a ustawy o SKOK (dalej: art. 81

ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r.).

Będące przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. mają następujące brzmienie:

§ 5. 1. W zasadach (polityce) rachunkowości kasy dotyczących zasad ostrożności powinny zostać uwzględnione w szczególności zasady dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek (podstawa dokonywania odpisów) w wysokości:

- 1) co najmniej 35% podstawy dokonywania odpisów w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat pożyczki, kredytu lub odsetek został przekroczony o trzy miesiące i nie przekracza dwunastu miesięcy;*
- 2) 100% podstawy dokonywania odpisów w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat pożyczki, kredytu lub odsetek został przekroczony o dwanaście miesięcy.*

2. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, tworzy się, aktualizuje wartość oraz rozwiązuje najpóźniej w ostatnim dniu miesiąca kończącego kwartał.

3. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, rozwiązuje się, z zastrzeżeniem ust. 4, po wygaśnięciu przyczyn ich utworzenia.

4. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów zmniejsza się odpowiednio do:

- 1) zmniejszenia się podstawy dokonywania odpisów;*
- 2) wzrostu wartości zabezpieczenia pomniejszającego podstawę dokonywania odpisów.*

5. Należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.

6. Odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych.

7. Rozwiązane odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, podlegają zaliczeniu do pozostałych przychodów operacyjnych.

§ 6. Podstawa dokonywania odpisów aktualizujących może być pomniejszona o zabezpieczenie w postaci:

- 1) gwarancji lub poręczenia Skarbu Państwa – w wysokości 100% kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją;
- 2) blokady rachunku lokaty złożonej w kasie wraz z pełnomocnictwem do pobrania środków z rachunku lokaty – do wysokości 100% środków zablokowanych na rachunku;
- 3) gwarancji lub poręczenia banku mającego siedzibę w kraju będącym członkiem OECD, w przypadku gdy sytuacja ekonomiczno–finansowa tego banku nie budzi obaw – do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją;
- 4) gwarancji lub poręczenia jednostki samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej o dobrej sytuacji ekonomiczno– finansowej, przy czym uwzględniana kwota zabezpieczenia powinna wynikać z uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalania maksymalnej wysokości pożyczek, gwarancji i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym – do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją;
- 5) gwarancji lub poręczenia podmiotu o dobrej sytuacji ekonomiczno– finansowej innego niż podmioty określone w pkt 1, 3 i 4 – do wysokości 15%

aktywów netto wystawcy zabezpieczenia, pomniejszonych o należne, lecz niewniesione wkłady na poczet kapitałów (funduszy) oraz o akcje własne według ich wartości godziwej, a także nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty;

- 6) zastawu rejestrowego na wierzytelności z rachunku lokaty złożonej w innej kasie lub w banku mającym siedzibę w kraju będącym członkiem OECD, w przypadku gdy sytuacja ekonomiczno-finansowa tej kasy lub tego banku nie budzi obaw – wraz z oświadczeniem o blokadzie lokaty oraz pełnomocnictwem do pobrania środków z rachunku lokaty, do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty możliwej do uzyskania w przypadku konieczności zaspokojenia się z przedmiotu przewłaszczenia lub jego wartości bilansowej i do wysokości nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty;*
- 7) przeniesienia na kasę przez dłużnika, do czasu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją, prawa własności lub ustanowienia zastawu rejestrowego na prawach z rzeczy ruchomej, na warunkach określonych przez strony w umowie, do wysokości nieprzekraczającej 50% kwoty możliwej do uzyskania w przypadku konieczności zaspokojenia się z przedmiotu przewłaszczenia lub jego wartości bilansowej i do wysokości nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty;*
- 8) przeniesienia na kasę przez dłużnika, do czasu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami i prowizją, prawa własności lub ustanowienia zastawu rejestrowego na prawach z papierów wartościowych Skarbu Państwa lub Narodowego Banku Polskiego, lub papierów wartościowych emitowanych przez banki centralne lub rządy krajów będących członkiem OECD – do wysokości nieprzekraczającej 50% według ich wartości bilansowej;*
- 9) hipoteki ustanowionej, w związku z udzieleniem kredytu mieszkaniowego, na:*
 - a) nieruchomości,*

- b) użytkowaniu wieczystym,*
 - c) własnościowym spółdzielczym prawie do lokalu mieszkalnego,*
 - d) spółdzielczym prawie do lokalu użytkowego,*
 - e) prawie do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej,*
 - f) prawie do lokalu mieszkalnego w domu budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia jej własności na członka*
 - do wysokości nie wyższej niż wpis do hipoteki oraz nie wyższej niż 50% wartości ustalonej na podstawie wyceny rzeczoznawcy pomniejszonej o powstałe wcześniej obciążenia, jeżeli nie uwzględnia tego wycena rzeczoznawcy, w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat kredytu lub odsetek nie przekracza pięciu lat;*
- 10) przelewu wierzytelności z rachunku lokaty złożonej w banku lub w innej kasie wraz z oświadczeniem o blokadzie lokaty oraz pełnomocnictwem do pobrania środków z rachunku lokaty do wysokości nieprzekraczającej 75% środków na rachunku lokaty.*

Z treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., wynika, że Minister Finansów został upoważniony do określenia w rozporządzeniu szczególnych zasad rachunkowości SKOK, w tym zakresie informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym.

Oceniając konstytucyjność zaskarżonych przepisów w kontekście naruszenia przez nie hierarchii źródeł prawa odnotować należy, że w przepisie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., ustawodawca określił podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia oraz przedmiot regulacji.

Upoważnienie ustawowe z tegoż przepis nie zawiera natomiast wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, czyli sposobu, w jaki dana materia powinna być uregulowana. W świetle powołanego wcześniej

orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zawarty w przepisie upoważniającym nakaz wydania rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego nie może zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W sytuacji, gdy przedmiotem regulacji podustawowej miałyby być szczególne zasady rachunkowości SKOK, w upoważnieniu do jej wydania powinny być zawarte wskazówki dotyczące kierunku i merytorycznej treści rozporządzenia, nakazujące uwzględnienie specyfiki tych podmiotów w kontekście realizacji celów ustawy. Zauważyć bowiem należy, że z literalnego brzmienia art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., wynika, że zamiarem ustawodawcy było upoważnienie do określenia w akcie wykonawczym specjalnych zasad rachunkowości, uwzględniających specyfikę SKOK. Wskazuje na to użycie w tym przepisie pojęcia *szczególne*, oznaczającego *jedyne w swoim rodzaju, osobliwe, specjalne, odznaczające się czymś osobliwym*. Pojęcie to ma inny zakres znaczeniowy aniżeli pojęcie *szczegółowe, które oznacza dokładne, drobiazgowo, dotyczące szczegółów* (*vide* – E. Sobol, *Podręczny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1996 r., str. 966).

