

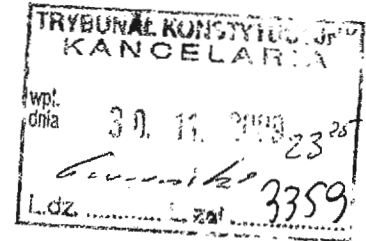


Warszawa, dnia 30 listopada 2009 r.

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek



Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych - zwanej dalej ustawą.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- I. całości ustawy z art. 2 Konstytucji - polegającą na niezachowaniu norm obowiązujących przy tworzeniu prawa,
- II. całości ustawy z art. 2, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji,
- III. a w przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał zasadności powyższego wniosku, o stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji następujących przepisów ustawy:

- 1) art. 7, art. 8 ust. 2 i ust. 3, art. 21, art. 51 ust. 1 i ust 3 - 7, art. 53 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 86 - z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 4, art. 17 pkt 1, art. 20, art. 24 ust. 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, 44 ust. 1, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 2, art. 64 ust. 2 - z art. 2, art. 20 , art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 7 ust. 5 pkt 1, pkt 2 i pkt 3, art. 18 ust. 4 i ust. 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 87– z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3 i art. 64 ust. 3 – z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 54 ust. 1 w zakresie w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny – z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 6) art. 71 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 2, art. 72, art. 73, art. 76, art. 78 ust. 3 i art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 – z art. 2, art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 7) art. 91ust. 1 i 2 - z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 8) art. 93 - z art. 2 Konstytucji,
- 9) art. 7 ust. 6 ustawy - z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

Na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2009 r., po rozpatrzeniu 28 poprawek Senatu i uwzględnieniu wszystkich z nich, Sejm uchwalił ostateczny tekst ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Uchwalona ustawa jest efektem prac parlamentu nad poselskim projektem zawartym w druku sejmowym nr 1876, wniesionym do łaski marszałkowskiej w dniu 19 marca 2009 r.

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 1876, *ratio legis* zaproponowanych w nim rozwiązań podyktowane jest znacznym wzrostem liczby członków zrzeszonych w Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo Kredytowych (zwanymi dalej „kasami”) oraz zgromadzoną w nich kwotą aktywów przewyższającą 8 mld złotych. Ustawodawca, dostrzegając, iż kasy stały się istotnym elementem systemu finansowego oraz stwierdzając brak systemowych uregulowań związanych z nadzorem finansowym nad ich działalnością finansową i brak ustalonych współczynników bezpieczeństwa, uznał za konieczne dostosowanie regulacji prawnych obejmujących działalność kas i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (zwanej dalej „Kasą Krajową”) do zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach w sferze ich funkcjonowania.

Uchwalona ustawa ma głównie na celu:

-wprowadzenie nadzoru państwowego nad kasami i Kasą Krajową, poprzez przesunięcie kompetencji nadzorczych, szczegółowych decyzji dotyczących limitów ryzyka oraz polityki inwestycyjnej, a także uprawnień kompetencyjnych do decydowania o kryteriach kwalifikacyjnych członków niektórych organów kas i Kasy Krajowej z Kasy Krajowej do Komisji Nadzoru Finansowego (zwanej dalej KNF);

- objęcie nadzorem państwowym czynności związanych z samym tworzeniem kas poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego na utworzenie kasy oraz zatwierdzenia przez ten organ jej statutu;
- wprowadzenie generalnej normy ostrożnościowej, nakładającej na kasy obowiązek posiadania funduszy własnych dostosowanych do rozmiaru prowadzonej działalności;
- określenie wymaganego dla kas współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej 5 %;
- wprowadzenie zasady, iż każdej kasie, niezależnie od posiadanych udziałów w Kasie Krajowej, przysługuje jeden głos na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej (zasady: "jeden członek - jeden głos", podczas gdy obecnie ilość głosów zależy od wielkości udziałów);
- wprowadzenie zakazu prowadzenia przez Kasę Krajową działalności innej, niż określona w przedmiotowej ustawie;
- określenie zasad inwestowania wolnych środków kas oraz Kasy Krajowej m.in. poprzez wskazanie, że środki finansowe mogą być inwestowane w papiery wartościowe, lokaty w bankach oraz jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych rynku pieniężnego (zrezygnowano z istniejących obecnie możliwości obejmowania udziałów lub akcji w spółkach, w których Kasa Krajowa posiada większość udziałów lub akcji, albo wnoszenia udziałów do spółdzielni).

Uzasadnienie sformułowanych w *petitum* wniosku zarzutów wymaga poprzedzenia krótkim opisem statusu prawnego Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych. Jest to niezbędne dla dokonania prawidłowej oceny konieczności wprowadzanych zaskarżoną ustawą rozwiązań oraz ich zakresu.

Zasady tworzenia i funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zostały uregulowane w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1,

poz. 2, z późn. zm.; dalej: ustawa o spółdzielczych kasach). Zgodnie z art. 2 tej ustawy, formą prawną funkcjonowania spółdzielczych kas jest spółdzielnia, a w zakresie nie uregulowanym odmiennie ustawą o spółdzielczych kasach stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.). Cele spółdzielczych kas zostały uregulowane w art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach. Przepis ten 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. Ustawa o spółdzielczych kasach zawiera również regulacje, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych w kasach przez ich członków.

Pierwszą grupę stanowią "normy ostrożnościowe", określone w art. 24-27 ustawy o spółdzielczych kasach. Wprowadzają one ograniczenia maksymalnej kumulacji udzielanych kredytów dla jednego członka spółdzielczej kasy (art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielczych kasach), a także odnoszące się do łącznej kwoty pożyczek i kredytów udzielonych wszystkim członkom na cele związane z działalnością gospodarczą.

Drugą grupę "norm ostrożnościowych" stanowią regulacje odnoszące się do zasad inwestowania wolnych środków finansowych i wprowadzające obowiązek utrzymywania płynnych rezerw (art. 30-32 ustawy o spółdzielczych kasach).

Trzecią grupę norm o charakterze "ostrożnościowym" stanowią przepisy dotyczące statusu i zadań Kasy Krajowej.

Wszystkie kasy „zrzeszają się” w Kasie Krajowej, która jest spółdzielnią osób prawnych. Członkami Kasy Krajowej są wyłącznie spółdzielcze kasy. Celem Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami w celu zagwarantowania bezpieczeństwa

zgrupowanych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy (art. 34). W tym też celu Kasa Krajowa tworzy fundusz stabilizacyjny, który powstaje z wkładów wnoszonych przez zrzeszone kasy, w wysokości co najmniej 1% ich aktywów (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielczych kasach).

Kasa Krajowa pełni zatem funkcję związku rewizyjnego, przeprowadza lustrację zrzeszonych w niej obligatoryjnie kas, a zarazem - co specyficzne - pełni funkcję związku gospodarczego i organu nadzoru quasi-bankowego. W celu wykonywania tych uprawnień, ustawa o spółdzielczych kasach wyposaża Kasę Krajową w szereg instrumentów nadzoru, które szczegółowo uregulowane zostały w art. 41 i art. 42.

Już tylko ta pobieżna charakterystyka statusu prawnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych dowodzi, iż wbrew tezom stawianym w uzasadnieniu do projektu ustawy, zawartym w druku sejmowym nr 1876, nie jest tak, iż brak jest nadzoru nad kasami, mającego na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz, że nie ma ustalonych współczynników bezpieczeństwa. Inną kwestią pozostaje ocena, czy są one wystarczające. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano jednak jakichkolwiek argumentów, czy analiz w tym zakresie.

Charakteryzując status prawny spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zauważyć również należy, że choć w Konstytucji nie ma przepisów odnoszących się wprost do spółdzielczości, to jednak tworzenie i działalność spółdzielni ma wymiar konstytucyjny, albowiem wywodzić je należy z wolności zrzeszeń. Przystąpienie i przynależność do spółdzielni oraz wystąpienie z niej stanowią wyraz przysługującej każdemu podmiotowi wolności zrzeszania się. Ograniczając prawa spółdzielni, ustawodawca nie może zapominać, że ma do czynienia ze zrzeszeniami, które nie są segmentem władzy publicznej, ale należą do struktury społeczeństwa obywatelskiego (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01). W aspekcie konstytucyjnym spółdzielcze kasy

oszczędnościowo-kredytowe należy zakwalifikować, tak jak inne rodzaje spółdzielni, do dobrowolnych zrzeszeń (art. 12 Konstytucji), korzystających z gwarancji ustanowionych w art. 58 Konstytucji. Przepis art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom, jak i innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 Konstytucji), wolność zrzeszania się. Dlatego też należy przyjąć, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, podlega gwarancjom, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Natomiast art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także – „innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie (zob. sygn. K 5/01).

Trybunał podkreślił jednocześnie, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji „działają” zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Skutkuje to uznaniem spółdzielni za zrzeszenia samorządne (wyrok z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00), w przypadku których „nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność” (wyrok z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02).

Poszczególne spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jak i Kasa Krajowa, jako osoby prawne typu korporacyjnego, korzystają z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej (zob. sygn. P 16/08). Naturalnie warunki faktyczne i prawne, w jakich

funkcjonują spółdzielcze kasy, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (np. konieczność wniesienia wkładu członkowskiego, czy ograniczenia wynikające z wprowadzonych norm ostrożnościowych), jednak powinny one mieć możliwie jak najmniejszą skalę i przekonujące racjonalne uzasadnienie.

Wskazany powyżej wymiar konstytucyjny tworzenia i działalności kas i Kasy Krajowej wymaga, by wszelka ingerencja ustawodawcza w prawa i wolności konstytucyjne przysługujące tym spółdzielniom oraz ich członkom spełniała kryteria proporcjonalności, wyznaczone w art. 31 Konstytucji. Zatem ingerencja taka będzie uznana za dopuszczalną tylko wówczas, gdy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków (zasada konieczności); jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada przydatności); a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (zasada proporcjonalności *sensu stricto*) (por. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94; K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 678-679). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „przesłanka konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.” (wyrok z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05).

Wprowadzenie ograniczeń wymaga ponadto ich uzasadnienia, a przede wszystkim wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało „poświęcone” lub ograniczone (por. wyrok z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06).

I. Zarzut niezgodności całości ustawy z art. 2 Konstytucji – w zakresie niezachowania norm obowiązujących przy tworzeniu prawa.

Projekt ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, zawarty w Druku sejmowym nr 1876 stanowił inicjatywę poselską. Pierwsze czytanie projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk 1876), odbyło się w dniu 22 kwietnia 2009 r. w Komisji Finansów Publicznych. Do I czytania przystąpiono bez zachowania 7-dniowego terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu. Stało się tak pomimo, iż niektórzy posłowie wskazywali na niezasadność takiej decyzji w przypadku projektu, który dotyczy ponad 2 milionów polskich rodzin i apelowali o danie czasu posłom na zastanowienie się nad tak ważnym przedłożeniem.