Przedmiotowych wytycznych nie da się precyzyjnie zrekonstruować z pozostałych przepisów ustawy o rachunkowości, w tym także dotyczących zasad polityki rachunkowej, które mają charakter ogólny i odnoszą się zasadniczo do wszystkich podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W kontekście braku wytycznych w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., podnieść należy, że przepis ten nie został zaskarżony przez Wnioskodawców. Nie może być zatem przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Możliwa jest jednak kontrola konstytucyjna zaskarżonego rozporządzenia, z punktu widzenia jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, także wówczas, gdy przepisy ustawowe, upoważniające do wydania

rozporządzenia, nie zostały zaskarżone w celu zbadania ich zgodności z wymogami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie może orzekać o niekonstytucyjności aktu niezaskarżonego, co jednak nie przeszkadza przeprowadzeniu oceny aktu zaskarżonego z wykorzystaniem argumentów płynących z treści niezaskarżonego upoważnienia ustawowego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3 i 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163).

Ustawodawca, w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., w odniesieniu do przedmiotu, którego dotyczyć miało rozporządzenie wydane na jego podstawie, ograniczył się do wskazania, że ma ono regulować szczególne zasady rachunkowości SKOK, w tym zakres informacji wykazywanej w sprawozdaniu finansowym.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy zatem w istocie oceny, czy, w oparciu o tak sformułowane upoważnienie, Minister Finansów był uprawniony do wydania zaskarżonej regulacji oraz czy nie jest ona sprzeczna z innymi przepisami ustawy o rachunkowości.

Przystępując do oceny zasadności zarzutu zgodności kwestionowanych przepisów z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., wskazać należy, że, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o rachunkowości, poprzez *przyjęte zasady (politykę) rachunkowości* rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych.

Przedmiotowa definicja odnosi się do rozumienia pojęcia *przyjęte zasady (polityka) rachunkowości* i dotyczy rozwiązań wybranych i stosowanych przez określoną jednostkę. Wydaje się w związku z tym, że nie odnosi się do pojęcia

zasady rachunkowości z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości. Poprzez *zasady rachunkowości*, o których mowa w tym przepisie, należy bowiem rozumieć, określone w ustawie o rachunkowości, reguły dotyczące rachunkowości, w ramach których muszą mieścić się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych.

W doktrynie przyjmuje się, że, opisane w ustawie o rachunkowości, zasady rachunkowości można podzielić na dwie grupy.

Pierwsza obejmuje zasady zwane nadrzędnymi, których stosowanie ma charakter obligatoryjny. Do grupy tej zalicza się m.in. zasadę rzetelnej i jasnej prezentacji zdarzeń gospodarczych w sprawozdaniu finansowym (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości), zasadę przewagi treści nad formą (art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości), zasadę istotności (art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości), zasadę ciągłości i kontynuacji działania (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości), zasadę memoriału (art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości), zasadę ostrożności (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości), zasadę indywidualnej wyceny (art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości).

Do grupy drugiej zalicza się te zasady rachunkowości o charakterze fakultatywnym, których stosowanie uzależnione jest od wyboru kierownika jednostki, n.p. metoda amortyzacji środków trwałych, częstotliwość wyceny aktywów i pasywów zgodnie z zasadą wyceny bilansowej (*vide* – E. Dreliszak, [w:] *Komentarz do ustawy o rachunkowości*, pod. red. A. Jarugowej i T. Martyniuka, Gdańsk 2009 r., str. 104 i 105).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, podmioty, do których ma zastosowanie ta ustawa, obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Treść tego ustępu należy analizować w kontekście zapisów art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o rachunkowości, są to bowiem regulacje wzajemnie się uzupełniające. Wynika z nich obowiązek takiego doboru zasad

(polityki) rachunkowości i późniejszego konsekwentnego ich stosowanie, które powinny zapewnić odpowiednią (wysoką) jakość sprawozdań finansowych.

Jakość sprawozdań finansowych to taka ich właściwość, która powoduje, że informacje w nich zawarte są użyteczne dla szerokiego grona odbiorców do podejmowania decyzji gospodarczych. Koncepcję rzetelnego i jasnego obrazu sytuacji finansowej i wyników działalności podmiotu należy traktować w kategoriach koncepcji naczelnej, której podporządkowane są inne cechy jakościowe informacji finansowych (istotność, zrozumiałość, neutralność, ostrożność itp.) i która stanowi punkt odniesienia dla całego systemu rachunkowości jednostki.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zdarzenia ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. W myśl tej zasady (określanej jako zasada przewagi treści nad formą), w razie niezgodności między istotą ekonomiczną transakcji i zdarzeń gospodarczych (głównie ich skutkami ekonomicznymi) a ich formą prawną, wyraźny prymat ma treść ekonomiczna. Ma ona na celu zapewnienie wykazywania w systemie rachunkowości danego podmiotu zdarzeń mających rzeczywisty wpływ na jej aktywa i zobowiązania finansowe.

W art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości określony został zakres przedmiotowy rachunkowości jednostki, który obejmuje m.in.: przyjęte zasady (politykę) rachunkowości (pkt 1); prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym (pkt 2); okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (pkt 3); wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego jednostki (pkt 4); sporządzanie sprawozdań finansowych (pkt 5).

Podmioty, do których ma zastosowanie ustawa o rachunkowości, mają zatem obowiązek wyboru i opracowania zasad rachunkowości zgodnych z tą ustawą i zapewniających wymaganą jakość sprawozdań finansowych, tj. jasne i

rzetelne odzwierciedlenie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki.

W oparciu o wyrażoną w art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości tzw. zasadę istotności, dopuszczalne jest, w ramach przyjętych zasad rachunkowości, stosowanie uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnego ujemnego wpływu na realizację obowiązku, o którym mowa w ust.1 tegoż artykułu.

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, *w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.* Przepis ten określa kluczową zasadę dla rachunkowości, tj. tzw. memoriał. Skutkiem jej stosowania są takie kategorie ekonomiczne, jak: aktywa i zobowiązania oraz przychody (zyski) i koszty (straty). Zasada memoriałowa oznacza obowiązek dokonania pomiaru i ujęcia skutków finansowych zdarzeń gospodarczych w momencie ich wystąpienia, niezależnie od momentu realizacji wynikających z nich przepływów pieniężnych.

W rozumieniu ustawy o rachunkowości, aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych (art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości). Wszystkie należności są aktywami i muszą spełniać wymienione warunki łącznie, aby mogły być prezentowane w bilansie jako aktywa. Należność jest kontrolowana, jeżeli jednostka kontroluje korzyści, jakie może otrzymać z tego składnika aktywów. Może być prezentowana jako składnik aktywów, jeżeli spowoduje w przyszłości wpływ do jednostki korzyści majątkowych.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości, *określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz*

wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności, o której mowa w art. 7.

Cytowany przepis nakazuje wyodrębnienie w rachunkowości istotnych zdarzeń, co stanowi jeden z niezbędnych elementów zapewnienia wysokiej jakości informacji prezentowanych w sprawozdaniu finansowym jednostki, a tym samym spełnienia zasady rzetelnej i jasnej prezentacji zdarzeń gospodarczych, o której mowa w art. 4 ustawy o rachunkowości. Jest przejawem, obowiązującej w polityce rachunkowości, zasady tzw. kompletności.

W myśl wskazanych w ustawie o rachunkowości regulacji, informacja finansowa, aby była wiarygodna, musi być zgodna z zasadą ostrożności.

Jak stanowi przepis art. 7 ustawy o rachunkowości:

Art. 7. 1. Poszczególne składniki aktywów i pasywów wycenia się stosując rzeczywiście poniesione na ich nabycie (wytworzenie) ceny (koszty), z zachowaniem zasady ostrożności. W szczególności należy w tym celu w wyniku finansowym, bez względu na jego wysokość, uwzględnić:

- 1) zmniejszenia wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów, w tym również dokonywane w postaci odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych;*
- 2) (uchylony);*
- 3) wyłącznie niewątpliwe pozostałe przychody operacyjne i zyski nadzwyczajne;*
- 4) wszystkie poniesione pozostałe koszty operacyjne i straty nadzwyczajne;*
- 5) rezerwy na znane jednostce ryzyko, grożące straty oraz skutki innych zdarzeń.*

2. Zdarzenia, o których mowa w ust. 1, należy uwzględnić także wtedy, gdy zostaną one ujawnione między dniem bilansowym a dniem, w którym rzeczywiście następuje zamknięcie ksiąg rachunkowych.

3. Wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych.

Określona w wymienionym przepisie zasada ostrożności odnosi się do dwóch, ściśle ze sobą powiązanych, aspektów rachunkowości, tj. wyceny bilansowej i pomiaru wyników.

W sferze wyceny bilansowej zasada ostrożności, zwana także zasadą ostrożnej wyceny, ma na celu zapewnienie, by, w sprawozdaniu finansowym, wartość majątku (aktywów) podmiotu nie została zawyżona, zaś wartość zobowiązań zaniżona, co doprowadziłoby do nieuzasadnionego zawyżenia jego kapitału własnego, a co za tym idzie osłabienia bezpieczeństwa wierzycieli jednostki. Zasada ostrożnej wyceny przy sporządzaniu sprawozdania finansowego nie upoważnia przy tym do tworzenia ukrytych kapitałów rezerwowych lub nadmiernych rezerw (odpisów aktualizujących), gdyż sprawozdanie finansowe mogłoby być wówczas niewiarygodne, a tym samym wprowadzać w błąd. Prowadziłoby przy tym do nieuzasadnionego, nadmiernego zaniżania w sprawozdaniu finansowym wyniku finansowego i kapitałów własnych jednostki.

W sferze pomiaru wyników zasada ostrożności ma zapewniać ujawnianie w sprawozdaniu finansowym (rachunku zysków i strat) tylko niewątpliwych, przypadających na rzecz jednostki przychodów (zrealizowanych) oraz wszystkich kosztów i strat, które powstały w wyniku jej działalności lub których powstania na podstawie racjonalnych założeń oczekuje się w przyszłości.

Zastosowanie zasady ostrożności w odniesieniu do wyceny bilansowej powinno więc skutkować prezentacją w bilansie realnej (niezawyżonej) wartości zasobów majątkowych jednostki. W odniesieniu do ustalania wyniku

finansowego przestrzeganie zasady ostrożności oznacza uznanie jedynie pewnych przychodów oraz wszystkich kosztów. Zasada ostrożności wymaga również uwzględnienia w wyniku finansowym rezerw na znane jednostkom ryzyko, grożące straty oraz skutki innych zdarzeń.

Warto zaznaczyć, że zasada ostrożności różnicuje system bilansowy i system podatkowy. Prawo podatkowe nie akceptuje zasady ostrożności, przyjmując poniesienie kosztu jako warunek konieczny jego uznania. Koszty wynikające z zastosowania zasady ostrożności na ogół nie stanowią kosztów uzyskania przychodu w rozumieniu prawa podatkowego (*vide* – P. Kabalski, [w:] *Komentarz do ustawy o rachunkowości, op. cit.*, str. 198, 200).

Sposób wyceny aktywów i pasywów (nie rzadziej niż na dzień bilansowy) określony został w art. 28 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z ustępem 1 pkt 7 tegoż artykułu, należności i udzielone pożyczki na dzień bilansowy są wyceniane w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności. Przy czym należności i udzielone pożyczki, zaliczone do aktywów finansowych, mogą być wyceniane według skorygowanej ceny nabycia, a jeżeli jednostka przeznaczą je do sprzedaży w okresie do 3 miesięcy, to według wartości rynkowej lub inaczej określonej wartości godziwej (art. 28 ust. 1 pkt 7a ustawy o rachunkowości). W przypadku należności przeterminowanych, kwota wymaganej zapłaty oznacza obowiązek naliczenia odsetek.

Podnieść należy, że zasada ostrożności nakazuje ocenę, czy nie nastąpiła trwała utrata wartości użytkowej lub handlowej aktywów, o której mowa w art. 28 ust. 7 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tym przepisem, trwała utrata wartości zachodzi wtedy, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że kontrolowany przez jednostkę składnik aktywów nie przyniesie w przyszłości w znaczącej części lub w całości przewidywanych korzyści ekonomicznych. Uzasadnia to dokonanie odpisu aktualizującego doprowadzającego wartość składnika aktywów wynikającą z ksiąg rachunkowych do ceny sprzedaży netto, a w przypadku jej braku – do ustalonej w inny sposób wartości godziwej (*vide*

także – J. Włodarska, [w:] *Komentarz do ustawy o rachunkowości, op. cit.*, str. 472).

Rezultatem stosowania zasady ostrożności przy sprawozdaniach finansowych, o której mowa w ustawie o rachunkowości, jest więc dokonywanie odpisów aktualizujących wartość należności.

W świetle przedstawionych uregulowań ustawy o rachunkowości, w szczególności dotyczących obowiązku uwzględnienia w wyniku finansowym jednostki zmniejszenia wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów z zachowaniem zasady ostrożności, nie można uznać, że pojęcie *szczególne zasady rachunkowości* z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości obejmuje również szczegółowe zasady i sposób dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek i kredytów przez SKOK. Nie jest możliwe dokonanie, na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości, takiej rekonstrukcji upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu sprzed 12 czerwca 2013 r., która pozwalałaby na przyjęcie, iż uprawniało ono do uregulowania w drodze rozporządzenia odrębnych zasad dokonywania odpisów aktualizujących przez SKOK.

Tym bardziej, jeśli uwzględni się, iż problematyka odpisów aktualizujących została uregulowana na poziomie ustawowym, tj. w art. 35b ustawy o rachunkowości, który stanowi:

Art. 35b. 1. Wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do:

1) należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub w stan upadłości – do wysokości należności nieobjętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności, zgłoszonej likwidatorowi lub sędziemu komisarzowi w postępowaniu upadłościowym;

- 2) *należności od dłużników w przypadku oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego – w pełnej wysokości należności;*
- 3) *należności kwestionowanych przez dłużników oraz z których zapłatą dłużnik zalega, a według oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika spłata należności w umownej kwocie nie jest prawdopodobna – do wysokości niepokrytej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności;*
- 4) *należności stanowiących równowartość kwot podwyższających należności, w stosunku do których uprzednio dokonano odpisu aktualizującego – w wysokości tych kwot, do czasu ich otrzymania lub odpisania;*
- 5) *należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców – w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności.*

2. Odpisy aktualizujące wartość należności zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub do kosztów finansowych – zależnie od rodzaju należności, której dotyczy odpis aktualizacji.

3. Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.

4. Należności, o których mowa w ust. 3, od których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych.

Przepis art. 35b ustawy o rachunkowości wskazuje zatem sposób dokonywania odpisów aktualizujących oraz sytuacje, w których istnieje obowiązek ich dokonania.