W trakcie pierwszego czytania zwrócono uwagę, że projekt, którego celem miało być wzmocnienie bezpieczeństwa oszczędności członków kas, w istocie zmierza do likwidacji kas i Kasy Krajowej. Wskazywano na sprzeczność szeregu rozwiązań projektu z podstawowymi zasadami prawa spółdzielczego. Podczas pierwszego czytania w Komisji zwrócono też uwagę na pozorność konsultacji społecznych. Projekt przygotowany został – tak jak poprzednia inicjatywa poselska - bez konsultacji z kasami i Kasą Krajową. Co więcej, gotowy projekt przesłany został do Kasy Krajowej w terminie uniemożliwiającym zajęcie stanowiska przed pierwszym czytaniem. W trakcie pierwszego czytania wyrażono także poważne wątpliwości co do zgodności

projektu z Konstytucją i w konsekwencji zgłoszono wniosek o skierowanie projektu do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii w tym przedmiocie. Wniosek ten jednak nie uzyskał wymaganej większości głosów i został odrzucony. Pomimo wszystkich podnoszonych zastrzeżeń i wątpliwości projekt jeszcze tego samego dnia, tj. 22 kwietnia 2009 r. trafił do Podkomisji stałej do spraw instytucji finansowych, która również jeszcze tego samego dnia przyjęła sprawozdanie. Prace nad projektem cechował więc niebywały pośpiech. W trakcie prac podkomisji brak było nie tylko opinii KNF czy NBP, ale także stanowiska rządu, jak i opinii Europejskiego Banku Centralnego, pomimo, iż materia ustawy obligowała do zwrócenia się do EBC o taką opinię. O opinię tę zwrócono się już po przyjęciu sprawozdania; wniosek do EBC w tej sprawie wpłynął – według informacji podanych w dniu 5 maja 2009 r. na posiedzeniu Komisji – 4 maja 2009 r. Na tym samym posiedzeniu Komisji wyznaczono bardzo krótki – bo na 8 maja - termin na składanie poprawek do sprawozdania podkomisji, choć było rzeczą oczywistą, że do tego czasu nie będzie możliwości uzyskania obligatoryjnej opinii EBC, w związku z czym - choć celem takiej opinii jest zapewnienie możliwości jej uwzględnienia w trakcie prac nad kształtem przyszłej ustawy - posłowie składając poprawki nie będą mieli takiej możliwości. W dniu 25 sierpnia, już po otrzymaniu opinii EBC, przyjęto sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych (druk sejmowy 2246). W dniu 9 września odbyło się drugie czytanie, w trakcie którego zgłoszono szereg poprawek. Na dzień ich składania nie było znane jeszcze stanowisko rządu, które dostarczono posłom dopiero 22 września 2009 r. na tym samym posiedzeniu Komisji, na którym rozpatrywano poprawki z drugiego czytania. Stanowisko rządu wpłynęło zatem w momencie, w którym nie było już możliwości wnoszenia jakichkolwiek nowych poprawek; także w trakcie rozpatrywania poprawek z drugiego czytania uwzględnienie treści stanowiska było praktycznie niemożliwe, gdyż zabrakło czasu, aby móc się z nim

dogłębnie zapoznać. Pomimo to Komisja tego samego dnia przyjęła sprawozdanie (druk sejmowy 2246-A).

Należy też wskazać, że we wnioskowanej przez przewodniczącego Komisji opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej do sprawozdania Komisji wskazano, że wprowadzane poprawkami zmiany do ustawy w sposób istotny zmieniają projekt konsultowany już z Europejskim Bankiem Centralnym, w związku czym konieczna jest kolejna konsultacja projektu ustawy z tą instytucją (pismo UKIE z 24 września 2009 r., znak Min.MD/2192/2009/DP/AK). Pomimo braku takiej konsultacji w dniu 24 września 2009 r. odbyło się trzecie czytanie projektu ustawy. Z uwagi na fakt, że opinia UKIE została wydana w dniu, w którym miało miejsce trzecie czytanie, posłowie nie mieli możliwości zapoznania się ze stanowiskiem UKIE przy okazji podejmowania decyzji o poparciu bądź odrzuceniu zgłoszonych w II czytaniu poprawek, przede wszystkim zaś przy podejmowaniu generalnej decyzji o głosowaniu za bądź przeciw przyjęciu nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Nowa ustawa przyjęta została zatem bez wymaganej ponownej opinii Europejskiego Banku Centralnego. Ustawa została następnie przekazana do Senatu. Senat wniósł do ustawy 28 poprawek. Zostały one przyjęte przez Sejm w dniu 5 listopada 2009 r. Podkreślić tu należy, że na każdym etapie prac legislacyjnych były zgłaszane poprawki, mające na celu wyeliminowanie niezgodności ustawy z Konstytucją lub oczywistych błędów legislacyjnych. Co do zasady jednak poprawki te – o ile nie były zgłaszane przez samych wnioskodawców - nie były uwzględniane (w toku prac odrzucono kilkadziesiąt takich poprawek). Trzeba także zwrócić uwagę, że założenia aktów wykonawczych do ustawy zostały sporządzone w sposób na tyle lakoniczny i nieprecyzyjny, że czynią niemożliwym prognozowanie, nawet w podstawowym zakresie, treści przyszłych aktów wykonawczych, choć akty te mają dotyczyć kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Ze względu na wyżej wykazane naruszenia, w przekonaniu Wnioskodawcy, uzasadniony jest zarzut niekonstytucyjności ustawy w całości z uwagi na niezachowanie norm obowiązujących przy uchwalaniu ustawy.

II. Zarzut niezgodności całości ustawy z art. 2, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Poza zakresem wskazanym w pkt. I *petitum* wniosku, artykuł 2 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy, doznaje naruszenia także w aspekcie zakazu wstecznego działania ustawy, w szczególności ustawa zawiera rozwiązania powodujące zmiany w strukturze organizacji utworzonych zgodnie z przepisami prawa, prowadzące do istotnej zmiany położenia prawnego i ekonomicznego zarówno samych tych organizacji, jak i ich członków. Szereg rozwiązań ustawy sformułowanych jest z naruszeniem zasady, że przepisy prawa muszą być przynajmniej na tyle jasne, aby obywatele mogli przewidzieć zakres ciążących na nich obowiązków i przysługujących im praw. Ustawa zawiera także rozwiązania, których zrealizowanie w praktyce jest niewykonalne dla ich adresatów. Ponadto, art. 2 Konstytucji RP został przez ustawodawcę naruszony w aspekcie zasady zaufania obywateli i ich organizacji do Państwa, zasady ochrony praw nabytych, zasady dostatecznej określoności, zasady przyzwoitej legislacji, zasady racjonalności i praworządności oraz sprawiedliwości społecznej.

Szereg przepisów ustawy pozostaje w sprzeczności z zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz zasadą wolności gospodarowania, albowiem bez dostatecznego uzasadnienia wywodzonego z interesu publicznego nakłada ograniczenia na działalność kas, które są ważnym elementem społecznej gospodarki rynkowej w Polsce. Niektóre z tych ograniczeń są przy tym tak

daleko idące, że prowadzą do pozbawienia adresatów przysługujących im uprawnień (np. art. 30 ust. 2 i art. 32, które wprowadzają regulacje powodujące, że jedynie znikoma część członków kasy będących przedsiębiorcami może korzystać z kredytów udzielanych przez kasę). Do takich przepisów należą także art. 8 ust. 2 i 3, art. 10 ust. 1, art. 22, art. 24 ust. 5, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 43 w zw. z art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 2, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2, art. 54 ust. 1 i 55 ust. 1 i 4, art. 56 ust. 1, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1, art. 73 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 86 ust. 3 i 6.

Liczna grupa przepisów ustawy narusza przepisy art. 21 i 64 Konstytucji, ustanawiające zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadę, że pozbawienie własności może nastąpić jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Jednym z najjaskrawszych przykładów takich rozwiązań jest odmówienie funduszowi stabilizacyjnemu Kasy Krajowej, na który od czasu wejścia w życie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z 1995 r. przekazywana jest całość nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej, statusu funduszu własnego tej osoby prawnej. Ustawa wprowadza bowiem zamkniętą listę funduszy własnych Kasy Krajowej, zaliczając do nich wyłącznie fundusz zasobowy i fundusz udziałowy. Tym samym nie tylko fundusz stabilizacyjny, ale również pozostałe fundusze własne Kasy Krajowej tracą taki charakter. Ustawa ponadto zamyka katalog źródeł finansowania funduszu zasobowego i udziałowego, uniemożliwiając w konsekwencji Kasie Krajowej budowanie kapitałów własnych. Co więcej, ustawa poprzez zastąpienie dotychczasowej zasady głosowania na Walnym Zgromadzeniu właściwej dla spółdzielni osób prawnych jaką jest Kasa Krajowa, tj. zasady, że liczba głosów jest równa liczbie posiadanych przez członka udziałów w Kasie Krajowej, zasadą głosowania „jeden członek – jeden głos” odbiera podstawowe uzasadnienie do obejmowania i utrzymywania przez kasy będące członkami Kasy Krajowej dodatkowych udziałów, które obecnie budują jej fundusz udziałowy. Z kolei w majątkowe prawa podmiotowe członków kas

bezpośrednio godzi rozwiązanie polegające na odebraniu Kasie Krajowej możliwości stanowienia norm ostrożnościowych i utracie mocy obowiązującej norm dotychczas wydanych, statuujących obowiązkowy system ochrony oszczędności złożonych w kasach. Istniejący obecnie obowiązkowy system ochrony oszczędności gwarantuje członkom na wypadek niewypłacalności kasy zwrot zgromadzonych oszczędności do wysokości 50 tys. euro, a więc na poziomie równym gwarancjom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Równoległe z uchYLENIEM obowiązkowego charakteru tego systemu, ustawa wprowadza rozwiązania zasadniczo utrudniające finansowanie systemu ochrony oszczędności w kasach jako systemu dobrowolnego. Do rozwiązań naruszających zasadę ochrony własności należą przepisy art. 12 ust. 2 i 4, art. 43 w zw. z art. 44 ust. 1, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 4, art. 56 ust. 1, art. 91 ust. 1.

Sprzeczne z art. 32 Konstytucji ustanawiającym zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji są w szczególności te przepisy ustawy, które ustanawiają ograniczenia sformułowane na wzór przepisów ustawy – Prawo bankowe, a przy tym surowsze dla spółdzielczych kas i Kasy Krajowej niż w przypadku banków. Wymienić tu należy art. 18 ust. 5 i art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 19 ust. 1, art. 20, art. 24 ust. 2 i 3, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 73 ust. 2 i ust. 7 oraz art. 77 ust. 9, art. 86 ust. 4, art. 86 ust. 6. Do tej grupy należą także przepisy ustawy nakładające na spółdzielcze kasy i Kasę Krajową dalej idące ograniczenia niż istniejące w przypadku innych spółdzielni, a nawet jakichkolwiek osób prawnych, nie znajdujące przy tym uzasadnienia w charakterze działalności kas i Kasy Krajowej. Zaliczyć do nich można art. 4, art. 17, art. 18 ust. 2, art. 19 ust. 1, art. 20, art. 24 ust. 2 i 3, art. 48 ust. 3, art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 4. Zasadę równości narusza także regulacja zawarta w art. 64 ust. 2 Ustawy, wprowadzająca wyłącznie w odniesieniu do kontrolerów z ramienia KNF – z pominięciem kontrolerów z ramienia Kasy Krajowej - zasadę

wyłączenia odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie funkcji oraz regulacja art. 78 ust. 3, wprowadzająca zróżnicowanie wysokości kary pieniężnej w odniesieniu do poszczególnych członków zarządu.

Zdaniem Wnioskodawcy, ustawa pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 58 ust. 1 Konstytucji zasadą swobody zrzeszania się oraz z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności ograniczeń swobód obywatelskich. W przypadku spółdzielczych kas przy dokonywaniu wykładni tych reguł konstytucyjnych winno się uwzględniać Międzynarodowe Zasady Spółdzielcze, w tym zasadę samorządności i niezależności spółdzielni. Te zasady konstytucyjne narusza w szczególności przepis art. 7 ustawy, wprowadzający instytucję zezwolenia organu władzy publicznej na utworzenie spółdzielni. Należy zauważyć, że w przypadku banku spółdzielczego istnieje instytucja zezwolenia na utworzenie banku, które to zezwolenie jest jednak wyłącznie zezwoleniem na prowadzenie przez spółdzielnię przedsiębiorstwa bankowego. Przepisy art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji naruszają także rozwiązania Ustawy odbierające członkom spółdzielni demokratyczną kontrolę nad jej działalnością albo ograniczające swobodę przystępowania do spółdzielni, takie jak: art. 8 ust. 2 i 3, art. 10 ust. 1, art. 17, art. 18 ust. 2, art. 21 ust. 1, art. 41 ust. 2, art. 46 ust. 2 i 3, art. 48 ust. 2 i 3, art. 51 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 55 ust. 1, art. 60, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1, art. 73 ust. 1, art. 85 ust. 1, art. 86 ust. 1, 2, 3 i 6 i art. 87.