W szczególności wskazać należy, że, zgodnie z art. 35b ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, istnieje obowiązek dokonania odpisu aktualizującego

należności od dłużnika w pełnej wysokości tych należności, w razie oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości tegoż dłużnika, jeżeli jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego. Zgodnie zaś z regulacją z art. 35b ust. 1 pkt 3 tej ustawy, konieczne jest dokonanie odpisu aktualizującego do wysokości niepokrytej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności, w odniesieniu do należności kwestionowanych przez dłużnika oraz z którymi dłużnik zalega, jeżeli ocena jego sytuacji majątkowej i finansowej wskazuje, że spłata należności nie jest prawdopodobna.

Przepis art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości nakazuje z kolei dokonanie odpisu aktualizującego w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu na nieściągalne należności, w przypadku należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, uzasadnionego rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców. Warto zauważyć, że przepis ten odnosi się do tych sytuacji, których nie dotyczą unormowania zawarte w pkt 1 – 4 ust. 1 wymienionego art. 35b.

Przepisy § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2013 r. nakładają na SKOK obowiązek uwzględnienia w zasadach rachunkowości, dotyczących zasad ostrożności, zasad dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, określając przy tym procentową wysokość odpisu aktualizującego w odniesieniu do podstawy dokonywania odpisów – w zależności od okresu przekroczenia ustalonego przez kasę terminu spłaty co najmniej jednej raty pożyczki, kredytu lub odsetek. W przypadku, gdy okres ten wynosi od 3 do dwunastu miesięcy, wysokość odpisu aktualizującego musi wynosić co najmniej 35 % podstawy jego dokonania. W razie przekroczenia terminu spłaty o ponad 12 miesięcy – 100 % podstawy.

Przepis § 5 rozporządzenia z 2013 r. zawiera ponadto – co należy przypomnieć – regulacje odnoszące się do odpisów aktualizujących wartość

należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, które dotyczą: terminu, do jakiego możliwe jest tworzenie, aktualizacja wartości oraz rozwiązywanie tych odpisów (ust. 2); rozwiązywania odpisów aktualizujących w razie wygaśnięcia przyczyn ich utworzenia (ust. 3); zmniejszania odpisów aktualizujących wartość należności odpowiednio do zmniejszenia się podstawy dokonywania odpisów oraz wzrostu wartości zabezpieczenia zmniejszającego tę podstawę (ust. 4), obowiązku zmniejszania dokonanych odpisów aktualizujących o wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek, kredytów i naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, w razie ich umorzenia, przedawnienia lub nieściągalności (ust. 5), obowiązku zaliczania odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek, kredytów i naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, do pozostałych kosztów operacyjnych (ust. 6) oraz obowiązku zaliczania rozwiązanych odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek, kredytów i naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek, do pozostałych przychodów operacyjnych (ust. 7).

W § 5 rozporządzenia z 2013 r. określono zatem, w sposób odmienny niż w art. 35b ustawy o rachunkowości, przesłanki dokonywania odpisów aktualizujących i sposób określania wysokości tych odpisów. W tym zakresie doszło zatem do modyfikacji rozwiązań ustawowych w drodze regulacji podustawowej.

Przepis § 6 rozporządzenia z 2013 r. określa katalog zabezpieczeń, o które może być pomniejszona podstawa dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności, oraz ustala wysokość pomniejszenia tejże podstawy, w zależności od rodzaju zabezpieczenia. Z brzmienia tego przepisu wynika, że katalog ten ma charakter zamknięty. Kwestia ta nie jest przedmiotem unormowania w art. 35b ustawy o rachunkowości. W tym zakresie w akcie wykonawczym nastąpiło zatem uzupełnienie regulacji zawartych w ustawie.

W konsekwencji uznać należy, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. zawierają regulacje niezgodne z art. 35b ustawy o rachunkowości.

Wskazać ponadto należy, że w sytuacji, gdy regulacje dotyczące dokonywania odpisów aktualizujących, dokonywanych przez SKOK, zostały wprowadzone na poziomie ustawowym, nawet ewentualne ich doprecyzowanie w drodze aktu wykonawczego byłoby dopuszczalne jedynie na podstawie wyraźnego w tym zakresie upoważnienia ustawowego. W tym miejscu ponownego podkreślenia wymaga, że w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego do uregulowania tej kwestii w akcie podustawowym.

We wskazanym kontekście ponownie trzeba podkreślić, że rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Powinno być zatem wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy i w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia (co do przedmiotu i treści normowanych stosunków). Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia podlega zawsze wykładni ścisłej, nigdy – rozszerzającej i celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, *op. cit.*). Rozporządzenie nie może uzupełniać ani modyfikować upoważnienia do jego wydania. Sytuacja taka ma zaś miejsce w przypadku regulacji zawartych w kwestionowanych przepisach.

Oceny niezgodności z Konstytucją § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r., z uwagi na wykroczenie przez te przepisy poza zakres delegacji ustawowej do ich wydania, nie zmienia ewentualna merytoryczna zasadność, czy wręcz konieczność, wprowadzenia zawartych w tychże przepisach regulacji.

Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być bowiem usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z

rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36). Niedopuszczalne jest zatem modyfikowanie czy uzupełnienie przez organ wykonawczy upoważnienia, nawet jeżeli może się to wydawać celowe z jakiegokolwiek punktu widzenia. Akty wykonawcze do ustawy mogą zawierać tylko takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96 i 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 51). Nawet jeśli organ wykonawczy przekonany jest o celowości czy racjonalności zamieszczenia w rozporządzeniu pewnych postanowień, nie uprawnia go to do uzupełniania czy modyfikowania normy ustawowej. Organ wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12).

W świetle przytoczonej powyżej argumentacji uznać należy, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. wykraczają poza zakres upoważnienia do ich wydania określonego w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., oraz w sposób niedopuszczalny modyfikują i uzupełniają regulację zawartą w przepisie art. 35b tej ustawy. Tym samym, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 35b ustawy o rachunkowości oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 7 Konstytucji, podnieść należy, że przepis ten statuuje zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zasada legalizmu odnosi się nie tylko do ustawodawstwa, lecz do prawotwórstwa w ogóle. Ma szczególne znaczenie odnośnie do stanowienia

aktów wykonawczych, zwłaszcza rozporządzeń wydawanych na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, którego obowiązkowe składniki określa sama Konstytucja (*vide* – W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007 r., uwagi do art. 7, str. 9).

Wydanie rozporządzenia z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego stanowi działanie naruszające zasadę legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji.

W niniejszej sprawie kwestionowane przepisy zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2013 r., a tym samym z naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

Należy zatem uznać, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. są niezgodne również z art. 7 Konstytucji.

Odnosząc się do wskazanych przez Wnioskodawców, jako wzorce kontroli, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zauważyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym klauzula *ważnego interesu publicznego* zawarta w art. 22 Konstytucji obejmuje przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczające granice wszelkiej ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69), jak również prezentowane było stanowisko, że klauzula ta obejmuje inne jeszcze wartości, niewymienione w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (tak w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33 i 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, *op. cit.*).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09, *art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje ogólną zasadę*

proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normę zawartą w powołanym przepisie należy stosować kumulatywnie z normami zamieszczonymi w przepisach dotyczących poszczególnych wolności i praw, które również przewidują proporcjonalne ograniczenia tych wolności i praw, czyli art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (...) [OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 74).