Wszystkie zawarte w ustawie delegacje ustawowe naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji, w szczególności poprzez niedostateczne określenie wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jak również poprzez przeniesienie materii ustawowej do uregulowania w drodze rozporządzenia. Należy tu wskazać w szczególności delegację z art. 62 ust. 1, zgodnie z którą minister właściwy do spraw instytucji finansowych ma określić w drodze rozporządzenia normy dopuszczalnego ryzyka w działalności kas, kierując się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa ich działalności – co jest po prostu istotą norm

dopuszczalnego ryzyka, nie zaś wytyczną co do treści aktu wykonawczego. Normy dopuszczalnego ryzyka o charakterze podstawowym, zakreślające ramy swobody działalności kas należy przy tym uznać za materię ustawową. Do przepisów naruszających artykuł 92 ust. 1 Konstytucji należy zaliczyć także art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 80 ust. 3. Należy przy tym zwrócić uwagę, że założenia aktów wykonawczych do ustawy są na tyle lakoniczne i nieprecyzyjne, że czynią niemożliwym prognozowanie, choćby w podstawowym zakresie, treści przyszłych aktów wykonawczych, choć są to regulacje o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania kas.

Przepis art. 4 oraz przepis art. 83 pkt 2 ustawy naruszają ponadto normy wyrażone w art. 118 ust. 1, 119 i 121 Konstytucji, albowiem stanowią one dokonane w drodze poprawki Senatu istotne rozszerzenie przedmiotu regulacji Ustawy w stosunku do przedłożenia.

Przepisy zawarte w ustawie naruszają także art. 93 ust. 1 Konstytucji, zakładający że akty prawa wewnętrznego mogą obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt. Sprzeczne z tymi zasadami są przepisy art. 7 ust. 6 oraz art. 81 ust. 1 i 2. Pierwszy z tych przepisów nadaje Komisji Nadzoru Finansowego kompetencję do uregulowania ze skutkiem dla wszystkich obywateli wzoru wniosku o zezwolenie na utworzenie spółdzielczej kasy, drugi zaś wyposaża Radę Polityki Pieniężnej w prawo określenia wysokości stopy rezerwy obowiązkowej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, oraz zezwala zarządowi NBP na określanie wysokości zapasu gotówki w złotych,

którego utrzymywanie w kasach będzie równoznaczne z utrzymywaniem rezerwy obowiązkowej w NBP pomimo, że spółdzielcze kasy nie są podmiotami podległymi Radzie Polityki Pieniężnej ani Narodowemu Bankowi Polskiemu.

Ze względu na wyżej wykazane naruszenia Konstytucji przez szereg przepisów ustawy mających zasadnicze znaczenie dla jej stosowania, w opinii Wnioskodawcy w pełni uzasadniony jest zarzut niekonstytucyjności ustawy w całości.

III. Zarzut niezgodności przepisów ustawy wskazanych w pkt. III *petitum* wniosku z Konstytucją RP

1) zarzut niezgodności art. 7, art. 8 ust. 2 i ust. 3, art. 21, art. 51 ust. 1 i ust 3 - 7, art. 53 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 86 - z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

Wprowadzając w zaskarżonej ustawie - zgodnie z głównym celem, jaki uzasadniał jej uchwalenie - nadzór państwowy nad kasami i Kasą Krajową, ustawodawca nie uwzględnił formy organizacyjno-prawnej, w jakiej funkcjonują nadzorowane podmioty, niweczając tym samym ich istotę. Zgodnie z preambułą Konstytucji, działalność ustawodawcy powinna mieć oparcie w dialogu społecznym. Dlatego prawa dotyczące spółdzielczości nie mogą ignorować stanowiska samych zainteresowanych, czyli spółdzielców. Podobne skutki ma zasada pomocniczości, również wyrażona w preambule Konstytucji, a sprowadzająca się do zastrzeżenia, by państwo podejmowało działania dopiero wtedy, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać swoich problemów. Respektując zasadę pomocniczości, ustawodawca powinien zatem powstrzymać się od rozwiązań arbitralnych w stosunku do spółdzielczych kas

oszczędnościowo-kredytowych, stanowiących wspólnotę osób, a nie kapitału, opartych na idei samopomocy finansowej i wewnętrznej kontroli ich członków.

Zachowując nadal - jako formę prawno-organizacyjną działalności kas i Kasy Krajowej - formę spółdzielni (art. 2 zaskarżonej ustawy), ustawodawca wprowadził, poprzez wymóg uzyskania zezwolenia KNF na utworzenie kasy (art. 7 ust. 1 ustawy) reglamentowany system ich tworzenia. W ust. 5 powołanego przepisu wskazano przesłanki odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy. Zgodnie z przywołaną regulacją, KNF odmawia wydania zezwolenia na utworzenie kasy, jeżeli:

- 1) nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu kas;
- 2) zamierzona działalność naruszałaby przepisy prawa lub nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków;
- 3) osoby przewidziane do objęcia stanowisk członków zarządu i rady nadzorczej kasy nie spełniają wymagań, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 4;
- 4) wobec osoby przewidzianej do objęcia stanowiska prezesa zarządu kasy zachodzą przesłanki odmowy wyrażenia zgody, o której mowa w art. 21 ust. 2.

Podobnie, w myśl art. 8 ust. 2 ustawy, zmiana statutu kasy wymaga zatwierdzenia przez KNF. Odmowa zatwierdzenia zmiany statutu kasy następuje w przypadku, gdy zmiana prowadzi do naruszenia przepisów prawa lub bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków. Podobną regulację dotyczącą zatwierdzania zmian statutu przewidziano odnośnie statutu Kasy Krajowej w art. 53 ust. 2 i 3 ustawy, z tą zasadniczą różnicą, że dla odmowy zatwierdzenia zmian statutu Kasy Krajowej wystarczająca jest już sama możliwość naruszenia przepisów prawa. Wymóg uzyskania zgody KNF jest również niezbędny do powołania prezesa zarządu kasy (art. 21 ust. 1 ustawy), a w stosunku do Kasy Krajowej wymóg ten dotyczy trzech osób z pięcioosobowego składu zarządu (art. 51 ust. 1 ustawy). Ponadto, art. 86 w ust. 1 i 2 ustawy, będący przepisem przejściowym, również przewiduje konieczność uzyskania zatwierdzenia przez KNF statutu kasy jak i Kasy Krajowej,

dostosowanego do przepisów ustawy. Przesłanki odmowy jego zatwierdzenia są takie same jak dla trybu związanego z tworzeniem kasy i przy zmianie statutu kasy i Kasy Krajowej. Powołany przepis nakłada również obowiązek wystąpienia z wnioskiem do KNF o zatwierdzenie prezesów zarządów kas oraz członków zarządu Kasy Krajowej. W przypadku uchybienia temu wymogowi w terminie określonym w przepisie lub po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia przez KNF osoby, której wniosek taki dotyczy, mandat, związany z pełnioną przez tę osobę funkcją, wygasa (art. 86 ust. 7).

Przyjęty w zaskarżonej ustawie reglamentacyjny model tworzenia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych jest rozwiązaniem swoistym i w zasadzie nie spotykanym w takim zakresie w stosunku do żadnej innej formy spółdzielczości. Tworzona kasa nie od razu staje się prężnym przedsiębiorstwem o znacznym funduszu własnym. Kasa spółdzielcza, jako specyficzna instytucja finansowa, stanowiąca organizację ludzi, a nie kapitał o zmiennym funduszu udziałowym i oparta na idei samopomocy finansowej ma na celu gromadzenie i dostarczanie taniego, łatwo dostępnego kredytu osobom o skromnych dochodach, które mają nikłe szanse na uzyskanie kredytu w banku. Kasa, działająca w oparciu o mechanizmy inne niż bank, wcale nie musi stać się prężną instytucją finansową o znacznym kapitale własnym. Nie ma zatem żadnego racjonalnego powodu, aby wprowadzać reglamentacyjny tryb dotyczący już samego procesu tworzenia kasy. W uzasadnieniu do projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 1876, wprowadzenie nadzoru nad kasami motywowano ilością członków oraz wielkością aktywów zgromadzonych w kasach w ujęciu globalnym. Jakie jest zatem uzasadnienie, by reglamentować nowotworzone kasy, pozostające w oderwaniu od przesłanek, na które powołuje się ustawodawca?

Jak wyżej wykazano, przyjęte rozwiązania budzą istotne wątpliwości co do pozostawania w zgodzie z wyrażoną w art. 58 i art. 12 Konstytucji zasadą wolności zrzeszania się oraz wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą

równości. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zostały bowiem w procesie ich tworzenia potraktowane odmiennie niż inne formy spółdzielczości. Ustawodawca uczynił to przy tym w sposób trudny do pogodzenia z zasadą proporcjonalności.

Ze względu przede wszystkim na gospodarczy charakter ruchu spółdzielczego, istotną zasadą konstytucyjną, która powinna być brana pod uwagę przy rozstrzyganiu sprawy, jest wyrażona w art. 20 Konstytucji zasada wolności działalności gospodarczej. Wyrażone w art. 20 i art. 58 Konstytucji, wskazane już wyżej zasady, zawierają gwarancje wolności obywatelskich i niejednokrotnie, w pewnych sytuacjach, znajdują jednocześnie zastosowanie. Między innymi zasada wolności zrzeszania się nie może być realizowana, jeżeli w określonej sytuacji miałyby niweczyć zasadę swobody działalności gospodarczej (wyrok z dnia 12 lutego 1991 r. K. 6/90, wyrok z 20 kwietnia 2005 r. K 42/02). Nie bez znaczenia dla procesu tworzenia i interpretacji przepisów prawa pozostają również standardy Międzynarodowego Związku Spółdzielni, sformułowane w „Deklaracji spółdzielczej tożsamości” przyjętej w Manchesterze w 1995 r. Deklaracja ta rozpoczyna się od słów: *„Spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez współposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo”*. Zasada IV powołanej Deklaracji wyjaśnia natomiast, że: *„Spółdzielnie są autonomicznymi organizacjami wzajemnej pomocy kontrolowanymi przez swoich członków. Jeżeli zawierają porozumienia z innymi organizacjami, włączając w to rządy, lub pozyskując swój kapitał z zewnętrznych źródeł, to czynią to tylko na warunkach zapewniających demokratyczną kontrolę przez swoich członków oraz zachowanie swojej spółdzielczej autonomii”*.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, na co wskazano już wyżej, gwarantuje wolność zrzeszania się jako wolność jednostki. Jednocześnie w art.

31 ust. 3 Konstytucji dopuszczono legalne wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności wówczas, gdy zostaną spełnione przesłanki ujęte w tym przepisie. Powołany przepis kładzie szczególny nacisk na kryterium istnienia konieczności ograniczenia danego prawa czy wolności. Ta konieczność wprowadzenia określonych ograniczeń musi odpowiadać na pytanie, czy tego samego celu, jaki chciał uzyskać ustawodawca, nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela. (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00).

Wprowadzenie regulacji objętych niniejszym wnioskiem winno również czynić zadość przesłance ich niezbędności dla ochrony interesu publicznego oraz pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli.

Uzasadniając konieczność ustanowienia nadzoru państwowego nad kasami, ustawodawca powołał się na rząd wielkości osób należących do ruchu SKOK oraz wysokość ulokowanych w nim depozytów. Trudno jednak ustalić jak te dane mają uzasadniać reglamentacyjny charakter procesu tworzenia kasy, skoro z istoty rzeczy nowotworzona kasa nie posiada znaczącego kapitału, a liczba jej członków dalece odbiega od rzędu wielkości podawanych w ujęciu globalnym, dotyczących wszystkich istniejących dziś kas. Ponadto, na co należy zwrócić uwagę, formuła nadzoru jaki miałby sprawować KNF w procesie tworzenia kas, w pewnych jego kryteriach zbiega się z kontrolą, jaką sprawuje sąd rejestrowy w procesie rejestracyjnym, dotyczącym również spółdzielni. Chodzi tu zwłaszcza o badanie, czy zamierzona działalność nie będzie naruszała przepisów prawa oraz o ocenę zmian statutu pod kątem jego zgodności z prawem (dotyczy to również Kasy Krajowej). Art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.) przyznaje sądowi rejestrowemu kompetencję w zakresie badania zgodności z przepisami prawa treści dokumentów dołączonych do wniosku. W doktrynie przyjmuje się, iż: *„Jeśli chodzi o określenie podmiotu legitymowanego do nadzorowania działalności zrzeszeń, to zgodnie z art. 58 ust.*

2 i 3 Konstytucji winny to być sądy. Podkreślenie konstytucyjnych cech sądu (niezależność, niezawisłość sędziów) stwarza niezbędną proceduralną gwarancję respektowania wolności jednostki. Z drugiej strony implikuje zarazem charakter kryterium uwzględnionego przy podejmowaniu czynności nadzorczych wobec zrzeszeń. Kryterium tym może być bowiem jedynie legalność (zgodność z prawem) działań realizowanych przez zrzeszenia.” (P. Czarny, B. Naleziński, Wolność zrzeszania się [w:] B. Banaszak, A. Preisner, Prawa i wolności konstytucyjne w Konstytucji RP, Warszawa 2002 r.).

Formuła zastosowanego nadzoru już w procesie tworzenia kasy pozostaje nieadekwatna do celu, jaki zamierza osiągnąć ustawodawca, bowiem na tym etapie działań, podjętych przez grupę założycieli zmierzających do utworzenia kasy, siłą rzeczy nie ma zagrożeń płynności finansowej, czy wypłacalności kasy. Jakże zatem względy ostrożnościowe przemawiały za ustanowieniem ingerencji KNF już na tym etapie i w takim zakresie?

Przyjęte rozwiązania nie są również niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Interes ten, na etapie procesu tworzenia kasy, wystarczająco chroniony jest procedurą rejestrową, a przyznane KNF środki nadzorcze, w postaci możliwości dokonywania oceny zamierzonej działalności oraz zmian statutu pod względem ich zgodności z prawem, kolidują z uprawnieniami sądu rejestrowego w tym zakresie. Przy czym ocenie ma podlegać cały statut, ustawa bowiem nie określa tych jego elementów, które mogłyby ewentualnie dotyczyć kwestii istotnych z punktu widzenia celu sprawowanego przez KNF nadzoru. Nie znajduje również uzasadnienia konieczność uzyskiwania zatwierdzenia przez KNF każdej zmiany statutu kasy w trakcie prowadzonej już działalności. Przepisy te stanowią przeniesienie regulacji z Prawa bankowego. W przypadku jednak banków tylko niektóre zmiany statutu, mające znaczenie dla jego stabilności finansowej wymagają zezwolenia KNF (por. art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665, z późn. zm.).

Ponadto uprawnienia te wykraczają poza katalog tradycyjnie stosowanych środków nadzorczych i nie są stosowane w takim zakresie w odniesieniu do żadnej innej formy spółdzielczości. *Nota bene*, ustawodawca określając w art. 67 i art. 68 ustawy typowe czynności, jakie może podejmować KNF w ramach nadzoru nad kasami i Kasą Krajową, nie przewidział już uprawnień jakie przysługują KNF w procesie tworzenia spółdzielni. Przyznane środki nadzorcze nie są zatem adekwatne do przyznanych kompetencji i charakteru zadań, jakie ma KNF, sprawujący przede wszystkim nadzór od strony finansowej.

Wprowadzone regulacje pozostają w dysproporcji do ciężarów nakładanych na obywateli. To bowiem członkowie kas będą w konsekwencji regulacji wprowadzonej w art. 46 ust. 2 ustawy ponosić koszty sprawowanego przez KNF nadzoru.

Za nieuzasadnione z punktu widzenia zasady wolności zrzeszania się oraz zasady swobody prowadzonej działalności gospodarczej uznać należy również wkraczanie KNF w procesy wyłaniania członków władz zarządów kas i Kasy Krajowej, w tym konieczność uzyskania zatwierdzenia prezesów zarządów kas i członków zarządu Kasy Krajowej, wyłonionych przez władze spółdzielni w demokratycznych wyborach (art. 21 i art. 51 ust. 1). Ograniczenia te, w odniesieniu do wymogów określonych w art. 86 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy i konsekwencji ich niespełnienia określonej w ust. 7 powołanego artykułu, naruszają ponadto wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony interesów w toku i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Opisane wyżej rozwiązania, poprzez ograniczenie autonomii decyzyjnej członków spółdzielni, którzy wcześniej obdarzyli zaufaniem określonych członków, naruszają art. 58 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wprowadzenie możliwości wygaśnięcia mandatu oznacza arbitralną ingerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal (naruszenie art. 2 Konstytucji). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98), ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*. Z

istoty kadencyjności wynika, że długość kadencji nie powinna być modyfikowana w odniesieniu do organu urzędującego. Spółdzielcy, wybierając określony skład zarządu, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności” (zob. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002, s. 19). Władze niezależnych i autonomicznych zrzeszeń korzystających z gwarancji określonych w art. 58 Konstytucji można porównywać w ich strukturze wewnętrznej i przysługującej im autonomii do publicznych organów wybieralnych. Uzasadnionym jest zatem sięganie do ustaleń doktryny w tym zakresie. Czas trwania kadencji, uprzednio określony przez odpowiednie regulacje normatywne, gwarantuje również stabilizację składu personalnego zarządu w ramach kadencji (por. orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95), co zapewnia swobodę jej działania stanowiącą emanację wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Ta ingerencja w wolność zrzeszania się nie znajduje oparcia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz pozostaje w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2) Zarzut niezgodności art. 4, art. 17 pkt 1, art. 20, art. 24 ust. 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2 i art. 64 ust. 2 - z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przewidziana w art. 4 ustawy regulacja stanowi nieuzasadnioną ingerencję Państwa w umowny stosunek cywilnoprawny pomiędzy prywatnymi partnerami (stosunek członkostwa powstaje na podstawie umowy przystąpienia – przyjęcia do spółdzielni i jest stosunkiem cywilnoprawnym). Bezzasadnie przyjęto relację

pomiędzy członkami a spółdzielnią jako stosunek pomiędzy przedsiębiorcą i konsumentem, podczas gdy członkowie SKOK to osoby połączone wspólną więzią. Zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego majątek spółdzielni stanowi prywatny majątek jej członków – stąd też między spółdzielnią i jej członkiem zachodzi podobny stosunek jak między spółką i jej wspólnikiem. Dlatego właśnie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie mają zastosowania do stosunków pomiędzy spółdzielnią a jej członkami. Wskazać należy, że kredyt i pożyczka udzielane przez spółdzielczą kasę jej członkowi także bez takiej regulacji podlegają przepisom ustawy o kredycie konsumenckim, zapewniającym kredytobiorcy należną mu ochronę. Ingerencja państwa w inne stosunki między kasami a jej członkiem nie znajduje natomiast uzasadnienia i w sposób nieuprawniony różnicuje kasy na tle innych spółdzielni naruszając wynikająca z art. 32 ust. 1 zasadę równości wobec prawa.

W art. 17 ust. 1 zaskarżonej ustawy, określającym katalog organów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, ustawodawca arbitralnie wprowadził zebranie przedstawicieli, nie pozwalając członkom spółdzielni na przyjęcie modelu najbardziej korzystnego w ich konkretnej sytuacji. Przyjęte rozwiązanie - nawet pomijając kwestię dysfunkcjonalności - wypacza idee spółdzielczości. To bowiem walne zgromadzenie jest tym organem, który obligatoryjnie występuje we wszystkich spółdzielniach, charakteryzując typologicznie tę osobę prawną. Walne zgromadzenie najpełniej odzwierciedla zasadę demokracji wewnętrznej, pozwalając na czynny udział wszystkich członków w podejmowanych przez nich uchwałach, a więc zapewniając im realny wpływ na działalność organizacji. Posiadanie przez każdą spółdzielnię organu stanowiącego w postaci walnego zgromadzenia jest w tym przypadku cechą relewantną. Ustawodawca dopuścił się zatem nieuzasadnionego zróżnicowania w tym względzie kas z innymi spółdzielniami, naruszając zarazem autonomię spółdzielczości bez racjonalnego uzasadnienia. Pominięcie tego organu

uniemożliwia w zasadzie funkcjonowanie kasy, bowiem ustawa na zamkniętej liście organów kasy nie umieszcza grup członkowskich, a funkcjonowanie grup członkowskich jest warunkiem sine qua non funkcjonowania zebrania przedstawicieli i w ogóle dokonania wyboru przedstawicieli na zebranie przedstawicieli członków.

Trudno jest również wskazać, jakie racjonalne względy, w tym jaki ważny interes publiczny, nakazał ustawodawcy konieczność ograniczenia wpływu wszystkich członków spółdzielni (w tym przypadku kasy) na wybór członków jej zarządu, poprzez arbitralne przyznanie tego uprawnienia radzie nadzorczej. W świetle zasad, wynikających z powołanych przepisów Konstytucji, nie można uznać za uzasadnione również ograniczenia autonomii kasy w określaniu maksymalnej liczby jej członków. Regulacja ustawowa nie może wkraczać nadmiernie w autonomię tworzonych jak i istniejących już osób prawnych jakimi są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Za niezgodną z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa należy uznać regulację zawartą w art. 24 ust. 5 ustawy, przewidująca współczynnik wypłacalności kas w wysokości 5%, wprowadzona bez niezbędnych studiów i analiz, pozwalających na słuszne określenie tego wskaźnika. Nie wiadomo, dlaczego przyjęto jako właściwy akurat poziom 5%, a nie np. 4%, co odpowiadałoby rekomendacjom Komitetu Bazylejskiego (stanowią one, że w przypadku unii kredytowych wystarczający jest współczynnik wynoszący 4%) i co odpowiada zarazem wielkości przyjętej w normie ostrożnościowej ustanowionej przez Kasę Krajową. Zważywszy treść art. 93 w zw. z art. 24 ust. 6, w praktyce kasy zostały postawione w sytuacji konieczności zwiększenia poziomu współczynnika wypłacalności o $\frac{1}{4}$ w ciągu niespełna 9 miesięcy, przy zastosowaniu nie określonych w chwili wejścia w życie Ustawy kryteriów. Przepis art. 25 ust. 5 narusza więc zasadę demokratycznego państwa prawnego, nakładając wymóg, którego spełnienie jest z góry niewykonalne.

Przepisy art. 30 ust. 2 i art. 32 ustawy w nieuzasadniony sposób ograniczają możliwość korzystania z kredytów i pożyczek udzielanych przez kasy przez członków, którzy potrzebują takiego kredytu lub pożyczki na cele związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Przepisy te uniemożliwiają w ogóle utworzenie kasy, która zrzeszałaby przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę, że wspieranie drobnej i średniej przedsiębiorczości jest jednym z podstawowych celów istnienia kas ograniczenie takie narusza zasadę wolności działalności gospodarczej zawartą w art. 20 Konstytucji.