Wydaje się w związku z tym, że w niniejszej sprawie, przy ocenie konstytucyjności kwestionowanych przepisów, należy uwzględnić przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej przewidziane przez ustrojodawcę w obydwu wymienionych przepisach ustawy zasadniczej (podobnie przyjęto w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

Zgodnie z art. 22 Konstytucji, *ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

Przepis ten, dotycząc wolności prowadzenia działalności gospodarczej, sam tej wolności nie ustanawia. Ustanawiają ją przede wszystkim art. 20 Konstytucji oraz – w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków tej wolności – inne normy konstytucyjne (m.in. art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Przepis art. 22, uzupełniając treść art. 20 Konstytucji, tworzy podstawy ustroju gospodarczego Polski (*vide* – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Warszawa 2000 r., str. 78, 79). Użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu *wolność działalności gospodarczej* świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr

6/A/2004, poz. 56 czy 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116).

Adresatami wolności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i art. 22 Konstytucji, są osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi. Natomiast nie są jej adresatami państwo i inne instytucje publiczne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82; 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31; 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

W literaturze podnosi się przy tym, że wolność działalności gospodarczej przysługuje nie tylko jednostkom, ale także podmiotom zbiorowym, jakimi są m.in. SKOK. W przypadku takich zbiorowych podmiotów wolnościowe prawo prowadzenia działalności gospodarczej przekształca się w prawo podmiotowe, o treści negatywnej, do wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej, wynikające z woli prawodawcy dopuszczającego prowadzenie działalności gospodarczej w formie jednostek organizacyjnych w postaci pewnych fikcji prawnych o wykreowanym przez ustawodawcę statusie (*vide* – K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009 r., str. 53). Z drugiej strony, prowadzenie działalności gospodarczej poprzez prywatne podmioty zbiorowe stanowi emanację prawa do wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej, które można uznać za jeden z atrybutów wolności działalności gospodarczej jednostek. Źródłem podmiotowości jednostek organizacyjnych jest przekazanie przez osoby fizyczne części swej podmiotowości wspólnotom, z jednoczesnym wyrażeniem zgody na możliwość władczej ingerencji tych organizacji w życie indywidualnych jednostek. Ochrona osób prawnych uzasadniona jest przeto tym, że służy intensyfikacji ochrony tworzących je jednostek, jako że głównym celem istnienia osób prawnych jest samorealizacja tworzących je jednostek (*vide*

– wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2002 r., sygn. P 5/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 28).

SKOK stały się w Polsce istotnym elementem systemu finansowego, z uwagi na znaczną liczbę zrzeszonych w nich członków oraz zgromadzoną w nich kwotę aktywów przewyższającą 8 miliardów zł (*vide* – uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1876, Sejm VI kadencji).

SKOK prowadzą działalność, charakteryzującą się cechami, odróżniającymi SKOK od innych podmiotów gospodarczych. Kwestia ta została omówiona we wcześniejszej części niniejszego stanowiska.

W ramach prowadzonej działalności SKOK świadczą usługi zaliczane tradycyjnie do typowych czynności bankowych. Jest to działalność gospodarcza w rozumieniu art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W świetle powyższego, SKOK należy zaliczyć do podmiotów, których działalność podlega ochronie przewidzianej w art. 22 Konstytucji.

W literaturze wskazuje się, że wolność działalności gospodarczej pojmowana jest jako zespół swobód, wśród których wyróżnia się:

- swobodę podejmowania działalności gospodarczej,
- swobodę prowadzenia działalności gospodarczej,
- swobodę w wyborze organizacyjno – prawnej formy działalności gospodarczej (przy czym rozumieć to należy nie tyle jako wybór formy prawnej – bo niekiedy działalność gospodarcza może być podjęta wyłącznie w jakiejś konkretnej formie prawnej – lecz raczej w kontekście zarządzania przedsiębiorstwem w celu uzyskania pożądanego wyniku finansowego),
- swobodę w konkurowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi,
- swobodę w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania ich cen,
- swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału,

- swobodę zatrudniania,
- swobodę w sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasie trwania (*vide* – K. Klecha, *op. cit.*, str. 150 – 151).

Przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r., dotyczące zasad dokonywania odpisów aktualizujących, oddziałują na treść prowadzonej przez SKOK polityki rachunkowej w zakresie wyceny ich aktywów, bezpośrednio wpływając tym samym na ustalenie ich wyniku finansowego. Mniejszy wynik finansowy oznacza zaś m.in. mniejszy jego podział i tym samym większą kumulację kapitału (*vide* – P. Kabalski, [w:] *Komentarz do ustawy o rachunkowości*, *op. cit.*, str. 199).

Tym samym można uznać, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. ingerują w swobodę prowadzenia przez SKOK działalności gospodarczej.

Odnosić należy, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, o czym świadczy cytowane brzmienie art. 22 Konstytucji. W przypadku konstytucyjnej ochrony zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej występuje przy tym szeroki katalog konstytucyjnych przesłanek pozwalających ustawodawcy na ingerencję, tzn. na ograniczenia powyższej zasady (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, *op. cit.* oraz przytoczone tam orzecznictwo Trybunału).

Wśród obowiązków państwa, wynikających z zasady wolności działalności gospodarczej, wyróżnia się obowiązki pozytywne, polegające na zobowiązaniu państwa do tworzenia materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności gospodarczej, i negatywne, zakazujące wydawania aktów prawnych sprzecznych z tą zasadą. Jak zauważa się przy tym w literaturze, istnieje *sui generis* domniemanie braku ingerencji państwa w gospodarkę w sposób korygujący mechanizmy ekonomiczne oparte na obiektywnych prawach ekonomicznych (*vide* – K. Klecha, *op. cit.*, str. 33). Należy jednocześnie pamiętać, że współcześnie niemożliwe jest prowadzenie

gospodarki bez równoczesnego oddziaływania i państwa, i rynku. Interwencja państwa w mechanizm wolnorynkowy jest przy tym dopuszczalna, gdy w danym porządku prawnym pewne wartości zajmują wyższą pozycję niż zachowania oparte o prawa ekonomiczne. Na gruncie Konstytucji jest szereg takich wartości, o pozaekonomicznym z reguły charakterze, pozostających w kolizji z mechanizmem wolnorynkowym. Przede wszystkim należy do nich ochrona konsumentów, najemców i użytkowników przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (*vide – ibidem*, str. 34).

Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać przy tym różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości (*vide – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29 i 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 56*). Zakres dopuszczalnej ingerencji państwa powinien być równocześnie dostosowany do określonej sfery działalności gospodarczej. Oznacza to, iż w przypadku działalności, która – z istoty – niesie potencjalnie poważniejsze zagrożenia dla interesów innych osób, jak i interesu publicznego, ingerencja taka może być bardziej intensywna.

Działalność SKOK, wiążąca się przede wszystkim z gromadzeniem środków finansowych obywateli, bez wątplenia należy do takich sfer działalności gospodarczej.

Rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach, dotyczące dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek, mają na celu przede wszystkim urealnienie wyniku

finansowego SKOK i uczynienie go rzetelnym i wiarygodnym. Podkreślić przy tym należy, że niepewność jest nieodłącznym elementem rzeczywistości gospodarczej i należy ją uwzględnić przy prezentacji owej rzeczywistości w sprawozdaniu finansowym (*vide* – P. Kabalski, *op. cit.*, str. 198).

W tym miejscu po raz kolejny podkreślić trzeba, że celem polityki rachunkowości jednostki jest zapewnienie odpowiedniej jakości sprawozdań finansowych. Nadrzędną zaś cechą rachunkowości jest rzetelność i wiarygodność informacji finansowych, które mają zapewnić użyteczność sprawozdań finansowych.

Sprawozdania finansowe sporządzane są w celu dostarczenia informacji o sytuacji finansowej i rezultatach działalności oraz zmianach położenia finansowego podmiotu prowadzącego działalność, użytecznych przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych przez szerokie grono odbiorców tych informacji. Informacje zawarte w sprawozdaniach finansowych wykorzystuje się do wyznaczenia różnorodnych mierników oceny, np. wskaźników rentowności, płynności, sytuacji majątkowej, sytuacji finansowej.

Kwestionowane przepisy, poprzez wprowadzenie określonych reguł dotyczących dokonywania odpisów aktualizujących w odniesieniu do należności z tytułu pożyczek i kredytów, co do których istnieje pewne ryzyko ich nieściągalności (z uwagi na zaleganie za spłatami rat), oraz wskazanie rodzajów zabezpieczeń powodujących pomniejszenie podstawy dokonywania odpisów aktualizujących, pozwalają na zawarcie w sprawozdaniach finansowych rzetelnej, jasnej i czytelnej dla odbiorców prezentacji sytuacji majątkowej, finansowej i wyników finansowych SKOK, a tym samym istotnych informacji dla użytkowników tychże sprawozdań. Na tej podstawie możliwe jest m.in. określenie utrzymywania na właściwym poziomie rezerwy płynnej SKOK, co ma istotne znaczenie także w aspekcie bezpieczeństwa, będących w ich dyspozycji, środków finansowych obywateli.

Zaskarżone przepisy spełniają zatem, wynikający z art. 22 Konstytucji, wymóg ograniczenia wolności gospodarczej w płaszczyźnie materialnej, gdyż ustanawiają to ograniczenie ze względu na ważny interes publiczny, jakim jest zapewnienie rzetelności przedstawiania wyniku finansowego w sprawozdaniach finansowych oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa środkom finansowym złożonym przez obywateli w SKOK.

Powyżej przedstawiona argumentacja, dotycząca zgodności zaskarżonych przepisów z art. 22 Konstytucji, ma także odpowiednie zastosowanie w kontekście wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis ten określa przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Ograniczenia takie mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

Ze sformułowanej w tym przepisie zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*).

Jak już wskazano, kwestionowana regulacja jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Zachowana została także proporcja pomiędzy jej efektami a obciążeniami wynikającymi z niej dla SKOK. Nie można też uznać, że przyjęte w zaskarżonych przepisach rozwiązania mają charakter nieadekwatny do zamierzonego celu regulacji.

Jak już stwierdzono, prowadzą one do uwzględnienia w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości SKOK, dotyczących zasad ostrożności, reguł dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, co do których istnieje niepewność ich ściągnięcia. Są zatem skutecznym środkiem, prowadzącym do dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty oraz uwzględnienia przy ustalaniu ich wysokości udzielonych tymże należnościom zabezpieczeń. Kwestionowane przepisy pozwalają zatem na urealnienie, w regulowanym zakresie, wartości aktywów SKOK, a w konsekwencji przedstawienie wiarygodnego wyniku finansowego w sprawozdaniu finansowym.

Za niezasadny należy także uznać zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady proporcjonalności (we wniosku określanej zamiennie jako zasada minimalizacji ingerencji prawotwórczej), które to naruszenie wynikać ma z okoliczności, iż rozwiązania przyjęte w kwestionowanych przepisach, wprowadzając zmiany wyceny aktywów, powstałych i wycenianych już w poprzednim i wcześniejszych okresach sprawozdawczych, powodują konieczność dokonania przez SKOK przeszacowania wartości tych aktywów i wyniku finansowego z poprzedniego okresu, tak aby były one porównywalne z wynikiem prezentowanym w okresie sprawozdawczym, w oparciu o nowe zasady polityki rachunkowości.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że Wnioskodawcom chodzi o naruszenie konstytucyjnej zasady, *zgodnie z którą ustawodawca nie powinien nakładać na obywateli więcej obowiązków niż jest to konieczne z punktu widzenia ratio legis aktu normatywnego, nie powinien ingerować głębiej niż to jest niezbędne, w swobodę obywateli* (str. 10, 11 wniosku).

W tym kontekście zauważyć należy, że zasada proporcjonalności pozostaje w immanentnej więzi z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (*vide* – orzeczenie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK ZU nr 1/1995, poz. 12).

Jak wskazał przy tym Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7), *konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności oraz jej współczesne rozumienie wynika z materialnej koncepcji państwa prawnego – w tę bowiem koncepcję wpisane było założenie zagwarantowania określonego stopnia ochrony praw i wolności człowieka. Emanacją tego założenia stał się "zakaz nadmiernej ingerencji", skonkretyzowany właśnie w zasadzie proporcjonalności.*

Trybunał stwierdził przy tym, że, na gruncie Konstytucji z 1997 r., można wskazać trzy podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności pojmowanej jako instrument dopuszczalnego ograniczania praw jednostki.

Po pierwsze, zasada proporcjonalności wynika z samej struktury norm konstytucyjnych określających sytuację jednostki względem władzy publicznej. (...) Zważywszy, że część norm konstytucyjnych ma charakter zasad, wyrażających zakazy bądź nakazy optymalizacyjne, oraz że kolizje między tymi zasadami mogą być rozstrzygane wyłącznie na podstawie zasady proporcjonalności, należy przyjąć, że zasada ta ma charakter obowiązujący. Wyznaczona przez zasady konstytucyjne sytuacja prawna jednostki nie może być w sposób definitywny ustalana in abstracto bez odwołania się do zasady proporcjonalności. (...). Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie jednak zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie przy limitowaniu wolności i praw jednostki.

Po drugie, zasada proporcjonalności jest wyprowadzana z art. 31 ust. 3 Konstytucji (...). Z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw zasada proporcjonalności wydobywana z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie głównym punktem odniesienia, umożliwiającym ocenę regulacji ustawowych. Treść analizowanego przepisu odpowiada zakazowi nadmiernej ingerencji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się bowiem na wskazaniu przesłanek

wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada proporcjonalności wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń. Skoro większość konstytucyjnych wolności i praw nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne jest ich ograniczanie, to konieczne jest wyznaczenie na płaszczyźnie konstytucyjnej granic wprowadzanych przez ustawodawcę ograniczeń (...)