Za nieuzasadnione z punktu widzenia zasady proporcjonalności uznać również należy ograniczenie zawarte w art. 43 i 44 ust. 1 ustawy, polegające na zakazaniu Kasie Krajowej prowadzenia jakiegokolwiek innej działalności niż określona w ustawie i ustawach odrębnych, oraz przewidujące – pomimo wprowadzenia nadzoru państwowego nad działalnością Kasy Krajowej – pozbawienie jej szeregu istotnych z punktu widzenia rozwoju systemu SKOK kompetencji, a także nakładające na Kasę Krajową obowiązek prowadzenia działalności na rzecz kas, choćby brak było na to środków po jej stronie.

W art. 48 ust. 2 ustawa wprowadza zasadę głosowania w Kasie Krajowej na zasadzie jeden członek - jeden głos. Rozwiązanie to podważa podstawową regułę Prawa spółdzielczego i prawa handlowego, dotyczącą proporcjonalnego transformowania ilości i wysokości udziałów (kapitału) na proces decyzyjny.

W doktrynie trafnie przyjmuje się, iż: *„Spółdzielnie osób prawnych w istocie swej najbliższe są spółkom prawa handlowego, a ściślej spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością. W spółdzielniach tych udziały i wkłady członkowskie pełnią zupełnie inną funkcję, nie obowiązują w nich bowiem zasada równości. Ich członkowie mogą posiadać większą część udziałów i większą liczbę głosów. W pozostałych spółdzielniach nadal obowiązują zasada równości w sensie ekonomicznym i prawnym, która sprowadza się do zasady, że każdemu członkowi przysługuje jeden głos, bez względu na posiadaną część udziałów.”* (H. Cioch Zarys prawa spółdzielczego, Warszawa 2007, s. 17).

Ponadto ustawodawca nie uwzględnił faktu, iż zmienia reguły głosowania na walnym zgromadzeniu osoby prawnej, założonej zgodnie z prawem i działającej kilkanaście lat, jaką jest Kasa Krajowa. Przyjęte rozwiązanie niesie w sobie bardzo poważne niebezpieczeństwo, może bowiem spowodować wycofanie udziałów posiadanych przez członków kasy (wobec nieopłacalności ich posiadania w liczbie większej niż jeden), co w konsekwencji musi wpłynąć na zdolność wykonywania przez Kasę Krajową przypisanych jej zadań. Zaskarżona regulacja, oprócz nieuzasadnionej ingerencji w zasadę wolności zrzeszania się i wynikającą z niej zasadę autonomii spółdzielni, narusza w sposób oczywisty także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakazującą poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa zmian nieusprawiedliwionych okolicznościami obiektywnymi, a przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98). Przyjęte rozwiązania różnicują również sytuację prawną Kasy Krajowej, będącej spółdzielnią zrzeszającą osoby prawne, w porównaniu z innymi tego typu zrzeszeniami, w sposób trudny do pogodzenia z zasadą proporcjonalności. Jest to tym bardziej niezrozumiałe wobec jednoczesnego zachowania wszystkich obowiązków, jakie nakłada ustawa na Kasę Krajową względem zrzeszonych w niej kas, w tym przede wszystkim obowiązku skutecznego wykonywania przez nią funkcji stabilizacyjnej. Przyjęte rozwiązanie nie uwzględnia znacznego zróżnicowania wielkości poszczególnych kas i co za tym idzie, dużych różnic we wnoszonych przez poszczególne kasy opłatach na rzecz funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej.

Przepis art. 49 ust. 1 ustawy w sposób nieuzasadniony narusza zasadę wolności zrzeszania się i wyprowadzanej z niej zasadę autonomii spółdzielczości. Przepis ten wprowadza zasadę, w myśl której rada nadzorcza Kasy Krajowej

będzie mogła być wybrana tylko spośród pełnomocników, reprezentujących kasy na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej. Arbitralne ograniczenie możliwości wyboru tylko pełnomocnika polega na tym, że może nim zostać wyłącznie osoba będąca członkiem kasy. Takiego ograniczenia nie zawiera ani Prawo spółdzielcze, ani ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Przyjęte w Ustawie rozwiązanie uniemożliwia wybór do rady nadzorczej najlepszych kandydatów.

Przepisem, który z naruszeniem zasady proporcjonalności, rozumianej jako adekwatność nakładanych ograniczeń do skutków jakie mają być osiągnięte, wkracza w wolność zrzeszania się i związaną z nią zasadę wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), jest art. 51 ust. 2 ustawy. W powołanym przepisie zakazuje się członkom zarządu Kasy Krajowej, jak również osobom pełniącym funkcję kierownicze w Kasie Krajowej, pełnienia jakichkolwiek funkcji nie tylko w spółdzielczych kasach, lecz także w innych podmiotach podlegających nadzorowi KNF. O ile można próbować uzasadniać zakaz powiązań osobowych między kasami i zarządem Kasy Krajowej, o tyle w pozostałym zakresie zakaz ten nie znajduje żadnego uzasadnienia. Nie stanowi takiego uzasadnienia ewentualna konkurencja pomiędzy tymi podmiotami, bowiem członkowie zarządu Kasy Krajowej są już objęci zakazem pełnienia funkcji w podmiotach konkurencyjnych z mocy przepisów Prawa spółdzielczego. Regulacja ta jest więc zbędna w stosunku do podmiotów konkurujących z Kasą Krajową, a nieuzasadniona w przypadku np. spółek giełdowych prowadzących działalność w innych dziedzinach niż usługi finansowe. Ponadto ustawa nie definiuje stanowiska kierowniczego w Kasie Krajowej. Niedookreślony jest zatem krąg adresatów tego zakazu, co narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów. Stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań jest naruszeniem Konstytucji. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw

i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie, i z jakich przyczyn, ma znaczenie prawne (wyrok sygn. K/02). Zaskarżone rozwiązanie nie ma również odzwierciedlenia w stosunku do innych instytucji finansowych. Regulacja organizacji i funkcjonowania banków, w tym banków spółdzielczych i banków zrzeszających, nie zakazuje łączenia stanowisk w tych bankach i innych podmiotach. Ustawodawca zatem w sposób nieuprawniony zróżnicował sytuację prawną Kasy Krajowej, jako instytucji finansowej, względem innych instytucji finansowych.

Za naruszające zasadę autonomii spółdzielczej uznać należy przewidziane w art. 52 ust. 2 ustawy ograniczenie swobody członków Kasy Krajowej w kształtowaniu jej struktury organizacyjnej, sprowadzające się do ścisłego określenia składu komisji funduszu stabilizacyjnego.

Nieuzasadnionym z punktu widzenia zasady proporcjonalności jest przepis art. 56 ust. 1 ustawy wprowadzający istotne zmiany w zakresie możliwości inwestowania przez Kasę Krajową, eliminując możliwość inwestowania środków finansowych Kasy Krajowej w udziały czy akcje w spółkach prawa handlowego oraz spółdzielniach, w których Kasa Krajowa posiada większość udziałów lub akcji. Przyjęte rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia w kontekście zmian proponowanych z nadzorem nad Kasą Krajową oraz nałożonych na nią zadań (przyjmowanie lokat, udzielanie pożyczek i kredytów kasom oraz udzielanie pomocy nowo powstającym kasom (art. 44 ust. 1 pkt 6, 7 i 9 ustawy). Kwestionowana regulacja w sposób istotny osłabi możliwość wykonywania przez Kasę Krajową jej głównej funkcji polegającej na zapewnieniu stabilności finansowej kas.

Spółdzielnia uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców, działającego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego. Jest więc też przedsiębiorcą działającym w ramach rynku. Działanie każdego przedsiębiorcy w tym i przedsiębiorcy spółdzielczego wymaga odpowiedniej operatywności i zapewniających ją ustrojowych rozwiązań prawnych. Spółdzielczość nie dostaje obecnie od Państwa ulg, preferencji i dotacji, musi radzić więc sobie sama w

trudnych realiach gospodarczych. Zgodnie z art. 67 ustawy Prawo spółdzielcze „spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zachowaniu korzyści członkom spółdzielni”. Ustawodawca wprowadzając zaskarżone ograniczenie pozbawia możliwości osiągania wypracowanych przez Kasę Krajową korzyści przez jej członków godząc zarazem w zawartą w art. 20 Konstytucji zasadę wolności gospodarczej.

Ustawodawca nie wykazał powodów z jakich koniecznym stało się wprowadzenie wskazanego ograniczenia. Skoro do tej pory Kasa Krajowa miała możliwość lokowania wolnych środków pozostających w jej dyspozycji w udziały czy akcje w spółkach prawa handlowego oraz spółdzielniach, w których Kasa Krajowa posiada większość udziałów lub akcji, to wprowadzenie tego ograniczenia po objęciu jej nadzorem KNF należy uznać za nieproporcjonalną ingerencję w jej sferę samodzielności jako autonomicznego zrzeszenia będącego zarazem przedsiębiorcą.

Przepis art. 64 ust. 2 jest wyrazem nieuzasadnionej nierówności Kasy Krajowej i reprezentujących ją kontrolerów w stosunku do KNF i osób, wykonujących czynności kontrolne z jej ramienia. Zgodnie bowiem z tym przepisem KNF i jej kontrolerzy nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wynikłą ze zgodnego z przepisami ustaw działania lub zaniechania związanego ze sprawowanym nadzorem. Podobnej zasady nie wprowadzono w odniesieniu do zgodnego z prawem wykonywania czynności kontrolnych przez Kasę Krajową, choć charakter i zakres czynności kontrolerów KNF i Kasy Krajowej jest niemal identyczny (art. 66 i 67 ustawy)

3) Zarzut niezgodności art. 7 ust. 5 pkt 1, pkt 2 i pkt 3, art. 18 ust. 4 i ust. 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4 i art. 87 – z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istnieje ugruntowany pogląd zgodnie, z którym z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Skutkiem tego jest bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na

tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.” (wyrok TK z 30 października 2001 r sygn. K 33/00).

W art. 7 ust. 5 ustawy zamieszczone zostały przesłanki, z których wystąpienie chociaż jednej skutkuje odmową wydania zezwolenia na utworzenie kasy. W myśl pkt 1 powołanego przepisu odmowa wydania zezwolenia następuje, jeżeli nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu kas. Problem w tym, że ustawa w zasadzie nie określa procedury tworzenia kas. Jedyne wymóg, jaki mógłby ewentualnie być oceniany, to czynności przewidziane w ust. 2 powołanego przepisu. Użyty jednak w art. 7 ust. 5 pkt 1 zwrot „spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu kas” sugeruje, że chodzi o co najmniej kilka wymogów dotyczących tworzenia kas. Nie wiadomo również w oparciu o jakie dokumenty będzie ustalana przyczyna odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy w przypadku przesłanki określonej w pkt 2 powołanego przepisu. Ustawa nie określa bowiem w oparciu o co KNF będzie dokonywał oceny, czy zamierzona działalność naruszałaby przepisy prawa lub nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w kasach środków.

Niedookreśloność użytego w powołanym przepisie sformułowania stwarza nazbyt szerokie ramy dla stosującego ten przepis KNF pozwalając na dokonywanie mu całkowicie arbitralnej oceny, co przy materii dotyczącej realizacji praw i wolności obywatelskich należy uznać za niedopuszczalne.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku przesłanki zamieszczonej w art. 7 ust. 5 pkt 3. Zgodnie z powołanym przepisem, KNF odmawia wydania zezwolenia na utworzenie kasy, jeżeli osoby przewidziane do objęcia stanowisk członków zarządu i rady nadzorczej kasy nie spełniają wymagań, o których

mowa w art. 18 ust. 1 i 4 ustawy. Art. 18 ust. 4 stanowi, że członkowie zarządu kasy powinni posiadać kwalifikacje niezbędne do kierowania działalnością kasy oraz dawać rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą. Zgodnie natomiast z ust. 5 art. 18 ustawy, w celu zapewnienia spełnienia przez członków zarządu kasy określonego w ust. 4 wymogu posiadania kwalifikacji niezbędnych do kierowania działalnością kasy, minister właściwy do spraw instytucji finansowych może określić w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego i Kasy Krajowej, minimalne wymogi kwalifikacyjne dla członków zarządów kas. Z treści powołanych przepisów wynika jednoznacznie, iż w przypadku, gdy minister nie skorzysta z przysługującej mu delegacji, oceny posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kandydatów na członków zarządu i rady nadzorczej będzie dokonywał państwowy organ nadzoru w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria.

W art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, określając przesłankę odmowy wyrażenia zgody przez KNF na powołanie prezesa zarządu kasy, również powołano się na wymogi, o których mowa w przytoczonym powyżej art. 18 ust. 4 ustawy, pozostawiając swobodę ich oceny organowi nadzoru. Kwestie, których ustawodawca nie rozstrzygnął i niejednoznaczne sformułowania zawarte w ustawie, szeroko otwierają pole interpretacji. W konsekwencji, ostateczne rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych pozostawione jest organowi stosującemu prawo, co oczywiście narusza zasadę państwa prawnego (wyrok z 20 listopada 2002 r. sygn. K 41/02).

Zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 4 ustawy, Komisja Nadzoru Finansowego może zaliczyć do funduszy własnych kas określoną część dodatkowej odpowiedzialności członków, przy czym suma kwoty dodatkowej odpowiedzialności członków, o której mowa w art. 26 ust. 3, i kwoty, o której mowa w ust. 2 pkt 3, nie może przewyższać 50% sumy funduszy udziałowego i podstawowego. W ustawie brak jest jednak określenia co rozumiane jest pod

pojęciem „funduszu podstawowego”. W art. 24 ust. 2 ustawy, wyliczającym fundusze własne kasy, wymienia się fundusz udziałowy i fundusz zasobowy.

Przepis art. 87 ustawy zobowiązując kasy do poddania się audytowi zewnętrznemu, prowadzonemu przez biegłego rewidenta, nie określa w żadnej mierze co ma być przedmiotem tego audytu, jaka ma być jego procedura ani stosunku takiego badania do badania sprawozdania finansowego, jakie prowadzi biegły rewident.

Zakwestionowane rozwiązania budzą wątpliwości co do ich zgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów i zasadą poprawnej legislacji.

4) Zarzut niezgodności art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3 i art. 64 ust. 3 – z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W myśl zawartego w art. 18 ust. 5 upoważnienia; „W celu zapewnienia spełniania przez członków zarządu kasy określonego w ust. 4 wymogu posiadania kwalifikacji niezbędnych do kierowania działalnością kasy, minister właściwy do spraw instytucji finansowych może określić, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego i Kasy Krajowej, minimalne wymogi kwalifikacyjne dla członków zarządów kas.”

Wymogi dotyczące posiadania odpowiednich kwalifikacji, jako warunek otrzymania zgody na utworzenie kasy oraz obsadzenie jej organów, winny stanowić materię ustawową. Mają one bowiem istotny wpływ na realizację przyznanych jednostce praw i wolności. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję, unormowanie ustawowe, cechować musi zupełność. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw,

podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być w żadnym wypadku oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy.

Zgodnie z zawartą w art. 24 ust. 6 ustawy delegacją: „*Minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego i Kasy Krajowej, sposób i szczegółowe zasady obliczania współczynnika wypłacalności kasy, mając na względzie w szczególności konieczność uwzględnienia rodzajów i poziomu ryzyka występującego w działalności kasy oraz wymaganego poziomu funduszy własnych przez kasę.*” Użycie w powołanym upoważnieniu sformułowania „sposób i szczegółowe zasady” nie spełnia wymogu szczegółowego określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania i może powodować problemy w ocenie kontroli zgodności przepisów aktu wykonawczego z przepisem upoważniającym, zawartym w ustawie. Ustawodawca przy formułowaniu upoważnienia do wydania aktu podstawowego, powinien unikać posługiwania się taki sformułowaniami jak „zasady” o ile w ustawie nie wyjaśnia się jego znaczenia. Upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do którego w ustawie nie ma bezpośrednich wskazówek. (wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06). Tak sformułowany przepis z jednej strony umożliwi wydanie rozporządzenia o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym, wyręczając ustawodawcę z unormowania podstawowych zasad, z uwzględnieniem których powinno być wydane rozporządzenie, a z drugiej strony delegacja będzie trudna do zrealizowania bowiem kasy, inaczej niż banki, nie mają określonego kwotowo minimalnego poziomu funduszy własnych, a sposób obliczania ich poziomu w stosunku do aktywów, czyli współczynnika wypłacalności, ma określić wydane rozporządzenie ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Każdy przepis powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia

przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Wskazana delegacja wymogów tych nie spełnia.

Zawarte w art. 46 ust. 3 ustawy upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów pozostawia do materii rozporządzenia określenie tak istotnych kwestii jak wysokość składki, terminy jej uiszczania, sposób obliczania oraz podział składki pomiędzy Kasę Krajową a Komisję Nadzoru Finansowego. Wysokość środków uzyskanych z tytułu składki będzie zatem faktycznie warunkowała możliwość sprawowania skutecznego nadzoru, czy kontroli. Pozostawienie możliwości określenia w rozporządzeniu proporcji dotyczącej podziału uzyskanych ze składki środków wkracza w materię, która powinna być zastrzeżona dla ustawy.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 64 ust. 3 upoważnia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia szczegółowych zasad i trybu wykonywania czynności w kasach i w Kasie Krajowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy a nie uzupełniać ją w sposób samoistny regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę (wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03). Nie jest dopuszczalne formułowanie „blankietowych” upoważnień ustawowych (wyroki z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. K 22/05 i inne). Art. 92 ust. 1 Konstytucji zawiera dyrektywy adresowane do ustawodawcy, który upoważnia do wydania rozporządzenia. Upoważnienie do wydania aktu podustawowego nie może przekazywać do uregulowania w rozporządzeniu spraw, które należą do materii ustawowej. Rolą bowiem rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnienie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał również uwagę, iż ustawodawca powinien unikać posługiwania się takimi sformułowaniami jak „szczegółowe zasady” i „tryb” (wyroki z: 4 listopada 1997 r., sygn. U. 3/97, 8 grudnia 1998., sygn. U.

7/98, 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00). Pojęcia te nie są bowiem pojęciami jednoznacznymi i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Tak istotne kwestie jak określenie zasad wykonywania czynności kontrolnych, które dokonywał będzie KNF w ramach sprawowanego nad kasami i Kasą Krajową nadzoru, z uwagi, iż bezpośrednio wkraczają w prawa i wolności chronione konstytucyjnie (art. 12 i art. 58 Konstytucji) winny stanowić materię ustawową. Tymczasem ustawodawca posługując się wieloznacznymi pojęciami oraz odsyłając do rozporządzenia uregulowanie zasad wykonywania czynności kontrolnych w autonomicznych podmiotach pozostawił znaczną swobodę organowi wykonawczemu w kreowaniu spraw o istotnym znaczeniu dla treści ustawy. Pod pojęciem „zasad” kryją się materialno-prawne przesłanki warunki wszczęcia i przeprowadzenia czynności nadzorczych, które nie są określone w ustawie. Zasady te mają zatem istotny wpływ na realizację przyznanych jednostce praw i wolności. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję, unormowanie ustawowe, cechować musi zupełność. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być w żadnym wypadku oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (wyrok z 11 maja 1999 r., Sygn. P 9/98).

Regulując kwestie związane z wkraczaniem w sferę praw i wolności chronionych konstytucyjnie ustawodawca winien mieć na uwadze wymogi jakie w takim przypadku narzuca art. 31 ust. 3 Konstytucji. W takim wypadku zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji zaskarżony przepis upoważniający ma charakter „upoważnienia blankietowego”, którego instytucja na gruncie Konstytucji nie istnieje, co rodzi

konsekwencje braku możliwości wydania skutecznego, nienaruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy.

5) Zarzut niezgodności art. 54 ust. 1 w zakresie w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny – z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Kasa Krajowa, jako osoba prawna typu korporacyjnego, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej (zob. sygn. P 16/08).

W art. 54 ust. 1 ustawy określone zostały tzw. fundusze własne Kasy Krajowej. W myśl powołanego przepisu do funduszy własnych Kasy Krajowej ustawa zalicza fundusz udziałowy i fundusz zasobowy. Jednocześnie w art. 55 ust. 1 ustawy przewidziano, iż dla realizacji celu działalności Kasy Krajowej polegającego na zapewnieniu stabilności finansowej kas oraz sprawowaniu kontroli nad kasami, kasy mają obowiązek wносить środki na wyodrębniony w Kasie Krajowej fundusz stabilizacyjny. Z powołanej regulacji jednoznacznie wynika, iż fundusz stabilizacyjny nie jest zaliczany do funduszy własnych Kasy Krajowej. W świetle natomiast obecnie obowiązującej regulacji istniejący już przecież fundusz stabilizacyjny zaliczany był do funduszy własnych Kasy Krajowej. Prawo spółdzielcze w art. 78 stanowi, że zasadniczymi funduszami własnymi tworzonymi w spółdzielni są:

1) fundusz udziałowy powstający z wpłat udziałów członkowskich, odpisów na udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach,

2) fundusz zasobowy powstający z wpłat przez członków wpisowego, części nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach.

W § 2 powołanego przepisu przewidziano możliwość tworzenia przez spółdzielnie także innych funduszy własnych przewidzianych w odrębnych przepisach oraz ich statucie. W oparciu o powołany przepis za fundusz własny Kasy Krajowej traktowany jest również utworzony przez Kasę Krajową fundusz stabilizacyjny. Z brzmienia art. 54 ust. 1 ustawy wynika, że fundusz stabilizacyjny przestał być funduszem własnym Kasy Krajowej. W efekcie Kasa Krajowa zostaje pozbawiona wypracowanej przez siebie nadwyżki, która zasiliła fundusz stabilizacyjny. Z wystąpień kierowanych przez Kasę Krajową do Kancelarii Prezydenta RP wynika, że na dzień 30 września 2009 r. fundusz stabilizacyjny wynosił 377.629.298,43 PLN, przy czym kwota pochodząca z nadwyżki wynosiła 262.808.495, 17 PLN. Kwestionowana regulacja pozbawia zatem Kasę Krajową prawa do wypracowanego majątku.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji nawiązując do zasady równości daje również wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę taką ograniczać. Prawo spółdzielni do funduszu własnego jest bez wątpienia prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 konstytucji.

Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z wynikającą z art. 2 Konstytucji klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem

zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz arbitralnego wkraczania w prawa nabyte. Zasada ochrony praw słusznie nabytych w odniesieniu do praw majątkowych znajduje dodatkowe potwierdzenie w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Powiązanie treści zawartych w art. 2 i art. 64 ust. 2 pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej.

Jeżeli zatem ustawodawca zmienia wcześniejsze unormowanie i skutkiem tej zmiany przypisuje nie tylko charakter prospektywny, ale też odnosi ją do stosunków i sytuacji prawnych, które już powstały podczas obowiązywania przepisów poprzednich, to musi przy tym szanować nakaz ochrony praw nabytych. Podkreślić przy tym należy, że kształt owych stosunków i sytuacji, jakie powstały na tle przepisów poprzednich, wynika nie tylko z tekstu poprzedniej ustawy, ale również ukształtowanej na jej podstawie interpretacji i powstałego stanu faktycznego.