Po trzecie (...), pod rządami Konstytucji z 1997 r., jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. (...) należy jednak wyraźnie zaakcentować, że wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji winno odnosić się przede wszystkim do konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego też z faktu zakotwiczenia zasady proporcjonalności w art. 2 Konstytucji, po wyciągnięciu zasady państwa prawnego "przed nawias" pozostałych regulacji Konstytucji, nie można wyprowadzać prostego wniosku, że taka treść zasady proporcjonalności, jaka charakteryzuje relację między władzą publiczną a jednostką (trójelementowy test proporcjonalności), będzie adekwatna do oceny regulacji odnoszących się do relacji zachodzących między poszczególnymi organami sprawującymi władzę państwową (*ibidem*). W tym ostatnim przypadku Trybunał odniósł się do relacji między jednostkami samorządu terytorialnego a organami władzy państwowej.

Zasada proporcjonalności wywodzona jest więc – niezależnie – zarówno z art. 31 ust. 3, jak i art. 2 ustawy zasadniczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K. 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). W tym pierwszym przypadku zasada ta dotyczy przepisów prawnych ograniczających prawa i wolności obywatela. W drugim przypadku odnosi się przede wszystkim do regulacji nakładających powinności, bez związku jednak z ingerencją w konstytucyjne prawa i wolności, oraz – wyjątkowo – do regulacji ograniczających wprawdzie prawa i wolności konstytucyjne, ale takich, które nie podlegają jednak kontroli z punktu widzenia

art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. co do zasady regulacje daninowe, których konstytucyjność w związku z zarzutem nadmiernego fiskalizmu może zostać zakwestionowana jedynie na podstawie zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80].

W niniejszej sprawie brak jest podstaw do uznania, że kwestionowane przepisy nie podlegają kontroli z punktu widzenia zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika zaś, że Wnioskodawcy koncentrują się na zarzucie naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z tegoż wzorca kontroli, a nie z art. 2 Konstytucji. Wymieniony zarzut powinien być zatem rozpatrzony pod kątem zgodności zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kontekście tego zarzutu podnieść należy, że jedną z istotnych cech jakościowych informacji finansowych, warunkujących spełnienie wymogów z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, jest ich porównywalność w czasie i porównywalność pomiędzy różnymi jednostkami gospodarczymi. Bez zapewnienia wskazanej porównywalności sprawozdań finansowych w razie dokonania zmian w zasadach rachunkowości, nie jest możliwe rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego określonego podmiotu. Z tych względów konieczne jest zapewnienie porównywalności sprawozdań finansowych sporządzonych według nowych zasad rachunkowości ze sprawozdaniami sporządzonymi w okresach obowiązywania poprzednio stosowanych zasad rachunkowości. Obowiązek zapewnienia owej porównywalności wynika z ustawy o rachunkowości. Zgodnie bowiem z jej art. 5 ust. 1, *przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych,*

ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne.

Zasada ciągłości jest związana z porównywalnością informacji dostarczanych przez system rachunkowości. Podkreślić też należy, że istnieje konieczność informowania użytkowników sprawozdań o zasadach rachunkowości zastosowanych przy sporządzaniu sprawozdania finansowego, a także o zmianach tych zasad oraz ich skutkach. Użytkownikom informacji należy umożliwić określenie różnic między zasadami rachunkowości stosowanymi w odniesieniu do zbliżonych transakcji i innych zdarzeń przez tę samą jednostkę w różnych okresach.

Podkreślić przy tym trzeba, że ustawa o rachunkowości dopuszcza dokonywanie zmian zasad (polityki) rachunkowości w trakcie trwania roku obrotowego. Z art. 8 ust. 2 ustawy o rachunkowości wynika, że nie jest odstępstwem od zasady ciągłości zmiana stosowanych zasad (polityki) rachunkowości, jeżeli zapewnia to wierniejsze odzwierciedlenie sytuacji majątkowej i finansowej lub wyniku finansowego (rzetelne i wierne przedstawienie sytuacji jednostki) oraz zostanie przedstawiony rodzaj i przyczyny zmian, ich wpływ liczbowy na wynik finansowy roku obrotowego, a także zostaną doprowadzone do porównywalności sprawozdania finansowe za rok poprzedzający rok sprawozdawczy, w którym zmiana nastąpiła.

Reasumując, będąca następstwem kwestionowanej regulacji konieczność podjęcia przez SKOK stosownych działań w celu zapewnienia porównywalności sprawozdań finansowych za kolejne lata ma swoje źródło w obowiązkach wynikających z zasad rachunkowości, określonych w ustawie o rachunkowości, i służy zapewnieniu rzetelnej informacji finansowej o danym podmiocie.

Cel, jakiemu służą rozwiązania przyjęte w zaskarżonych przepisach, pozostaje przy tym w proporcji do obciążenia, jakim jest konieczność stosownego przeszacowania przez SKOK wartości aktywów i wyniku finansowego z okresu przed wejścia w życie rozporządzenia z 2013 r.

Na marginesie zauważyć należy, że rozporządzenie z 2013 r. weszło w życie z dniem 27 stycznia 2013 r. Zgodnie zaś z § 10 tegoż rozporządzenia, ma ono zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych sporządzanych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2013 r.

Rozporządzenie z 2013 r. było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 45) [dalej: rozporządzenie z 2011 r.], obowiązującym od dnia 27 stycznia 2012 r. do dnia 26 stycznia 2013 r.

Przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. w znacznej części powtarzają treść normatywną zawartą odpowiednio w § 4 i § 5 rozporządzenia z 2011 r.

W porównaniu z regulacjami zawartymi we wskazanych przepisach rozporządzenia z 2011 r., w przepisie § 6 pkt 5 rozporządzenia z 2013 r. wprowadzono dodatkowo obowiązek pomniejszenia wysokości aktywów netto wystawcy zabezpieczenia o należne, lecz niewniesione wkłady na poczet kapitałów (funduszy) oraz o akcje własne według ich wartości godziwej, a także nieprzekraczającej 50% wartości pierwotnie zabezpieczonej kwoty.

W § 6 pkt 9 rozporządzenia z 2013 r. wprowadzono zaś warunek, iż podstawa dokonywania odpisów aktualizujących może być pomniejszona o zabezpieczenie w postaci hipoteki do wysokości nie wyższej niż wpis do hipoteki oraz że pomniejszenie tej podstawy, w razie zabezpieczenia w postaci hipoteki, jest możliwe w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat kredytu lub odsetek nie przekracza pięciu lat.

W pozostałym zakresie kwestionowane przepisy nie zmieniają zasad dokonywania odpisów aktualizujących oraz sposobu pomniejszania podstawy ich dokonywania, w stosunku do reguł obowiązujących w roku obrotowym 2012 (wprowadzonych przez przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia z 2011 r.).

W świetle powyżej przedstawionej argumentacji, podjęcie przez SKOK – w następstwie wprowadzenia kwestionowanych przepisów – działań mających

na celu zapewnienie porównywalności sprawozdania finansowego za 2013 r. ze sprawozdaniami w okresach wcześniejszych nie może być rozpatrywane w kategoriach nadmiernej ingerencji państwa w działalność SKOK, która to ingerencja naruszałaby zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niezależnie od przedstawionej powyżej argumentacji, przy ocenie zasadności zarzutu naruszenia art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadnicze znaczenie ma jednak okoliczność, że zaskarżone przepisy mają charakter przepisów podustawowych, które zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego do ich wydania.

Tym samym naruszają one, wynikający z art. 22 Konstytucji, nakaz wprowadzania ograniczeń swobody działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy oraz, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasadę dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki jedynie w drodze ustawy.