Tymczasem ustawodawca pomijając zastany i ugruntowany stan faktyczny uznał, iż fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej nie będzie od chwili wejścia w życie ustawy jej funduszem własnym. Wprawdzie nakaz poszanowania praw nabytych nie ma absolutnego charakteru i możliwe jest dokonywanie od niego pewnych odstępstw ale tylko w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. W niniejszej sprawie nie wykazano, że odstępstwo takie było konieczne. Nie wskazywano by środki zgromadzone w funduszu stabilizacyjnym były w jakikolwiek sposób zagrożone. Nie uzasadnia tego również bardzo dobra kondycja finansowa kas i Kasy Krajowej oraz wprowadzony nadzór.

Zaskarżony przepis narusza zatem wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych i zasadę ochrony praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6) Zarzut niezgodności art. 71 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 2, art. 72, art. 73, art. 76, art. 78 ust. 3 i art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 – z art. 2, art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakres wprowadzonego w zaskarżonym rozdziale nadzoru organu państwowego nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową został określony w sposób naruszający jedną z podstawowych zasad Prawa spółdzielczego, to jest zasadę autonomii spółdzielczości, wyprowadzaną z art. 58 ust. 1 Konstytucji. Jak już wyżej była mowa, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji „działają” zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Skutkuje to uznaniem spółdzielni za zrzeszenia samorządne (por. wyrok z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00), w przypadku których „nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność” (wyrok z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02). Pomijając te istotne cechy, jakimi odznaczają się jako spółdzielnie również spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, ustawodawca objął je nadzorem charakterystycznym dla instytucji bankowych. Tymczasem kasy - ze swej istoty - nie prowadzą, w przeciwieństwie do banków, działalności nastawionej na osiągnięcie dochodów (por. H. Cioch, op. cit., s. 17). Działalność kas, jako instytucji finansowych, skierowana jest do określonej grupy osób - członków kas, i dotyczy ściśle określonych czynności finansowych. Ta stworzona i istniejąca już od kilkunastu

lat struktura - w której istotną pozycję zajmuje Kasa Krajowa będąca związkiem rewizyjnym dla zrzeszonych w niej obligatoryjnie kas i pełniąca funkcję centralną, odpowiednik nadzorca finansowego w odniesieniu do swoich członków, określającego m. in. normy dopuszczalnego ryzyka - okazała się być odporna na kryzys finansowy, udowadniając tym samym, iż przyjęte rozwiązania prawne sprawdzają się w praktyce. Tak głęboka ingerencja ustawodawcy w dobrze funkcjonującą strukturę organizacyjną, składającą się z niezależnych i samorządnych zrzeszeń, winna być zatem motywowana szczególnymi okolicznościami. Z pola widzenia nie może bowiem schodzić fakt, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jako spółdzielnie są organizacjami samorządnymi, dobrowolnymi, otwartymi, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym majątku. Z uwagi na powyższe przymioty spółdzielni, w doktrynie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym: *„Mając na uwadze istotne cechy, jakie powinna posiadać każda spółdzielnia, należy przyjąć, że spółdzielnie w naturze swej bliższe są stowarzyszeniom aniżeli spółkom prawa handlowego.”*(tak: H. Cioch, op. cit., s. 20).

Tymczasem wprowadzony w zaskarżonym rozdziale ustawy państwowy nadzór nad kasami i Kasą Krajową, oparty na specyfice działalności bankowej, nie jest adekwatny do istoty i zakresu działalności kas oraz ich odrębności od banków. Istotne zastrzeżenia, co do zgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów oraz wywodzoną z art. 58 ust. 1 Konstytucji zasadą wolności zrzeszania się, budzi regulacja przewidziana w art. 71 ust 1 ust. 2 i ust. 4 pkt 2 ustawy. W ust. 1 art. 71 ustawy wskazany został katalog przysługujących organowi państwowemu środków nadzorczych stosowanych względem kas. Z użytego w powołanym przepisie wyrażenia „w szczególności” wynika jednak, że katalog możliwych do zastosowania przez organ nadzoru środków nadzorczych jest otwarty. Z natury rzeczy czynności nadzorcze wkraczają w prawa i wolności obywateli, zatem wymagają one zawsze precyzyjnego i wyczerpującego wskazania w akcie rangi ustawowej (art. 31 ust.

3 Konstytucji). Warunku tego powołany przepis nie spełnia. Kontrola zgodności z Konstytucją posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi musi być szczególnie rygorystyczna w odniesieniu do przepisów, które mogą być stosowane w ramach działań władczych organu władzy publicznej, wkraczających w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek (Wyrok z 22 lutego 2006 r. Sygn. K 4/06).

W pkt 3 ust. 1 art. 71 ustawy ustawodawca przewidział, w ramach podejmowanych przez KNF działań nadzorczych, możliwość wydawania zaleceń dotyczących zwiększenia funduszy własnych kasy. Nie określił jednak przesłanek warunkujących wydanie takiego zalecenia i granic podwyższenia. Możliwość dowolnego ustalania przez KNF wysokości funduszy własnych kasy może prowadzić do niemożności zrealizowania przez kasę stawianych jej w tym zakresie wymogów, a w efekcie do zastosowania wobec kasy dotkliwych sankcji.

W art. 71 ust. 2 określono rodzaj sankcji, jakie mogą być zastosowane przez organ nadzoru w stosunku do kasy, która nie realizuje wcześniej wydanych zaleceń. Sankcje wskazane w powołanym przepisie mogą być również zastosowane w przypadku, gdy organ nadzoru stwierdzi, że działalność kasy wykonywana jest z naruszeniem przepisów prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów członków kasy.

Już na wstępie zauważyć należy, iż wymieniona przesłanka zastosowania sankcji nadzorczych, oparta na stwierdzeniu naruszenia przepisów prawa lub statutu kasy, jest niespójna i wykracza poza cel sprawowanego nad kasami nadzoru, określony w art. 61 ust. 1 ustawy. W pkt 4 powołanego przepisu jednoznacznie bowiem stwierdzono, że celem nadzoru nad kasami jest zapewnienie zgodności działalności kas z przepisami niniejszej ustawy. Mamy więc tu do czynienia z ujęciem znacznie węższym. Ponadto dokonywanie oceny działalności kas pod względem jej zgodności z bliżej nieokreślonymi przepisami prawa, czy statutu, a więc z całością znajdujących się w systemie prawnym

przepisów oraz z całością uregulowań statutowych, narusza art. 58 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stosowane przez organ nadzoru sankcje mogą również doprowadzić do unicestwienia takiej organizacji. Tak szeroka kontrola niezależnych zrzeszeń pozostaje w oczywistej dysproporcji do celów i zadań sprawowanego nadzoru. Wprowadzone regulacje naruszają zatem wyrażoną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności. Trudno bowiem wykazać, że są one niezbędne do prowadzenia ukierunkowanego nadzoru finansowego, jaki sprawuje KNF.

Drugą z przesłanek umożliwiających zastosowanie sankcji nadzorczych, wskazaną w art. 71 ust. 2 ustawy, jest stwierdzenie przez KNF, że działalność kasy stwarza zagrożenie dla interesów jej członków. Niedookreśloność tej przesłanki, powodująca pozostawienie znacznej swobody organowi nadzoru przy zastosowaniu dolegliwych sankcji nadzorczych, pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów. Ustawa nie precyzuje o jakiego rodzaju interesy członków tu chodzi. Ponadto spółdzielnia ma swoją autonomię jako osoba prawna. Obok praw członka, czy ich określonej grupy, występują również prawa większości członków oraz prawa spółdzielni jako osoby prawnej. Ochrona interesów wszystkich tych podmiotów musi uwzględniać zapewnienie zarówno operatywności funkcjonowania w obrocie prawnym samej spółdzielni jak i obronę większości członków przed nadużywaniem praw przez mniejszość. Rozwiązania prawne powinny dążyć do zapewnienia optymalnej ochrony nie zawsze ze sobą zbieżnych interesów: spółdzielni jako osoby prawnej, większości i mniejszości członków oraz poszczególnych osób będących członkami (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 4 października 1933 r. C I 1244/33). Oceny i wyważania wzajemnych interesów wskazanych podmiotów oraz stosowania właściwych środków nadzorczych służących zachowaniu proporcji pomiędzy tymi interesami powinien dokonywać niezawisły sąd. Zaskarżona regulacja zabuża właściwe relacje pomiędzy wskazanymi podmiotami, a dodatkowo pozwala w sposób arbitralny

na wkraczanie organu nadzoru w stosunki między spółdzielnią jaką jest kasa a jej członkami, które mają charakter cywilnoprawny.

Powyższy zarzut należy odnieść również do art. 71 ust. 4 pkt 2 ustawy umożliwiającego zawieszenie przez KNF członka zarządu w przypadku spowodowania znaczących strat majątkowych kasy. Organ nadzoru ma zatem dowolność w ocenie czy spowodowana strata majątkowa jest znaczna. Brak jest bowiem w ustawie jakichkolwiek kryteriów umożliwiających obiektywne dokonanie oceny.

Wskazane wyżej zarzuty znajdują również uzasadnienie w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 79 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy. W przepisie tym bowiem w niemal identyczny sposób określone zostały przesłanki zastosowania sankcji nadzorczych w stosunku do Kasy Krajowej. Także i tu ustawodawca przekroczył określony przez siebie cel nadzoru (art. 61 ust. 2 pkt 3 ustawy) oraz zakres czynności nadzorczych podejmowanych w ramach sprawowanego nad Kasą Krajową nadzoru. Czynności te, w myśl art. 68 ust. 1 pkt 3, polegają bowiem na badaniu zgodności prowadzonej przez Kasę Krajową działalności z przepisami niniejszej ustawy.

Jako bardzo istotną ingerencję w zasadę autonomii spółdzielni ocenić należy możliwość stosowania przez państwowy organ nadzoru sankcji w postaci nakładania na członków zarządu kas i Kasy Krajowej sankcji finansowych (art. 72 i art. 78 ust. 3 ustawy) oraz stosowania tak dotkliwych sankcji, jak ustanowienie zarządcy komisarycznego (art. 73 ustawy), czy zawieszanie członków zarządu kas i Kasy Krajowej (art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Uzasadnione zastrzeżenia budzi zwłaszcza jedna z przesłanek ustanowienia zarządcy komisarycznego wymieniona w art. 73 ust. 1. Chodzi tu o przesłankę braku przekazania programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 76 ustawy. Art. 76 stanowi natomiast, że program naprawczy kasa musi przedstawić nie tylko w razie zaistnienia straty bilansowej (i to niezależnie od

tego, czy strata ta jest niewielka i kasa posiada kapitały w pełni wystarczające na jej pokrycie – tzw. strata incydentalna), ale także w razie zaistnienia groźby jej wystąpienia. Zjawisko groźby wystąpienia straty bilansowej nie jest zdefiniowane ani w ustawach, ani precyzyjnie w literaturze z zakresu ekonomii czy rachunkowości. Można powiedzieć, że taka groźba występuje zawsze wtedy, gdy uzyskanie jakiejś istotniejszej części założonych przez kasę przychodów jest zagrożone albo powstaje prawdopodobieństwo konieczności poniesienia przez kasę jakichś znaczniejszych kosztów. Stan taki występuje wielokrotnie i stale się zmienia w toku działalności każdego podmiotu, prowadzącego działalność gospodarczą. Dlatego też stan taki nie może stanowić, w myśl art. 7 Konstytucji, przesłanki zastosowania przez organ władzy publicznej instrumentu nadzorczego, zwłaszcza tak drastycznego jak ustanowienie zarządcy komisarycznego. Przesłankę taką powinno stanowić zaistnienie straty bilansowej, powodującej że kasa nie osiąga założonego w art. 24 ust. 5 współczynnika wypłacalności. Rozwiązanie te stanowią wprawdzie przeniesienie rozwiązań zawartych w ustawie Prawo bankowe, jednakże sytuacja banków i spółdzielczych kas jest w tym zakresie zasadniczo odmienna. W stosunku do banków obowiązują bowiem bardzo szczegółowe, krajowe i międzynarodowe standardy określające wymagania w zakresie kapitału, płynności, wypłacalności banków, określone w Dyrektywie Bankowej UE, Prawie bankowym i bardzo rozbudowanych aktach tzw. miękkiego prawa, opracowywanych przez banki centralne czy organy nadzoru bankowego, na tyle utrwalone, że pojęcia określone w prawie bankowym można łatwo sprecyzować w drodze wykładni. Brak takich precyzyjnych wytycznych w odniesieniu do kas, a jednocześnie przyzwyczajenie KNF do stosowania standardów dotyczących banków powoduje niebezpieczeństwo dokonania w stosunku do kas wykładni tych nieprecyzyjnych pojęć w taki sposób jakby dotyczyły banku, podczas gdy kasa jest organizacją o zasadniczo odmiennym strukturze majątkowej i organizacyjnej. Zasada określoności przepisów prawa oznacza, że

ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody w ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw.

Nie może ująć uwadze, że przesłanki zastosowania tych, jakże mocno wkraczających w sferę praw i wolności jednostek, sankcji nadzorczych oparte zostały albo o ogólne klauzule, albo o bardzo szeroki zakres kontroli legalności prowadzonej działalności, charakterystyczny dla kontroli, jaką sprawują nadzrzeszeniami niezawisłe sądy. O ile jednak w przypadku kontroli sądowej jest to bez wątpienia właściwe, o tyle w przypadku nadzoru sprawowanego przez organ państwowy musi budzić uzasadnione wątpliwości.

Na rzecz sądów, jako podmiotów uprawnionych do stosowania środków nadzorczych nad zrzeszeniami, które korzystają z gwarancji wynikających z art. 58 Konstytucji, przemawia też zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Zgodnie z tą zasadą, każde ograniczenie praw i wolności jednostki, w tym wolności zrzeszania się i prowadzenia działalności spółdzielczej, musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono konieczne. Jeśli już względy ostrożnościowe (tutaj bezpieczeństwo finansowe osób zrzeszonych w kasach) przemawiały za ustanowieniem nadzoru państwowego i ingerencji KNF, jako instytucji wyspecjalizowanej, to w ustawie należało ograniczyć kompetencje KNF do funkcji kontrolnych, tak jak jest to przyjmowane w przypadku wprowadzenia nadzoru nad niezależnymi zrzeszeniami (np. nadzór sprawowany nad stowarzyszeniami, których rozmiary działalności nierzadko jest bardzo rozległy).

Przyjęte rozwiązania zdają się zatem godzić w zasady określone w art. 12, art. 58 w związku z art 31 ust. 3 Konstytucji.

7) Zarzut naruszenia art. 91 ust. 1 i 2 z art. 2 i 64 ust. 2 Konstytucji.

Regulacja zawarta w art. 91 narusza wyrażone w art. 2 i art. 64 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych i zasadę ochrony praw majątkowych ochronę praw majątkowych. Przepis ten reguluje okoliczności, mające zaistnieć w roku 2009 i 2010, podczas gdy wejdzie on w życie najwcześniej na początku roku 2010. Funkcja tego przepisu polega na zapewnieniu właściwego okresu przejściowego dla nowej regulacji w zakresie gwarantowania depozytów w SKOK. Jeśli okres ten minie przed wejściem ustawy w życie stanowi to oczywistą niemożliwość zrealizowania założonych celów ustawy.

Najistotniejsza jednak niezgodność tego przepisu z Konstytucją polega na tym, że stanowi on podstawę zniweczenia systemu gwarantowania depozytów w SKOK. Obecny system gwarantowania depozytów w SKOK oparty jest o ubezpieczenie depozytów członkowskich w kasach zapewniane przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK. Ubezpieczenie to jest obowiązkowe dla kas na mocy normy ostrożnościowej wydanej przez Kasę Krajową i zapewnia gwarancje równe gwarancjom Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla depozytów klientów banków. System ten został utworzony z inicjatywy samych kas zrzeszonych w Kasie Krajowej i powstał w oparciu wyłącznie o prywatny majątek spółdzielców systemu SKOK. Należy podkreślić, iż prawo europejskie traktuje na równi prywatne i publiczne systemy gwarantowania depozytów (...). Omawiany przepis będzie stanowił podstawę wykładni zakresu i celu niejasnej kompetencji ministra finansów, zawartej w art. 59 ust. 1 Ustawy, do wydawania, w miejsce norm ostrożnościowych Kasy Krajowej (które- jak wynika z wykładni *a contrario* przepisu art. 90 Ustawy, oprócz określających współczynnik wypłacalności – tracą z chwilą jej wejścia w życie moc obowiązującą) norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas. Kasa Krajowa ma prawo opiniowana norm, nie ma jednak nawet prawa wnioskowania o ich ustanowienie. Z przepisu tego można więc wnioskować, że Ustawa nie przewiduje wydania przez ministra finansów podobnej normy ostrożnościowej. Oznacza to, że system ochrony oszczędności członków SKOK,

którzy złożyli swoje depozyty w kasach w okresie, gdy były one objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów, natomiast nagle, na skutek wejścia ustawy w życie staną się, bez swojej świadomości czy wyboru, depozytariuszami instytucji, w której działa tylko dobrowolny system gwarantowania depozytów. Jeśli jednak aż tak wysokie jest zaufanie Ustawodawcy do SKOK, że uzasadnia to powierzenie ich swobodnej decyzji tego czy ubezpieczyć zgromadzone w nich depozyty, to jakie jest *ratio legis* wprowadzenia nad kasami nadzoru państwowego? Po co wprowadzać nadzór państwowy nad kasami jeśli drugą ręką niweczy się najważniejszą gwarancję bezpieczeństwa depozytów, złożonych w SKOK. Dodatkowo można tu wspomnieć, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny wskazał w swym stanowisku, iż nie dysponuje środkami, umożliwiającymi objęcie depozytów w kasach gwarancjami tej instytucji, a ustawa osłabia możliwości Kasy Krajowej jako udziałowca TUV SKOK (nie pozwalając np. na dokapitalizowanie tego podmiotu).

Należy wskazać, iż najprawdopodobniejszym celem ustanowienia powyższego przepisu jest wywołanie kryzysu zaufania członków do kas i spowodowanie wycofywania przez nich złożonych w kasach depozytów, co w konsekwencji ma doprowadzić do upadku tych instytucji i usunięciu ich jako konkurencji dla banków i instytucji udzielających pożyczek w zakresie usług finansowych dla mniej zamożnych osób fizycznych. Czyżby ustawodawca zakładał rozwiązanie z art. 91 tylko na 2010 rok, przewidując, że dłużej kasy nie przetrwają pod rządami nowej Ustawy?

Rozwiązanie przyjęte w art. 91 ust. 1 Ustawy zakłada, że w latach 2009 – 2010 środki funduszu stabilizacyjnego mogą być przeznaczone na pokrycie roszczeń członków kas z tytułu zgromadzonych w kasach środków w przypadku upadłości SKOK. Narusza to art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji także z tego względu, że narusza prawa kas, które przez lata gromadziły (i mają nadal po wejściu Ustawy w życie) wkłady na fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej, nie

przeznaczony co do zasady na zwrot depozytów członkom niewypłacalnych kas, ale na stabilizację kas zagrożonych niewypłacalnością i niedopuszczenie do ich upadłości.

8) Zarzut niezgodności art. 93 z art. 2 Konstytucji.

W mającym charakter przepisu końcowego art. 93 ustawy określony został termin wejścia w życie ustawy i wskazanych w nim przepisów. Zgodnie z powołanym przepisem: *„Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 24 ust. 5, który wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia, art. 24 ust. 6, który wchodzi w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia, art. 83 pkt 1 i 2, które wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia.”*

Zarówno w art. 24 ust. 5 jak i art. 83 pkt 1 i 2 ustawy znajdują się normy ostrożnościowe, do których muszą dostosować się kasy. Pierwszy ze wskazanych przepisów nakłada na kasy obowiązek utrzymywania współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej 5%, drugi zaś zobowiązuje kasy do utrzymywania rezerw obowiązkowych. Jednocześnie ustawodawca określa termin wejścia w życie art. 24 ust. 6, w którym znajduje się delegacja dla ministra właściwego do spraw finansów do wydania rozporządzenia określającego sposób i zasady obliczania współczynnika wypłacalności kasy. De facto okres przygotowania odpowiednich środków finansowych przez kasy odpowiadających współczynnikowi wypłacalności może skrócić się do 9 miesięcy. Dopóki bowiem nie zostanie wydane rozporządzenie określające sposób i zasady obliczania współczynnika wypłacalności, kasy nie będą wiedziały jakiego rzędu wielkości środki będą musiały na ten cel zgromadzić.

Podobna sytuacja zachodzi w odniesieniu do obowiązku zgromadzenia odpowiednich rezerw obowiązkowych. Narodowy Bank Polski dostał bowiem tyle samo czasu na ustalenie stopy rezerw obowiązkowych oraz na ustalenie zasad i trybu naliczania rezerwy obowiązkowej dla kas i Kasy Krajowej, co kasy na ich zgromadzenie. Termin dla kas na zgromadzenie odpowiednich środków będzie zatem uzależniony od tego kiedy NBP wywiąże się z wyżej wskazanych obowiązków.

Należy zwrócić uwagę, iż wydłużenie terminów wejścia w życie norm ostrożnościowych nastąpiło z uwagi na postulaty zgłaszane podczas prac parlamentarnych nad ustawą i wynikało z konieczności zapewnienia minimalnego okresu umożliwiającego dostosowanie się do nich kas. Na konieczność zachowania odpowiedniego *vacatio legis* w stosunku do przepisów wprowadzających normy ostrożnościowe (odpowiednio 12 i 18 miesięcy) zwracał uwagę w swoim stanowisku do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 1876 również Rząd RP.

Głębokość zmian organizacyjno-prawnych wprowadzanych ustawą powoduje, iż przewidziany trzymiesięczny termin wejścia jej w życie jest niewystarczający. Dokonanie szeregu zmian w zakresie funkcjonowania Kasy Krajowej, powiązań kapitałowych oraz w zakresie funkcjonowania samych kas, w tak krótkim czasie nie może odbić się bez uszczerbku dla samych członków kas. Na potrzebę zachowania co najmniej 6-miesięcznego terminu *vacatio legis* zwracał w swoim stanowisku wyrażonym do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych zawartym jeszcze w druku sejmowym o nr 650 Narodowy Bank Polski.

Takie rozwiązanie stwarzają wątpliwość co do ich zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji jaką jest nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi

sprawami po ogłoszeniu nowych przepisów, w sposób uwzględniający ich treść. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej, której okres może być różny. Ocena zaś, czy w konkretnym przypadku długość przewidzianej *vacatio legis* jest odpowiednia zależy od szeregu okoliczności, zwłaszcza zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym także od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01).

9) Zarzut niezgodności art. 7 ust. 6 z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowana ustawa w art. 7 ust. 6 upoważnia KNF do określenia wzoru wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy. Kasy są podmiotami niezależnym od organów administracji państwowej. KNF, w świetle Konstytucji, upoważniona jest jedynie do wydawania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. W związku z powyższym, przekazanie przez ustawodawcę uprawnień do określenia wzoru dokumentów dotyczących utworzenia kasy podmiotowi, który nie jest legitymowany do wydawania aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym stanowi naruszenie art. 93 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym akt prawa wewnętrznego obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Obowiązkiem prawodawcy, w takim przypadku, było upoważnienie właściwego ministra do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, które określiłoby wzór stosownego dokumentu.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości wnoszę, w trybie kontroli prewencyjnej, o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.



Lech Kaczyński