Uznać zatem należy, że § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. są niezgodne z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Za niezasadny uznać należy natomiast zarzut naruszenia przez przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. art. 2 Konstytucji.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku wynika, że, w odniesieniu do tego wzorca kontroli, Wnioskodawcy zarzucają naruszenie wynikających z niego: zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady subsydiarności.

Naruszenia zasady przyzwoitej legislacji Wnioskodawcy upatrują w tym, że kwestionowane przepisy są przepisami *martwymi*, gdyż nie mają zastosowania do SKOK jako ich adresatów – z uwagi na istotę organizacji i działalności SKOK.

Treść zasady poprawnej legislacji była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta wymaga jasności, precyzji oraz racjonalności uchwalanych przepisów (*vide* – wyroki Trybunału

Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2003r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 wraz z powołanym tam orzecznictwem; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59). Trybunał Konstytucyjny nie jest władny badać racjonalności decyzji ustawodawcy co do przyjmowania określonych przepisów prawnych. Jednakże badanie racjonalności określonych przepisów należy odróżnić od oceny przestrzegania zasad racjonalności podczas ich tworzenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, *op. cit.*). Podstawową przesłanką racjonalności w tworzeniu prawa jest stanowienie regulacji, które mogą osiągnąć założone dla nich cele. Bez wątpienia wymogu takiego nie spełnia regulacja, która już w momencie jej wejścia w życie nie może znaleźć żadnego zastosowania, jest *pusta* i bezprzedmiotowa. Uchwalanie takich przepisów jest w oczywisty sposób nieracjonalne i narusza zasady poprawnej legislacji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. Kp 10/09, *op.cit.*).

W odniesieniu do § 5 rozporządzenia z 2013 r. Wnioskodawcy nie podnieśli żadnych argumentów, które uzasadniałyby zarzut, iż przepis ten – z uwagi na zawartą w nim treść normatywną – nie może mieć zastosowania do SKOK. Z brzmienia tego przepisu jednoznacznie wynika, że może być on stosowany przez SKOK, które mają ustawowy obowiązek dokonywania odpisów aktualizujących przy sporządzaniu sprawozdań finansowych.

Jeśli chodzi zaś o § 6 rozporządzenia z 2013 r., to wskazać trzeba, że ustawa o SKOK nie ogranicza możliwości przyjmowania, tytułem zabezpieczenia udzielanych kredytów i pożyczek, poręczenia od osób fizycznych, będących członkami SKOK. Ustawa ta nie wyłącza możliwości przyjmowania przez SKOK zabezpieczeń w formie gwarancji i poręczeń udzielanych przez podmioty niebędące osobami fizycznymi, w tym także podmioty wymienione w § 6 pkt 1, 3 i pkt 4 rozporządzenia z 2013 r. Nie wyłącza również możliwości korzystania z innych form zabezpieczenia, o

których mowa w § 6 rozporządzenia z 2013 r. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że przepis § 6 rozporządzenia z 2013 r. zawiera treści normatywne, wykluczające ich zastosowanie do SKOK.

Ocena, jak często kwestionowane przepisy mają w praktyce zastosowanie w działalności SKOK, wykracza zaś poza zakres kontroli konstytucyjnej.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady subsydiarności zauważyć wypada, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę tę (zasadę pomocniczości) wywodzi się z Preambuły Konstytucji, która, wskazując na podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej, wymienia wśród nich demokrację, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz właśnie zasadę pomocniczości (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170). Zasada subsydiarności konstytuuje budowanie stosunków społecznych *od dołu ku górze*, wyznaczając dopuszczalny zakres ingerencji państwa. Innymi słowy, w myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

W odniesieniu do zasady subsydiarności w uzasadnieniu wniosku podniesiono, że sprzeczne z tą zasadą jest tworzenie przepisów nakładających na obywateli nadmierne ciężary lub ograniczenia bez dostatecznego uzasadnienia. We wniosku nie uzasadniono szerzej tego zarzutu. Wskazano, że przykładem naruszenia zasady subsydiarności są przepisy § 6 pkt 5 i 9 rozporządzenia z 2013 r., które pozbawiają SKOK możliwości pomniejszenia odpisów aktualizujących w przypadku poręczenia ustanowionego przez osobę fizyczną oraz hipoteki zabezpieczającej kredyt, niebędący kredytem mieszkaniowym. Wnioskodawcy upatrują naruszenia zasady subsydiarności w

tym, że wymienione regulacje nakładają na SKOK nadmierne obciążenia oraz ograniczenia bez dostatecznego ich uzasadnienia.

Z uzasadnienia wniosku zdaje się więc wynikać, że zarzut ten dotyczy niespełnienia przez kwestionowane regulacje testu subsydiarności, w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut ten powinien więc być oceniany w kategoriach zarzutu mającego charakter pomocniczy, wzmacniający przedstawioną we wniosku argumentację dotyczącą zasadniczych zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ocena kwestionowanej regulacji, w kontekście nadmiernego, nieproporcjonalnego ograniczenia działalności oraz nałożenia obciążeń na SKOK, została omówiona we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, przy ocenie jej zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przytoczona tam argumentacja, dotycząca zgodności zaskarżonych przepisów z dyrektywami niezbędności, przydatności i proporcjonalności, ma odpowiednie zastosowanie również w odniesieniu do sformułowanego przez Wnioskodawców we wskazanym sposób zarzutu naruszenia zasady subsydiarności.

Na marginesie, w odniesieniu do problematyki ograniczenia stosowania pomniejszych odpisów aktualizujących wyłącznie do hipoteki zabezpieczającej kredyt mieszkaniowy, podkreślić trzeba, iż SKOK mają określone limity udzielania kredytów na działalność gospodarczą. Ich działalność w zakresie udzielania kredytów i pożyczek jest zatem skierowana głównie do osób fizycznych. W przypadku kredytów długoterminowych, są one przeznaczone głównie na cele mieszkaniowe.

W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawcy nie wykazali, że osiągnięcie celu w postaci zapewnienia rzetelności sprawozdań finansowych SKOK można osiągnąć w inny – mniej dolegliwy dla SKOK – sposób, aniżeli poprzez rozwiązania proponowane w kwestionowanych regulacjach.

Kwestia oceny zaś, czy przyjęte w kwestionowanych przepisach (w tym w szczególności w § 6 pkt 5 i 9 rozporządzenia z 2013 r.) regulacje, dotyczące dokonywania odpisów aktualizujących, są najlepszym z możliwych wariantów rozwiązania problematyki przedstawiania przez SKOK swojej sytuacji ekonomiczno – finansowej zgodnie ze stanem rzeczywistym, a co za tym idzie – zapewnienia bezpieczeństwa gromadzonych w nich środków finansowych, wykracza poza zakres kontroli konstytucyjnej.

W świetle przedstawionej argumentacji należy uznać, że przepisy § 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów wnoszę o odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału na okres 6 miesięcy, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowane przepisy służą bowiem zapewnieniu rzetelności i jasności przedstawienia sytuacji finansowej i majątkowej oraz wyniku finansowego SKOK, co ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa ulokowanych w nich przez klientów środków finansowych, a zatem natychmiastowa derogacja zakwestionowanych uregulowań oznaczałaby poważne zagrożenie dla wartości chronionych konstytucyjnie.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego