



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt Kp 10/09

Warszawa, dnia 21 maja 2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	21.05.2010
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z dnia 30 listopada 2009 r. (sygn. akt Kp 10/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych **jest zgodna** z wynikającym z art. 2 Konstytucji nakazem dochowania trybu ustawodawczego;
- 2) art. 4 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji;
- 3) art. 83 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **nie jest niezgodny** z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji;
- 4) art. 86-90, art. 91 ust. 2, art. 93 ustawy wymienionej w pkt 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ww. ustawy w zakresie, w jakim odnoszą się do roku 2010, **są zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*, natomiast art. 91 ust. 1 i 3 ww. ustawy w zakresie, w jakim odnoszą się do roku 2009, **są niezgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*;
- 5) art. 17 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim pomija walne zgromadzenie w wyliczeniu organów spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, oraz art. 24 ust. 5 ww. ustawy **są zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- 6) art. 48 ust. 2 oraz art. 86 ust. 7 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do

państwa i stanowiącego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych;

- 7) art. 93 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis*;
- 8) art. 7 ust. 5 pkt 1, 2 i ust. 5 pkt 3 w zakresie, w jakim odsyła do art. 18 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt 1, art. 18 ust. 4, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 51 ust. 2, art. 71 ust. 1, 2, ust. 4 pkt 2, art. 76 ust. 1, art. 87 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji;
- 9) art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 51 ust. 1, 3-4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 1, art. 86 ust. 1, 2 i 7 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 20 i art. 22 Konstytucji;
- 10) art. 51 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji;
- 11) art. 10 ust. 1, art. 17 pkt 1-3, art. 18 ust. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 41 ust. 2, art. 46 ust. 2 i 3, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2, art. 55 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 60, art. 68 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 3 i 6 oraz art. 87 ustawy wymienionej w pkt 1 **nie są niezgodne** z art. 58 ust. 1 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji;
- 12) art. 71 ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 2, art. 72 ust. 1-5, art. 73 ust. 1, art. 78 ust. 3, art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **nie są niezgodne** z art. 12 i art. 58 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 13) art. 7 ust. 1 i 5, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 51 ust. 1, 3, 4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1, 2 i 7 **nie są niezgodne** z art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 14) art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2, 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 51 ust. 1, 3, 4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1-7 ustawy **są zgodne** z wyrażoną w Preambule zasadą pomocniczości;
- 15) art. 48 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji; art. 54 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64

ust. 1-3 Konstytucji oraz z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych;

- 16) art. 91 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych;
- 17) art. 4, art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 17 pkt 1, art. 21 ust. 1-3, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1-6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1, 2 i 7 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 18) art. 64 ust. 2 oraz art. 78 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 19) art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 20) art. 7 ust. 6 oraz art. 83 pkt 1 i 2 ustawy w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 12 ust. 2 pkt 2 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, **są zgodne** z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi ogólne i analiza formalnoprawna

1. Prezydent RP złożył w dniu 30 listopada 2009 r. w trybie kontroli prewencyjnej wnioszek o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej ustawa o SKOK albo ustawa), która na nowych zasadach uregulowała tworzenie, organizację i działalność spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej SKOK albo kasa). Artykuł 92 zaskarżonej ustawy uchyla ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.; dalej aktualna ustawa o SKOK).

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są spółdzielniami, do których w zakresie nieuregulowanym stosuje się ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.; dalej Prawo spółdzielcze). SKOK mogą założyć wyłącznie osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Celem kas jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia. Kasy wykonują zatem działalność depozytowo-kredytową, a więc działalność, którą tradycyjnie wykonują banki. SKOK-i realizują ideę samopomocy finansowej, stanowią tzw. unie kredytowe (W. Srokosz, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi a zintegrowany nadzór finansowy*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 6, s. 59 i n.). Kasy obowiązkowo zrzeszają się w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej (dalej Kasa Krajowa albo Kasa), która jest spółdzielnią osób prawnych. Celem działalności Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas. Kasa Krajowa pełni funkcję związku rewizyjnego dla kas, stanowi organizację samorządu gospodarczego, sprawuje także nadzór nad SKOK-ami. Przepisy aktualnej ustawy o SKOK nie dopuszczają możliwości likwidacji Kasy Krajowej; musi ona istnieć, dopóki istnieć będzie choć jedna kasa. Zgodnie z art. 48 ust. 3 aktualnej ustawy o SKOK, Kasa Krajowa jest także osobą prawną utworzoną na podstawie ustawy.

Zaskarżona ustawa utrzymuje zastany system SKOK. Nie przewiduje likwidacji kas ani Kasy Krajowej, nie ustanawia obowiązku ponownej rejestracji sądowej, nie nakazuje także SKOK-om zmiany formy organizacyjnej. Ustawa wprowadza jednak istotne zmiany dotyczące działalności systemu SKOK. Umożliwia założenie kasy nie tylko osobom fizycznym, ale także niektórym osobom prawnym, a także uchyla zakaz prowadzenia działalności zarobkowej wobec kas i Kasy Krajowej. Przede wszystkim jednak obejmuje działalność kas oraz Kasy Krajowej nadzorem państwowym, sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej KNF). W związku z tym, cel Kasy Krajowej ulega redefinicji. Kasa nadal zapewnia stabilność finansową kas, a ponadto sprawuje kontrolę nad SKOK-ami. Przepisy zaskarżonej ustawy uregulowały także mechanizmy przejściowe, związane z objęciem już istniejących kas i Kasy Krajowej nadzorem KNF (zob. art. 86).

2. Wniosek Prezydenta RP zawiera dwa rodzaje zarzutów: formalne i merytoryczne.

Formalny zarzut naruszenia przepisów obowiązujących przy tworzeniu prawa dotyczy całej ustawy. Ponadto, Prezydent RP podnosi również wątpliwości dotyczące zgodności art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy z art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji, stawiając tezę przekroczenia przez Senat dopuszczalnych (konstytucyjnych) granic poprawek. Wnioskodawca jedynie w uzasadnieniu pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazał na niezgodność art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1-4 oraz art. 121 ust. 1-3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału zwraca się uwagę, że na istotę wniosku składają się zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i w jego uzasadnieniu. Należy zatem łącznie na podstawie *petitum* oraz uzasadnienia wniosku zrekonstruować przedmiot badania i wzorce kontroli (wyroki TK z: 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07).

3. Wniosek Prezydenta RP inicjujący kontrolę prewencyjną zgodności ustawy o SKOK z Konstytucją zawiera dwa zarzuty skierowane przeciwko całości ustawy: formalny i merytoryczny. Wątpliwości interpretacyjnych nie budzi zarzut naruszenia procedury ustawodawczej.

Zgodnie z pkt II *petitum* wniosku, cała ustawa, a nie jej konkretne przepisy, narusza 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 Konstytucji. Natomiast analiza pkt II uzasadnienia wniosku prowadzi do konkluzji, że zarzut merytoryczny naruszenia określonych wzorców kontroli nie rozciąga się na wszystkie jej przepisy, lecz na poszczególne regulacje wymienione *expressis verbis* we wniosku, które tworzą określone mechanizmy ustawodawcze. Dopiero wobec faktu, że „wskazane naruszenia Konstytucji przez szereg przepisów ustawy mających zasadnicze znaczenie dla jej stosowania, w opinii Wnioskodawcy w pełni uzasadniony jest zarzut niekonstytucyjności ustawy w całości” (wniosek, s. 17).

Alternatywnie wobec żądania stwierdzenia niezgodności całej ustawy (pkt II *petitum* wniosku), w pkt III *petitum* wniosku Prezydent RP wymienia również poszczególne artykuły (grupy artykułów), które, jego zdaniem, naruszają przepisy ustawy zasadniczej. Są to w większości przepisy, których niekonstytucyjność wnioskodawca podnosił w pkt II uzasadnienia wniosku.

Prezydent RP, zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu wniosku wskazuje, że niezgodne z przepisami Konstytucji są przepisy ustawy:

- a) ustanawiające nadzór KNF nad działalnością SKOK-ów i Kasy Krajowej w aspekcie personalnym i organizacyjnym (art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21, art. 51 ust.1 i ust. 3-6, art. 53 ust. 2 i 3), nakładające na SKOK-i obowiązek wnoszenia składki rekompensującej koszty nadzoru (art. 46), określające zasady i środki nadzoru (art. 60, art. 64 ust. 2, 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 2, art. 72, art. 73, art. 76, art. 77 ust. 9, art. 78 ust. 3 i art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2);
- b) regulujące wewnętrzne stosunki danej kasy (art. 4, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 2 i 4, art. 17, art. 18 ust. 2, art. 19 ust. 1, art. 20, art. 22), w tym nakazujące SKOK-om zrzeszenie się w Kasie Krajowej (art. 41 ust. 2);
- c) regulujące status Kasy Krajowej i jej gospodarkę finansową (art. 43, art. 44 ust. 1, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1-6 i art. 52 ust. 2, art. 55 ust. 1 i 4, art. 56 ust. 1), określające fundusze Kasy Krajowej (art. 54 ust. 1);
- d) dotyczące gospodarki finansowej SKOK, min. wprowadzające tzw. normy ostrożnościowe, regulacje udzielania pożyczek, kredytów oraz sposobu inwestowania środków pieniężnych SKOK (art. 24 ust. 2-5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3);

- e) wprowadzające klauzule generalne i pojęcia ogólne (art. 7 ust. 5 pkt 1-3, art. 18 ust. 4, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 87);
- f) zawierające upoważnienia ustawowe do wydawania rozporządzeń (art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 3, 80 ust. 3);
- g) dokonujące zmiany w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) oraz w ustawie z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157. poz. 1119 ze zm.; art. 81 pkt 1 i 2, art. 85);
- h) przejściowe (art. 86, art. 87, art. 91 ust. 1-2) oraz określające moment wejścia w życie ustawy (art. 93).

4. Stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy może nastąpić jedynie w szczególnych okolicznościach: jeżeli tryb jej dojścia do skutku naruszył przepisy proceduralne (przesłanki formalne) lub gdy ustawa ustanawia instytucje prawne, których funkcjonowanie powoduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, kiedy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza Konstytucję (zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03). W tym drugim przypadku następuje stwierdzenie naruszenia o charakterze materialnym (niezgodność treściowa). Jak wskazano powyżej może ono, chociaż wyjątkowo, doprowadzić do uznania niekonstytucyjności ustawy w całości.

Oprócz rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego całej ustawy, zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji, niezgodność z Konstytucją może dotyczyć poszczególnych regulacji ustawy, które są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, albo konkretnych przepisów, które nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Uznanie określonych przepisów ustawy za niekonstytucyjne i równocześnie za nierozzerwalnie związane z całą ustawą ma taki sam skutek, jak orzeczenie o niekonstytucyjności całości ustawy. Prezydent RP ma obowiązek odmówić podpisania takiego aktu normatywnego, a postępowanie ustawodawcze dotyczące ustawy ulega zamknięciu (por. wyroki TK z: 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 122, s. 23).

5. W związku z tak ujętym zakresem zaskarżenia w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć o konstytucyjności poszczególnych zespołów regulacji (mechanizmów), a nie całej ustawy. Dopiero następnie trzeba ocenić, czy ewentualnie uznane za niekonstytucyjne przepisy ustawy powodują kwalifikowaną niespójność systemu prawa, która uzasadniałaby stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy lub czy niekonstytucyjne przepisy pozostają w nierozzerwalnym związku z pozostałymi regulacjami.

Ze względu na to, że Prezydent RP w pkt III *petitum* wniosku wnosi o zbadanie w większości tych samych przepisów, co wskazanych w uzasadnieniu do pkt II *petitum* wniosku, ocena ich konstytucyjności zostanie dokonana łącznie.

Warto podkreślić, że istotną odrębnością kontroli prewencyjnej jest przede wszystkim silniej zarysowane domniemanie konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 27/00 zwrócił uwagę, że: „Szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Konsekwencją «silniejszego» domniemania konstytucyjności przepisów kontrolowanych w trybie kontroli prewencyjnej jest również konieczność zachowania przez Trybunał Konstytucyjny, oceniający materialnoprawne zarzuty sformułowane w tym trybie, szczególnej powściągliwości, będącej wyrazem ograniczonej wiedzy o tym, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy (wyrok TK z 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; zob. również wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 122 Konstytucji, s. 18).

6. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3, 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o Trybunale), wniosek uprawnionego podmiotu musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe, dla wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku

i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 14 i n.; P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 66 i n.). Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i powoduje konieczność umorzenia postępowania (zob. wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01 i 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

7. Wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1-4 oraz art. 121 ust. 1-3 Konstytucji.

Istota zarzutu Prezydenta RP sprowadza się do stwierdzenia, że na skutek przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek doszło do naruszenia konstytucyjnego warunku procesu ustawodawczego. Konstytucyjne wymogi określające zakres poprawek senackich wynikają z treści art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz 121 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Natomiast wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1-4 i art. 121 ust. 1-3 Konstytucji. Prezydent RP wnosząc o zbadanie zgodności art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy z art. 119 ust. 2-4 oraz art. 121 ust. 1 i 3 Konstytucji nie uzasadnił, na czym polegać miałyby niezgodność przepisów ustawy z tymi wzorcami.

Z tych względów w zakresie badania zgodności art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy z art. 119 ust. 2-4 oraz art. 121 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji należy **umorzyć postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Podmiot inicjujący postępowanie wskazuje: „Ponadto, art. 2 Konstytucji RP został przez ustawodawcę naruszony w aspekcie (...) zasady racjonalności i praworządności oraz sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 12). W dalszej części wniosku powyższy zarzut nie został rozwinięty. W związku z powyższym trzeba uznać, że wystąpiła negatywna przesłanka procesowa, polegająca na

nieuzasadnieniu postawionego zarzutu. Postępowanie w zakresie badania zgodności całej ustawy z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami racjonalności i praworządności oraz sprawiedliwości społecznej należy zatem **umorzyć** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Prezydent RP kwestionuje zgodność art. 86 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i ust. 7 ustawy z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych. Naruszenie miałyby polegać na wprowadzeniu możliwości wygaśnięcia mandatów członków zarządów kas i Kasy Krajowej, co ma stanowić arbitralną ingerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal (wniosek, s. 23). Skutek taki (wygaśnięcie mandatów) przewiduje jednakże tylko art. 86 ust. 7 ustawy. Natomiast art. 86 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 zobowiązują SKOK-i i Kasę Krajową jedynie do wystąpienia do KNF z wnioskiem o zatwierdzenie członków zarządu.

W związku z powyższym, trzeba przyjąć, że zarzut niezgodności art. 86 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z zasadą ochrony praw nabytych nie został uzasadniony i tym samym postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

10. Wnioskodawca stwierdza: „Szereg przepisów 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 (...)” (wniosek, s. 13). Następnie wnioskodawca wymienia przepisy ustawy, które, jego zdaniem, naruszają ww. zasady: 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, 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. Prezydent RP w dalszej części pisma szerzej uzasadnił zarzut niekonstytucyjności jedynie odnośnie do art. 8 ust. 2, 3 oraz art. 51 ust. 2 ustawy.

Powyższe wyjaśnienia należy uznać za niewystarczające. Proste wymienienie przepisów ustawy, niezwiązanych ze sobą i nietworzących jednego mechanizmu ustawowego, bez uzasadnienia, na czym polegać miałyby naruszenie art. 20 Konstytucji, nie spełnia wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.. Brak uzasadnienia stanowi negatywną przesłankę procesową.

Z tych powodów w zakresie badania zgodności 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. 52 ust. 2, art. 54 ust. 1, 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 ustawy z art. 20 Konstytucji należy **umorzyć postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

11. Wnioskodawca, jako przedmiot kontroli, wskazał także art. 21 ust. 1-5 oraz art. 51 ust. 1 i ust. 3-7 ustawy (pkt III.1 *petitum* wniosku). Ze względu na to, że art. 51 posiada tylko sześć ustępów, należy przyjąć, że zakwestionowanie konstytucyjności art. 51 ust. 7 nastąpiło na skutek oczywistej omyłki pisarskiej, a w rzeczywistości zaskarżono art. 51 ust. 1 i 3-6 ustawy.

Wadliwość tych przepisów miałyby polegać na wprowadzeniu wymogu uzyskania zgody KNF na powołanie prezesa zarządu SKOK oraz członków zarządu Kasy Krajowej (wniosek, s. 18 i 23). Wymóg taki ustanawia art. 21 ust. 1 i art. 51 ust. 1 ustawy. Natomiast art. 21 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 51 ust. 3 i ust. 4 określają przyczyny odmowy wydania zgody. Konstrukcję uzyskania zgody KNF uzupełnia art. 21 ust. 5 i art. 51 ust. 6 ustawy. Przepisy te upoważniają KNF w wydanej decyzji, wyrażającej zgodę na powołanie danej osoby w skład zarządu, do wyznaczenia terminu, do którego powinno nastąpić powołanie. Jednakże art. 21 ust. 4 i art. 51 ust. 5 ustawy zwalniają niektóre kategorie osób, z obowiązku uzyskania zgody KNF na powołanie na stosowne stanowisko. Tym samym, zarzut postawiony we wniosku nie odnosi się do treści normatywnej wynikającej z art. 21 ust. 4 i art. 51 ust. 5 ustawy. Równocześnie wnioskodawca nie przedstawił innych zarzutów skierowanych przeciwko art. 21 ust. 4 i art. 51 ust. 5 ustawy.

Z tych powodów, w zakresie badania zgodności art. 21 ust. 4 i art. 51 ust. 5 ustawy ze wskazanymi w *petitum* i uzasadnieniu wniosku wzorcami kontroli, to jest z art. 12, art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wniosek,

pkt. III.1. *petitum* oraz s. 23), należy **umorzyć postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12. Artykuł 73 ustawy został wskazany jako przedmiot kontroli zgodności z art. 12 i 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wniosek, pkt III.6 *petitum* oraz s. 46). Artykuł 73 ustawy składa się z siedmiu ustępów. Określają one: przesłanki ustanowienia zarządu komisarycznego nad SKOK (ust. 1); dopuszczalny czas, na jaki ustanawia się zarządu komisaryczny (ust. 2); konsekwencje jego ustanowienia (ust. 3), nakaz wykonywania zadań określonych przez KNF (ust. 4); tryb opracowania programu naprawczego (ust. 5); poddanie decyzji KNF o ustanowieniu zarządu kontroli sądowej (ust. 6); rozstrzygnięcie dotyczące kosztów zarządu (ust. 7). Wnioskodawca skoncentrował się na przesłankach wprowadzenia zarządu komisarycznego. Kwestionuje zatem konstytucyjność art. 73 ust. 1 ustawy. Równocześnie Prezydent RP nie przedstawił zarzutów skierowanych do treści art. 73 ust. 2-7 ustawy.

Ponadto, w *petitum* wniosku (pkt III.6) jako przedmiot kontroli wskazano samodzielnie art. 76 ustawy. Artykuł 76 składa się z trzech ustępów. Ustęp pierwszy określa przesłanki, których wystąpienie obliguje zarząd kasy do sporządzenia programu naprawczego, ustęp drugi i trzeci określają natomiast uprawnienia KNF, związane z przygotowaniem ww. programu. Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy, jedną z przesłanek wprowadzenia zarządu komisarycznego jest właśnie naruszenie przez zarząd obowiązków wynikających z art. 76 ustawy.

W stosunku do art. 76 ust. 2, 3 ustawy nie przedstawiono żadnego uzasadnienia zarzutu naruszenia ustawy zasadniczej (wniosek, s. 47). Natomiast wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 76 ust. 1 ustawy także nie jest uzasadniony, gdyż zarzuty Prezydenta RP odnoszą się wprost do środka nadzorczego, jakim jest ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 73 ust. 1 ustawy), a nie do przesłanek opracowania programu naprawczego (art. 76 ust. 1).

A zatem, w zakresie badania zgodności art. 71 ust. 2-7 oraz art. 76 ust. 1-3 ustawy z art. 12, art. 58 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, **postępowanie** należy **umorzyć** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

13. Wnioskodawca wskazuje jako przedmiot kontroli art. 85 ust. 1 ustawy, stwierdzając, że przepis ten odbiera członkom spółdzielni demokratyczną kontrolę

nad jej działalnością lub ogranicza swobodę przystępowania do spółdzielni. Jednakże w art. 85 ustawodawca nie wyróżnił ustępów, lecz punkty. Nie można przyjąć, że wnioskodawca w rzeczywistości chciał zaskarżyć art. 85 pkt 1 ustawy, a wskazanie ust. 1 stanowi jedynie oczywistą omyłkę pisarską, gdyż przeczy temu treść art. 85. Nie wprowadza bowiem on regulacji dotyczących struktury SKOK-ów, lecz zmienia ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.; dalej ustawa o nadzorze), rozszerzając zakres przedmiotowy nadzoru finansowego o nadzór nad SKOK-ami (art. 85 pkt 1), modyfikując jego cel (art. 85 pkt 2) oraz wyłączając możliwość upoważnienia przez Komisję przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, jego zastępców lub pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego do podejmowania wymienionych w przepisie rozstrzygnięć w zakresie właściwości Komisji (art. 85 pkt 3). Z uwagi na brak możliwości zrekonstruowania przedmiotu kontroli nie jest możliwe wydanie rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z powyższym w zakresie badania zgodności wskazanego we wniosku art. 85 ust. 1 ustawy z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy **umorzyć postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

14. Podmiot inicjujący kontrolę wskazuje, że: „Liczna grupa przepisów ustawy narusza przepisy art. 21 i 64 Konstytucji (...) Do rozwiązań naruszających zasadę ochrony własności należą przepisy art. 12 ust. 2 i 4, art. 43 w związku 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” (wniosek, s. 13 i 14). W dalszej części pisma Prezydent RP szerzej uzasadnia jedynie zarzut niekonstytucyjności art. 48 ust. 2, art. 54 ust. 1 i art. 91 ust. 1-2 ustawy.

W związku z powyższym, postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisów art. 12 ust. 2 i 4, art. 43 w związku z art. 44 ust. 1, art. 46, art. 55 ust. 1 i 4, art. 56 ust. 1 ustawy z art. 21 i 64 Konstytucji należy **umorzyć** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

15. Omawiając zarzut niezgodności ustawy z art. 32 Konstytucji wnioskodawca stwierdza: „Sprzeczne z art. 32 Konstytucji (...) 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 i 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” (wniosek, s. 14). W dalszej części pisma Prezydent RP rozwija argumentację związaną z zarzutem niekonstytucyjności jedynie odnośnie do niektórych regulacji wymienionych powyżej, a mianowicie art. 4, art. 17 pkt 1, art. 21 ust. 1-3 i ust. 5, art. 51 ust. 1-6, art. 86 ust. 1-2, ust. 4 ust. 6-7 ustawy.

Zdaniem Sejmu, powyższe proste wyliczenie przepisów, które miałyby naruszać art. 32 Konstytucji, nie spełnia wymogów stawianych pismu procesowemu inicjującemu postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale. Prezydent RP nie wyjaśnia jakie unormowania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.; dalej Prawo bankowe albo u.p.b.) lub Prawa spółdzielczego inaczej regulują sytuację prawną niż wskazane przepisy ustawy. Nie przedstawia także, jakie konkretnie ograniczenia wynikające z zaskarżonych regulacji ustawy, miałyby naruszać zasadę równości wobec prawa. Przeprowadzenie badania zgodności przedmiotu kontroli ze wzorcem konstytucyjnym jest więc niemożliwe.

W związku z powyższym, postępowanie w zakresie badania art. 17 pkt 2, 3, art. 18 ust. 2 i 5, 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. 48 ust. 3, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 73 ust. 2 i 7 oraz art. 77 ust. 9 ustawy z art. 32 Konstytucji należy **umorzyć** ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

16. Prezydent RP wyjaśnia we wniosku, iż: „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” (wniosek, s. 15). Wnioskodawca wskazuje, że kwestionowanymi

przepisami upoważniającymi do wydania rozporządzenia są: art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 80 ust. 3 ustawy; wymienia zatem, w istocie, wszystkie zawarte w ustawie przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia. W dalszej części swojego pisma przedstawia uzasadnienie zarzutu naruszenia przez wskazane przepisy art. 92 ust. 1 Konstytucji (wniosek, s. 15, s. 35-39), pomijając jednak art. 80 ust. 3 ustawy. Zdaniem Sejmu, nie stanowi uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 80 ust. 3 ustawy ogólne stwierdzenie, że badany przepis zawiera niedostatecznie określone wytyczne co do treści rozporządzenia i równocześnie upoważnia do uregulowania materii ustawowej w normatywnym akcie wykonawczym. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną przesłankę procesową.

Z tych powodów, w zakresie badania zgodności art. 80 ust. 3 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy **umorzyć postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

17. Wnioskodawca twierdzi, że ustawa w całości narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę niedziałania prawa wstecz, gdyż jej rozwiązania powodują „ (...) 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” (wniosek, s. 12).

Analiza uzasadnienia prowadzi do wniosku, że Prezydent RP kwestionuje regulacje ustawy, które dostosowują dotychczasową strukturę systemu SKOK do wymagań nowej ustawy. Powyższy zarzut odnosi się zatem do przepisów dostosowujących, przejściowych (art. 86-91 ustawy) oraz do przepisu regulującego wejście w życie ustawy (art. 93). Natomiast w stosunku do pozostałych przepisów ustawy nie przedstawiono uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz.

Tym samym, w rezultacie, należy **umorzyć postępowanie** w zakresie badania zgodności art. 1-85 oraz art. 92 ustawy z wynikającą z art. 2 zasadą *lex retro non agit* ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

18. W pkt III *petitum* wniosku Prezydent RP wymienia w punktach 1, 2 i 6 poszczególne przepisy stanowiące przedmiot kontroli, wskazując równocześnie kilka wzorców kontroli. Jednakże analiza uzasadnienia przedstawiona w pkt III wniosku

proceedzi do konkluzji, że nie wszystkie wymienione łącznie przepisy Konstytucji są wzorcami kontroli dla wszystkich wskazanych w danym punkcie *petitum* wniosku przepisów ustawy.

Na istotę wniosku składają się zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i w jego uzasadnieniu. Przeprowadzona w dalszej części pisma rekonstrukcja przedmiotu i wzorców kontroli oparta jest zarówno na analizie treści *petitum* wniosku, jak i jego uzasadnieniu. Nie każdy przepis Konstytucji wskazany w tym samym punkcie *petitum* wniosku stanowi wzorzec kontroli dla wszystkich przepisów ustawy wymienionych w tym punkcie.

II. Konstytucyjne warunki procesu ustawodawczego

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale, Trybunał Konstytucyjny jest, co do zasady, związany granicami wniosku. Związanie wnioskiem nie dotyczy jednak wyznaczonego przez art. 42 ww. ustawy zakresu kontroli zakwestionowanych przepisów. Na jego podstawie Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, bada zarówno jego treść, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał rozpatruje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (por. m.in. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

1.2. Naruszenie przepisów Konstytucji polegać ma w pierwszej kolejności na „niezachowaniu norm obowiązujących przy tworzeniu prawa” (pkt I *petitum* wniosku). Wnioskodawca wskazuje, że w trakcie prac na ustawą miały miejsce następujące nieprawidłowości:

- a) pierwsze czytanie odbyło się bez zachowania 7-dniowego terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu;
- b) pomimo zgłaszanych przez posłów wątpliwości nie skierowano projektu ustawy do komisji ustawodawczej w celu uzyskania opinii o zgodności projektu ustawy z Konstytucją;

- c) przeprowadzono pozorne konsultacje społeczne, polegające na przygotowaniu projektu ustawy bez uzyskania opinii SKOK-ów oraz na zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej w terminie, który uniemożliwił jej zajęcie stanowiska przed I czytaniem projektu ustawy;
- d) prace nad projektem ustawy prowadzono pospiesznie;
- e) w trakcie prac podkomisji utworzonej po pierwszym czytaniu nie przedstawiono opinii KNF, Narodowego Banku Polskiego (dalej NBP) oraz Europejskiego Banku Centralnego (dalej EBC);
- f) opinię EBC zaprezentowano po terminie umożliwiającym wnoszenie poprawek, w trakcie prac komisji przed drugim czytaniem projektu ustawy;
- g) wobec zmienionego projektu ustawy nie wystąpiono o ponowną opinię EBC; tym samym, jak twierdzi wnioskodawca: „nowa ustawa przyjęta została bez wymaganej ponownej opinii Europejskiego Banku Centralnego” (wniosek, s. 11);
- h) stanowisko Rady Ministrów przedstawiono podczas rozpatrywania przez komisję poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu w sposób uniemożliwiający uwzględnienie go, gdyż zostało ono przekazane posłom na takim etapie procedury ustawodawczej, który nie przewidywał wnoszenie jakichkolwiek poprawek, a także w sposób uniemożliwiający dogłębne zapoznanie się ze stanowiskiem przed rozpatrzeniem na posiedzeniu komisji zgłoszonych poprawek;
- i) nie uwzględniono poprawek zgłaszanych przez inne podmioty niż wnioskodawca;
- j) założenia aktów wykonawczych do ustawy przedstawiono w sposób lakoniczny i nieprecyzyjny.

1.3. W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP wskazuje, że art. 4 oraz art. 83 pkt 2 naruszają przepisy Konstytucji, gdyż „stanowią (...) dokonane w drodze poprawki Senatu istotne rozszerzenie przedmiotu regulacji Ustawy w stosunku do przedłożenia” (wniosek, s. 16).

Artykuł 4 ustawy posiada następujące brzmienie: „Do stosunków zobowiązaniowych pomiędzy kasami a ich członkami, o których mowa w art. 3 ust. 1 stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji

i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) w zakresie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”. Natomiast art. 83 pkt 2 ustawy nadaje nowe brzmienie art. 39-41 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), które rozszerzają istniejący uprzednio wobec banków obowiązek gromadzenia rezerwy obowiązkowej na SKOK-i oraz Kasę Krajową.

2. Wzorzec konstytucyjny

2.1. Prezydent RP jako wzorzec kontroli formalnej wskazał art. 2 Konstytucji. Analiza wymienionych przez wnioskodawcę zarzuconych naruszeń Konstytucji skłania do przyjęcia stanowiska, że Prezydent RP, stwierdzając, że nie zostały zachowane przepisy obowiązujące podczas tworzenia prawa, stawia zarzut niedochowania wymaganego trybu uchwalania ustawy – naruszenia trybu legislacyjnego.

Konstytucyjne warunki dotyczące procedury stanowienia ustaw zostały uregulowane w art. 118-123 ustawy zasadniczej. W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego każdy z nich stanowił samodzielną podstawę oceny naruszenia wymogów określonych w tych przepisach ustawy zasadniczej (zob. na przykład wyroki TK z: 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07 – wzorcami kontroli były art. 121 ust. 2 w zw. z art. 118 ust. 1 Konstytucji; 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 i 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 – wzorcami kontroli był art. 119 ust. 1 Konstytucji; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06 i 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03 – wzorcem kontroli były art. 118 ust. 1, ust. 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02 – wzorcami kontroli były art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji). Natomiast ogólny nakaz dochowania przepisane go trybu stanowienia aktu normatywnego jest rekonstruowany przez Trybunał na podstawie: art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 24 czerwca 2004 r., sygn. akt K 14/02; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt 3/98), art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07) albo art. 2 i art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03).

W wyroku z 16 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji” (sygn. akt Kp 4/08). Z powyższego wynika, że nakaz zachowania trybu ustawodawczego wywieść można także samodzielnie z art. 2 Konstytucji, a mianowicie z wyrażonych w tym przepisie zasad: legalizmu (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s. 87; zob. jednak postanowienie TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06) i poprawnej (prawidłowej) legislacji (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 54). W demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą bowiem być stanowione w trybie określonym przez Konstytucję (*Proces...*, s. 87). Należy podkreślić, że niezachowanie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; *Proces...*, s. 88-89).

W związku z powyższym uznać należy wskazany wzorzec kontroli za adekwatny.

2.2. Kontrola formalna, dotycząca przestrzegania kompetencji i procedury właściwej do uchwalenia aktu normatywnego, ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Po pierwsze, stwierdzenie uchybienia formalnego stanowi samodzielną przesłankę uznania za niekonstytucyjny całego badanego aktu normatywnego. Po drugie, jest przeprowadzana przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu, także w przypadku kontroli prewencyjnej (uprzedniej), nawet wówczas, gdy inicjator postępowania nie przedstawił stosownego zarzutu (art. 42 ustawy o Trybunale). Co więcej, to właśnie kontrola prewencyjna jest optymalnym trybem dla oceny zarzutów formalnych. Upływ czasu od daty wejścia w życie badanego aktu może bowiem zostać uznany za czynnik nakazujący łagodniej traktować mniej istotne nieprawidłowości proceduralne (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 144).

2.3. Dochowanie trybu ustawodawczego jest przesłanką dojścia ustawy do skutku. Zachowanie konstytucyjnego wzorca określającego postępowanie legislacyjne wymaga w pierwszej kolejności przyjęcia ustawy w trybie określonym przepisami Konstytucji. Takim konstytucyjnym rozstrzygnięciem jest warunek, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Naruszenie go oznaczałoby niekonstytucyjność aktu normatywnego (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Ponadto, wymogi wynikające z ustawy zasadniczej dotyczą także zagadnień wykonania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1-3 Konstytucji), poprawek (art. 119 ust. 2-3, art. 121 ust. 2 Konstytucji), wymaganej większości (art. 120 Konstytucji), pilnego trybu uchwalania ustaw (art. 123 Konstytucji), ustosunkowania się Sejmu do przedłożenia senackiego (art. 121 ust. 3 Konstytucji).

Przepisy konstytucyjne nie regulują jednak procesu ustawodawczego w sposób całościowy. Konstytucja ustanawia jedynie zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Zgodnie z zasadą autonomii Sejmu, kwestie szczegółowe zostały pozostawione do unormowania w regulaminie izby. Także regulacje ustawowe określają niektóre zagadnienia procedury legislacyjnej, wprowadzając obowiązek uzyskania opinii określonych podmiotów. Skutki niezachowania przepisów ustaw i regulaminu izb, które równocześnie nie stanowiły naruszenia elementów procedury uregulowanej w Konstytucji, było przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego.

Początkowo Trybunał Konstytucyjny uznał, że będzie badać, czy doszło do dochowania wszystkich elementów procedury prawodawczej, a w przypadku stwierdzenia naruszenia, będzie je oceniał także w kategoriach niezgodności z Konstytucją (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). W późniejszych orzeczeniach Trybunał wyraźnie wskazywał wszakże, że kontrola formalna przybiera ograniczony charakter i w związku z tym „nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji” (zob. wyrok TK w pełnym składzie z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; zob. także wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06), a „samo ustalenie faktu naruszenia przepisów ustawy o związkach zawodowych w procesie ustawodawczym dotyczącym innego aktu normatywnego nie musi jednak przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych

zasad państwa prawnego i praworządności” (wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03). Uchybienia procedury prawotwórczej unormowanej w Regulaminie Sejmu lub ustawie stanowią jednocześnie naruszenie Konstytucji tylko wtedy, gdy prowadzą do: „(...) naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (*ibidem*).” W kolejnych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny rozszerzył zakres wzorca kontroli, a tym samym wymóg dochowania trybu ustawodawczego stał się bardziej rygorystyczny. Trybunał uznał bowiem, że niezgodne z Konstytucją jest także stanowienie norm ustawowych, jeżeli podmioty uczestniczące w procedurze legislacyjnej wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym regulaminowo postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; zob. także wyrok z 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; odnośnie do naruszonych uprawnień opiniodawczych por. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Natomiast w wydanym stosunkowo niedawno wyroku Trybunał stwierdził, że: „Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. (...) Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. (...) Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej (...). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Ocena wagi naruszeń następuje także z punktu widzenia ich częstotliwości oraz okoliczności towarzyszących powstaniu naruszenia (*ibidem*).

W związku z powyższym, należy przyjąć, że sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli proceduralnej podlega kwestia naruszenia przepisów Konstytucji regulujących poszczególne etapy procesu ustawodawczego, w tym niedochowania norm regulaminowych, które prowadzi do naruszenia konstytucyjnych

elementów procesu ustawodawczego. Za niezgodne z Konstytucją może zostać uznane także naruszenie przepisu ustawy lub regulaminu inne niż ww., gdy dotyczy istotnego, fundamentalnego elementu procedury ustawodawczej (zob. np. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; por. także wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

2.4. Prezydent RP jako wzorzec kontroli wskazał także konstytucyjny wymóg ograniczonego zakresu poprawek Senatu wnoszonych do uchwalonej przez Sejm ustawy. Konstytucyjne warunki określające zakres poprawek senackich wynikają z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz 121 ust. 2 Konstytucji

Problem dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm był już analizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05; 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05; 24 marca 2003 r., sygn. akt K 37/03; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; *Proces...*, s. 116 i n.).

Trybunał stwierdził, że z treści art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji wynikają następujące zasady:

a) „poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej;

b) należy rozróżniać «głębokość» od «szerokości» poprawki, z uwzględnieniem tego, że «głębokość» poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii;

c) poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne wobec treści przyjętej przez Sejm), z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi;

d) obejmowanie «przy okazji» zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych

wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;

e) w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia" (wyrok TK 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07).

3. Analiza zgodności

3.1. Poselski projekt ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1876/VI kad.) wpłynął do łaski marszałkowskiej 19 marca 2009 r. Marszałek Sejmu 17 kwietnia 2009 r. skierował projekt ustawy do Komisji Finansów Publicznych (dalej komisja) w celu przeprowadzenia pierwszego czytania, które odbyło się 22 kwietnia 2009 r. (posiedzenie Komisji Finansów Publicznych nr 147 z dnia 22 kwietnia 2009 r.; Biuletyn nr 2146/VI). W tym samym dniu powołano podkomisję, która także 22 kwietnia 2009 r. rozpatrzyła projekt ustawy i przedstawiła swoje sprawozdanie. Podczas prac w komisji (posiedzenia w dniach 5 maja 2009 r. i 25 sierpnia 2009 r.) zostały zgłoszone 42 poprawki redakcyjno-techniczne i 98 poprawek merytorycznych (wypowiedź posła sprawozdawcy; Sprawozdanie stenograficzne z 49 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 września 2009 r., s. 95). W dniu 25 sierpnia 2009 r. został przyjęty projekt ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez podkomisję wraz z przyjętymi poprawkami (druk sejmowy nr 2246/VI kad.). Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 9 września 2009 r. na 49 posiedzeniu Sejmu. Podczas drugiego czytania zostały zgłoszone poprawki (127), w związku z czym projekt trafił ponownie do komisji. W dniu 22 września 2009 r. w komisji rozpatrzono zgłoszone poprawki (posiedzenie Komisji Finansów Publicznych nr 204 z dnia 22 września 2009 r.; Biuletyn nr 2721/VI). Przygotowane przez komisję sprawozdanie dodatkowe (druk sejmowy nr 2246-A/VI kad.) zostało przedstawione na 50 posiedzeniu Sejmu w dniu 24 września 2009 r. W tym dniu ustawa została uchwalona i następnie przekazana do Senatu. W dniu 22 października 2009 r. Senat przyjął uchwałę w sprawie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, wprowadzając do jej tekstu poprawki (druk sejmowy nr 2442/VI kad.). Stanowisko Senatu (uchwała z 26 października 2009 r.) zostało skierowane do Komisji Finansów Publicznych. Komisja w dniu 4 listopada 2009 r. zaopiniowała poprawki Senatu (druk

sejmowy nr 2458/VI kad.). W trakcie 53 posiedzenia Sejmu, 5 listopada 2009 r., rozpatrzono stanowisko Senatu. Uchwaloną ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu 9 listopada 2009 r.

3.2. Analiza trybu ustawodawczego musi w pierwszej kolejności doprowadzić do ustalenia, czy doszło do naruszeń przepisów regulujących proces legislacyjny. Dopiero wówczas można dokonać oceny, czy uchybienia te miały charakter istotny. Każde niedochowanie przepisów, w tym regulaminowych, regulujących konstytucyjne etapy drogi ustawodawczej trzeba uznać za fundamentalne naruszenia procesu legislacyjnego. Pozostałe uchybienia należy ocenić z punktu widzenia ich wpływu na proces legislacyjny, częstotliwości oraz towarzyszących ich powstaniu okoliczności (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08).

Badanie procesu prawotwórczego ustawy prowadzi do wniosku, że nie można zarzucić parlamentowi, że badaną ustawę przyjął „pospiesznie”. Prace nad ustawą trwały bowiem od 17 kwietnia do 5 listopada 2009 r., czyli siedem miesięcy. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego szybkość postępowania, sama w sobie nie może stanowić dostatecznego uzasadnienia dla zarzutu niekonstytucyjności. Dopiero będące jej wynikiem pozbawienie określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska może stanowić naruszenie procedury (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; a także wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

Należy się zgodzić z Prezydentem RP, że do pierwszego czytania projektu ustawy przystąpiono bez zachowania siedmiodniowego terminu. Jednakże, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania ww. terminu nie narusza przepisów Regulaminu Sejmu. Zgodnie bowiem z jego art. 37 ust. 4: „Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej”. Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2009 r. rozstrzygnęła, iż przystąpi do pierwszego czytania bez zachowania ww. terminu (posiedzenie Komisji Finansów Publicznych nr 147 z dnia 22 kwietnia 2009 r.; Biuletyn nr 2146/VI).

Prezydent RP wskazał, że procedura ustawodawcza była kontynuowana bez zasięgnięcia opinii Komisji Ustawodawczej, pomimo zgłaszanych zastrzeżeń

dotyczących konstytucyjności projektu ustawy. Regulamin Sejmu przewiduje procedurę oceny zgodności z prawem (Konstytucją) projektu ustawy w art. 34 ust. 8. Procedura ta stanowi szczególną instytucję parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa i może doprowadzić do rozstrzygnięcia o nienadawaniu dalszego biegu projektowi ustawy. Istotnie, we właściwej fazie postępowania nie podjęto działań zmierzających do uruchomienia tej procedury, co jednak – samo w sobie – nie stanowi naruszenia przepisów regulaminowych, gdyż Marszałek Sejmu może, ale nie musi skierować projektu ustawy do Komisji Ustawodawczej. Żądanie uzyskania opinii o konstytucyjności projektu ustawy na etapie prac komisji jest oczywiście dopuszczalne. Braku wystąpienia do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażeniu opinii o projekcie nie można jednak kwalifikować jako uchybienia przepisom regulaminowym. Wobec wątpliwości zgłaszanych co do konstytucyjności projektu ustawy na posiedzeniu komisji w dniu 22 kwietnia 2009 r. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poddał pod głosowanie wnioski o wystąpienie do Komisji Ustawodawczej na podstawie art. 40 ust. 2 Regulaminu Sejmu w celu uzyskania jej opinii. Wniosek ten został jednak odrzucony. Fakt ten może być oceniany jedynie w płaszczyźnie zachowania dobrych obyczajów parlamentarnych, nie może natomiast stanowić podstawy do kwestionowania konstytucyjności procedury legislacyjnej (por. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Należy dodać, że w procesie ustawodawczym zostały przedstawione opinie oceniające projekt ustawy także pod względem jego zgodności z Konstytucją (zob.: opinia prof. J. Szambelańczyka sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych z 21 kwietnia 2009 r., *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych ustaw*; opinia BAS z 29 kwietnia 2009 r., *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1876, BAS-WAL-844/09)*).

Nie jest zasadny zarzut niekonstytucyjności procedury ustawodawczej oparty na tezie, że przyjęte zostały jedynie te poprawki, które uzyskały poparcie większości sejmowej. Fakt, że większość sejmowa kształtuje treść regulacji ustawowych, stanowi element demokracji parlamentarnej (zob. wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; por. także wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. „Lizbona”; sygn. akt 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08,

2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 i przedstawioną tam koncepcję tzw. „rządów większości” jako warunku demokracji).

Odnosząc się do zarzutu pozorności konsultacji społecznych z Kasą Krajową oraz SKOK-ami trzeba stwierdzić, że zgodnie z art. 35 pkt 2 aktualnej ustawy o SKOK, zobowiązaną i uprawnioną do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych dotyczących kas jest jedynie Kasa Krajowa. Projekt ustawy został jej przesłany do konsultacji w dniu 16 kwietnia 2009 r. (por. wypowiedź Prezesa Kasy Krajowej na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych nr 147 w dniu 22 kwietnia 2009 r.; Biuletyn nr 2146/VI). Kasa Krajowa ustosunkowała się do projektu ustawy, przesyłając opinię z dnia 4 maja 2009 r. Nie można więc zasadnie twierdzić, że konsultacje społeczne z Kasą Krajową się nie odbyły. Nie bez znaczenia jest także fakt uczestnictwa w pracach komisji przedstawicieli Kasy Krajowej (por. Biuletyny z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych w dniu 22 kwietnia 2009 r., nr 2146/VI; 25 sierpnia 2009 r., nr 2598/VI; 22 września 2009 r., nr 2721/VI i 4 listopada 2009 r., nr 2920/VI). Nie stanowi natomiast uchybienia zasadom procedury legislacyjnej nieuwzględnienie przez parlament opinii podmiotów konsultowanych, w tym Kasy Krajowej. Uchwalanie ustaw leży, z mocy Konstytucji, w kompetencjach Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo przedstawienia opinii, ogranicza się do prezentacji swojego stanowiska, pozwalającego Sejmowi zorientować się w poglądach konsultowanego podmiotu (zob. wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02).

W trakcie procesu legislacyjnego zostały także przedstawione opinie KNF, NBP i EBC, a także Krajowej Rady Spółdzielczej, Krajowej Izby Gospodarczej, Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, Krajowej Izby Biegłych Rewidentów oraz Forum Związków Zawodowych. Teza o pozornych konsultacjach społecznych jest więc nieprzekonująca.

Co do zarzutu zbyt późnego przedstawienia stanowiska Rady Ministrów do projektu ustawy wnioskodawca nie wskazał konkretnego przepisu prawa, który został w ten sposób naruszony. Zdaniem Sejmu, taki obowiązek nie wynika z przepisów prawa lecz z obyczaju parlamentarnego. Ponadto dodać należy, że w trakcie prac parlamentarnych brał udział przedstawiciel Rady Ministrów (por. Biuletyny z posiedzeń Komisji Finansów Publicznych w dniach: 22 kwietnia 2009 r., nr 2146/VI; 5 maja 2009 r., nr 2194/VI; 25 sierpnia 2009 r., nr 2598/VI; 22 września 2009 r., nr 2721/VI i 4 listopada 2009 r., nr 2920/VI; Sprawozdania stenograficzne

z: 49 posiedzenia Sejmu w dniu 9 września 2009 r., 50 posiedzenia Sejmu w dniu 24 września 2009 r., 53 posiedzenia Sejmu w dniu 5 listopada 2009 r.).

Odnosząc się do zarzutu przedstawienia założeń aktów wykonawczych do ustawy jedynie w sposób lakoniczny i nieprecyzyjny stwierdzić trzeba, że zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu, do projektu ustawy załącza się jedynie założenia projektów aktów wykonawczych i to nie wszystkich, lecz podstawowych. Założenia z samej swej natury zakładają pewną ogólnikowość i skrótowość treści projektowanych aktów wykonawczych. Jedynie Rada Ministrów, gdy wykonuje inicjatywę ustawodawczą, zobowiązana jest do przedstawienia gotowych projektów podstawowych aktów wykonawczych (art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu).

W związku z powyższym, w procesie ustawodawczym nie doszło do naruszeń postanowień Regulaminu Sejmu lub ustawy skutkujących naruszeniem Konstytucji. Pluralistyczny charakter tego procesu został zachowany.

3.3. Osobnej analizie należy poddać kwestię przedstawienia opinii do projektu ustawy przez EBC.

Zgodnie z art. 127 ust. 4 drugi tiret Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm., dalej TfUE) oraz art. 4 lit a) drugi tiret Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej Statut ESBC i EBC) EBC jest konsultowany w sprawach każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji. Decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. U. UE L z 1998 r. Nr 189, poz. 42; Dz. U. UE-sp. 01-1-446; dalej decyzja Rady) doprecyzowuje opiniodawcze kompetencje EBC. Zgodnie z art. 2 decyzji Rady, władze państw członkowskich zasięgają opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, szczególnie odnośnie do: spraw walutowych, środków płatności, krajowych banków centralnych, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych, systemów płatności i rozliczeń, zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków. Natomiast zgodnie z art. 4 decyzji Rady każde państwo członkowskie:

„(...) zapewni, że EBC będzie proszony o konsultacje na właściwym etapie umożliwiającym władzy rozpoczynającej opracowywanie projektu przepisu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji oraz że opinia otrzymana z EBC zostanie przekazana do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny, jeżeli ten ostatni jest innym organem władzy niż ten, który opracował dany projekt przepisu prawnego”. Precyzyjne określenie, na jakim organie spoczywa obowiązek wystąpienia z wnioskiem do EBC o sporządzenie opinii zostało pozostawione prawu krajowemu. Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/08): „W wypadku projektu ustawy obowiązek ten ciąży na podmiocie opracowującym projekt ustawy, z tym że w wypadku projektów przedkładanych przez grupę posłów lub komisję sejmową lub przez grupę obywateli obowiązek wystąpienia z wnioskiem o przedstawienie opinii ciąży na Marszałku Sejmu” (zob. art. 34 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu).

Z uwagi na to, że projekt ustawy zawierał przepisy zmieniające ustawę o Narodowym Banku Polskim oraz dotyczył zasad odnoszących się do instytucji finansowych, treść projektu ustawy mieściła się w zakresie kompetencji opiniodawczych EBC, a Marszałek Sejmu miał obowiązek zasięgnięcia opinii tego banku centralnego w sprawie projektu ustawy. W dniu 4 maja 2009 r. EBC otrzymał wniosek Marszałka Sejmu o wydanie opinii do projektu ustawy, a w dniu 16 lipca 2009 r. wydał opinię w sprawie przepisów dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (CON/2009/60).

Wymaga rozważenia, czy przekazanie posłom opinii EBC po 16 lipca 2009 r. stanowi naruszenie procedury ustawodawczej uniemożliwiające wzięcie jej pod uwagę podczas prac nad ustawą. Pierwsze czytanie projektu ustawy oraz jego rozpatrzenie przez podkomisję zostały bowiem przeprowadzone 22 kwietnia 2009 r. bez znajomości treści opinii EBC. Ponadto, Prezydent RP wskazuje, że „na 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 składający poprawki nie mieli takiej możliwości” (wniosek, s. 10). Zwrócić należy uwagę, że, jak przyznaje sam wnioskodawca, posłowie zapoznali się z opinią EBC przed przyjęciem sprawozdania Komisji Finansów Publicznych w dniu 25 sierpnia 2009 r. oraz przeprowadzeniem

drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu nr 49 w dniu 9 września 2009 r. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu, poprawki mogą zostać zgłoszone w trakcie drugiego czytania. Niezasadna jest zatem teza Prezydenta RP, że posłowie nie mogli, po zapoznaniu się z opinią EBC, wpłynąć na treść projektu ustawy. Ponadto, możliwość zgłoszenia poprawek istniała także podczas prac w Komisji Finansów Publicznych nad przyjęciem sprawozdania podkomisji w dniu 25 sierpnia 2009 r. Z możliwości tej skorzystali posłowie zgłaszając cztery poprawki ustnie, na posiedzeniu komisji, które zostały rozpatrzone (por. posiedzenie Komisji Finansów Publicznych nr 194 z dnia 25 sierpnia 2009 r.; Biuletyn nr 2598/VI). Wewnętrzne ustalenia komisji, która wyznaczała na 8 maja 2009 r. termin wnoszenia poprawek, nie mogły modyfikować przepisów regulaminu. W związku z powyższym, należy uznać, że treść opinii EBC, wyrażająca wszak aprobatę dla propozycji objęcia systemu SKOK nadzorem KNF, została uwzględniona w pracach legislacyjnych.

Także brak opinii NBP i KNF w toku prac podkomisji nie stanowi okoliczności przesądzającej o niekonstytucyjności badanej ustawy, gdyż mogły one zostać uwzględnione w późniejszych pracach nad ustawą.

Rozpatrując zarzut zaniechania ponownego wystąpienia o opinię EBC należy stwierdzić, że wnioskodawca nie wskazuje konkretnego przepisu prawa, z którego taki obowiązek miałby wynikać. Prezydent RP powołuje się jedynie na Opinię Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 24 września 2009 r. (Min.MD/2192/2009/DP/ak) przedstawioną w trakcie procesu legislacyjnego. Zaprezentowano w niej pogląd, że: „(...) wprowadzone poprawkami zmiany do ustawy w sposób istotny zmieniają projekt konsultowany już z EBC, zgodnie z wydanymi przez EBC wytycznymi (*Guide to consultation of the European Central Bank by National Authorities*), konieczna jest kolejna konsultacja projektu ustawy z tą instytucją”. Wymóg ponownej konsultacji miałby wynikać nie z przepisów prawa, lecz z wytycznych przedstawionych w „Przewodniku dotyczącym zasięgania przez władze krajowe opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie projektowanych przepisów prawnych” (dalej przewodnik). Podkreślić jednak należy, że przewodnik nie został przyjęty w procedurze wydawania opinii lub zaleceń, o których mowa w art. 132 ust. 1 trzeciej tiret TfUE. Nie stanowi on również wytycznych Rady Prezesów EBC, o których mowa w art. 12 Statutu ESBC i EBC. Przewodnik stanowi publikację EBC i posiada niewiążący charakter: „Niniejszy przewodnik wyraża poglądy EBC i pozostaje bez wpływu na interpretację decyzji 98/415/WE przez instytucje

wspólnotowe, którym powierzono zapewnienie prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego. Niniejszy przewodnik sporządzony został dla celów informacyjnych" (przewodnik, s. 2 i 5). Naruszenie zatem zawartych tam wskazówek nie może być traktowane jako uchybienie proceduralne z punktu widzenia polskiej Konstytucji.

Niezależnie od powyższego, należy odnieść się do generalnego zarzutu braku ponownej konsultacji z EBC. Problem konieczności ponownego wystąpienia do organu opiniodawczego był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Zajął on stanowisko, że dopóki projekt jest wynikiem wykonywania tych samych założeń, dopóty nie musi, po wprowadzeniu poprawek i uzupełnieniu, być kierowany ponownie do zaopiniowania (por. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07 wraz z wskazanym tam orzecnictwem). Jeżeli zatem w trakcie procesu legislacyjnego nastąpiła istotna zmiana jego założeń, wówczas dopiero konieczna jest ponowna konsultacja z właściwym podmiotem. Powyższa zasada ma zastosowanie także do EBC (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). W tym kontekście podkreślenia wymaga także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym treść poprawek zgłoszonych w trakcie prac Sejmu nie może zmienić zakres projektu ustawy w taki sposób, iż w istocie stałby się on projektem innej ustawy; poprawki nie mogą zatem wprowadzać „nowości normatywnej” pozbawionej bezpośredniego związku z celem i przedmiotem projektu. Powyższe wymagania przeciwstawiać się mają obejściu konstytucyjnego wymogu trzech czytań oraz warunków wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Zakres dopuszczalnych poprawek powinien zmniejszać się wraz z zaawansowaniem projektu ustawodawczego (zob. wyroki TK z: 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; *Proces...*, s. 107 i n.).

W pierwszej kolejności należy ustalić, czy zmiana projektu ustawy mieści się w jej „założeniach”, określonych w uzasadnieniu. Nowa ustawa o SKOK miała kompleksowo uregulować system SKOK, w tym pozycję Kasy Krajowej, poddając go nadzorowi państwowemu, sprawowanemu przez KNF, równocześnie derogując aktualnie obowiązującą ustawę o SKOK. Z uwagi na to, że projekt ustawy zakładał całościową przebudowę systemu, jego zakres był szeroki.

Wnioskodawca nie wskazał, jakie konkretnie poprawki zmieniły projekt ustawy w ten sposób, iż należało wystąpić ponownie o opinię EBC, odwołując się jedynie do cytowanej powyżej opinii UKIE. Analiza treści pisma UKIE skłania do

wniosku, że chodzi o poprawki, które w dodatkowym sprawozdaniu Komisji Finansów Publicznych z 22 września 2009 r. komisja zaleca przyjąć Sejmowi.

Obowiązek uzyskania opinii EBC każdego projektu przepisu prawnego regulującego zagadnienia znajdujące się w kompetencji banku, zgodnie z art. 4 decyzji Rady, ciąży na podmiocie opracowującym projektowany przepis. W wypadku poprawek Rady Ministrów to rząd jest zobligowany do uzyskania stosownej opinii (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). Natomiast wniesienie poprawek poselskich (istotnie odbiegających od założeń projektu ustawy), tak jak w przypadku poselskich projektów ustawy, nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek konsultacji z EBC. Wszystkie poprawki, które Komisja Finansów Publicznych w dodatkowym sprawozdaniu zalecała przyjąć Sejmowi były poprawkami poselskimi. Są to poprawki oznaczone w dodatkowym sprawozdaniu komisji nr: 7, 14, 19, 29, 39, 41, 50, 64, 71, 82, 84, 89, 92, 95, 99, 102, 106, 111, 113, 127. Sejm przyjął wszystkie ww. poprawki (Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 24 września 2009 r.). Poprawki te zmodyfikowały zakładany w pierwotnym projekcie kształt systemu SKOK i nadzoru nad nim. W rezultacie zrezygnowano m.in. z przekształcenia (obligatoryjnego lub fakultatywnego) SKOK w bank lub podziału kasy, wymieniono *expressis verbis* organy SKOK i Krajowej Kasy, zmieniono organ upoważniony do wydawania aktów wykonawczych (w miejsce KNF upoważniony został minister właściwy do spraw instytucji finansowych), nadano inne brzmienie przepisowi zmieniającemu ustawę o NBP, zmieniono przepis regulujący moment wejścia w życie ustawy. Zdaniem Sejmu, poprawki mieszczą się w zakresie założeń projektu ustawy, gdyż odnoszą się jedynie do sposobu funkcjonowania systemu SKOK i sprawowanego nad nimi nadzoru KNF. Natomiast zamiar nowego ukształtowania systemu SKOK i objęcia go nadzorem państwowym znajdował się u podłoża inicjatywy ustawodawczej. Określają także kompetencje NBP w stosunku do SKOK, co było już przedmiotem pierwotnej oceny EBC. W związku z powyższym należy uznać, że nie wystąpiła konieczność ponownej konsultacji z EBC.

Ponadto, nawet gdyby przyjąć, że wymóg ponownej konsultacji z EBC nie został dochowany, to, zdaniem Sejmu, nie stanowiłoby to, w tym konkretnym przypadku, naruszenia przepisów prawa (decyzji Rady), które w istotny sposób naruszają procedurę ustawodawczą i tym samym naruszają przepisy Konstytucji. Zmiany dokonane w projekcie ustawy należy bowiem ocenić jako realizujące zalecenia wskazane w pierwotnej opinii EBC (por. pkt I opinii UKiE).

3.4. Reasumując trzeba stwierdzić, że badana ustawa **jest zgodna** z wyrażonym w art. 2 Konstytucji nakazem dochowania trybu ustawodawczego.

3.5. Ocenę zarzutów Prezydenta RP dotyczących zgodności art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji należy rozpocząć od ustalenia, czy treść wskazanych przepisów ustawy o SKOK rzeczywiście została ukształtowana przez poprawki Senatu.

Z dokumentacji procesu ustawodawczego (uchwała Senatu RP z 22 października 2009 r.; druk sejmowy nr 2442/VI kad.) wynika, że Senat wniósł do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm poprawkę nr 1, która polegała na dodaniu po art. 3 nowego artykułu (art. 3a). Poprawka została przyjęta przez Sejm (por. sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu w dniu 5 listopada 2009 r., s. 236), a dodany przepis po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia poprawek Senatu został oznaczony jako art. 4 ustawy. Natomiast art. 83 pkt 2 ustawy, który w tekście ustawy przesłanym Senatowi był oznaczony jako art. 79 pkt 2, nie był przedmiotem poprawek Senatu (por. uchwała Senatu RP z 22 października 2009 r.; druk sejmowy nr 2442/VI kad.). W związku z tym, wzorzec kontroli wskazany przez wnioskodawcę trzeba uznać za nieadekwatny.

3.6. Wobec powyższego należy uznać art. 83 pkt 2 ustawy **nie jest niezgodny** z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

3.7. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 4 ustawy należy ustalić zakres poprawki senackiej i zakres normowania ustawy, którą Marszałek Sejmu przesłał do Senatu w celu jej rozpatrzenia w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05). Porównanie obu zakresów pozwoli ustalić, czy poprawka senacka była dopuszczalna.

W treści ustawy uchwalonej przez Sejm nie było przepisu nakazującego stosowanie przepisów ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.; dalej ustawa o ochronie konsumentów albo u.o.k.k.) do stosunków zobowiązaniowych pomiędzy SKOK a ich członkami. Dodany na podstawie poprawki senackiej przepis określa pośrednio rodzaje tych stosunków. Są to stosunki zobowiązaniowe, o których mowa w art. 3

ust. 1 ustawy, czyli: umowa pożyczki, umowa kredytu, umowa zlecenia, której przedmiotem jest dokonywanie rozliczeń finansowych, umowa prowadzenia rachunku przez SKOK, do której mają zastosowanie przepisy dotyczące umowy rachunku bankowego (zob. art. 3 ust. 1 ustawy w zw. z art. 732 k.c.), umowa pośredniczenia przy zawieraniu umów ubezpieczeniowych (umowa agencyjna lub umowa zlecenia, w której zleceniobiorcą jest SKOK występujący jako broker ubezpieczeniowy w rozumieniu art. 20 ustawy z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym; Dz. U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.; por. także A. Jedliński, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002, s. 47 i n.). Dodany przepis nakazuje stosowanie do tych stosunków przepisów u.o.k.k. w zakresie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a więc art. 1 ust. 2 oraz art. 24- 25 u.o.k.k. Tym samym, poddaje nadzorowi Prezesa UOKiK przestrzeganie przez SKOK-i przepisów zakazujących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Przesłana Senatowi ustawa w nowy sposób normuje zasady tworzenia, organizacji i działalności SKOK oraz Kasy Krajowej (art. 1 ustawy), w tym problematykę nadzoru nad SKOK-ami. Deroguje ona dotychczas obowiązującą ustawę o SKOK. Ustawa nie jest ustawą nowelizującą, lecz w sposób całościowy reguluje system SKOK, a zatem zakres poprawek senackich dotyczyć mógł całej materii regulującej ten system (por. wciąż aktualne orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93; wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07).

Jak wynika z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08), poprawki senackie mogą przewidywać rozwiązania alternatywne, których kierunek jest przeciwstawny w stosunku do treści przyjętej przez Sejm. Modyfikacja zakresu nadzoru i kontroli państwowej nad system SKOK, to jest wskazanie Prezesa UOKiK, jako podmiotu kontrolującego i dokonującego władczych rozstrzygnięć względem SKOK-ów (por. art. 100-105 u.o.k.k.), obok podmiotu zasadniczo nadzorującego system SKOK, czyli KNF, mieści się w zakresie regulowanym przez materię ustawy, rozumianym jako przedmiotowa „szerokość” normowania. Ponadto, zagadnienie ochrony interesów konsumentów – członków kas w stosunkach zobowiązaniowych łączących ich ze SKOK-ami zostało fragmentarycznie uregulowane w ustawie uchwalonej przez Sejm i przesłanej do Senatu przez Marszałka Sejmu. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 3 ustawy przesłanej do Senatu (art. 36 ust. 3 ustawy), do umów o kredyt konsumencki zawieranych przez

kasy stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 100, poz. 1081 ze zm.; dalej ustawa o kredycie konsumenckim). Poprawka Senatu wzmocniła ochronę konsumencką w ramach umowy kredytu i rozszerzyła ją na wszystkie stosunki zobowiązaniowe członków ze SKOK-ami. Z tych względów, zdaniem Sejmu, przedmiotowa poprawka znajdowała się również w dopuszczalnych granicach dotyczących „głębokości” materii ustawy.

3.8. Wobec powyższego, należy uznać, że art. 4 ustawy jest zgodny z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji

III. Zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Przedmiotem kontroli zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą niedziałania prawa wstecz są: art. 86-91 (przepisy przejściowe) oraz art. 93 ustawy (określający moment wejścia w życie ustawy). Prezydent RP podnosi, że badane przepisy ustawy istotnie zmieniają status prawny istniejących SKOK-ów i Kasy Krajowej oraz ich sytuację ekonomiczną (wniosek, s. 12).

1.2. Ponadto, przedmiotem kontroli z pozostałymi wskazanymi przez Prezydenta RP zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji są przepisy ustawy o następującym brzmieniu:

- a) art. 17 pkt 1: „Organami kasy są: 1) zebranie przedstawicieli (...)”;
- b) art. 24 ust. 5: „Kasa jest obowiązana utrzymać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 5%”;
- c) art. 48 ust. 2: „Każdemu członkowi Kasy Krajowej przysługuje jeden głos na walnym zgromadzeniu, bez względu na ilość posiadanych udziałów”;
- d) art. 86 ust. 7: „W przypadku niezłożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, lub ust. 2 pkt 2 w przewidzianych terminach lub po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego osoby, której wniosek taki dotyczy, mandat związany z pełnioną przez tę osobę funkcją wygasa” (ust. 7);

e) art. 93: 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”.

1.3. Niezgodny z art. 2 Konstytucji jest, zdaniem wnioskodawcy, art. 17 pkt 1 ustawy, gdyż wyklucza spośród dopuszczalnych organów kasy walne zgromadzenie. „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” (wniosek, s. 26). Analiza treści uzasadnienia prowadzi do wniosku, iż Prezydent RP stawia dopuszczalny konstytucyjnie zarzut pominięcia ustawodawczego (w odróżnieniu od zarzutu zaniechania legislacyjnego). A zatem, zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie, art. 17 pkt 1 ustawy, w zakresie, w jakim pomija wśród organów kasy walne zgromadzenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zastrzeżenia co do zgodności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa budzi także art. 24 ust. 5 ustawy. Wnioskodawca kwestionuje przyjętą wysokość współczynnika wypłacalności kas, wynoszącą 5%, chociaż norma „ostrożnościowa” przyjęta przez Kasę Krajową na podstawie przepisów aktualnej ustawy o SKOK oraz rekomendowana przez Komitet Bazylejski (we wniosku nie wskazuje się źródła rekomendacji) wynosi 4%. „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” (wniosek, s. 26). Zdaniem wnioskodawcy, badany przepis wprowadza zatem wymóg, którego spełnienie jest niewykonalne.

W art. 48 ust. 2 ustawy określającym reguły głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej przyjęto zasadę „jeden członek jeden głos” zamiast dotychczasowej „jeden udział jeden głos”. W opinii wnioskodawcy, przepis ten narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę

ochrony praw nabytych, nakazujące poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych.

Prezydent RP podnosi, że art. 86 ust. 7 ustawy narusza wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady: ochrony interesów w toku oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (w pkt I pisma wnosi się o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 86 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy). Wprowadzenie możliwości wygaśnięcia mandatu oznacza arbitralną ingerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal. Ewentualne zmiany kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro* (wniosek, s. 23).

Odnosząc się do kwestii terminu wejścia w życie ustawy wnioskodawca podkreślił, że: „Głębokość zmian organizacyjno-prawnych wprowadzonych ustawą powoduje, iż przewidziany trzymiesięczny termin wejścia jej w życie jest niewystarczający” (wniosek, s. 52). Także wydłużone, trwające 18 miesięcy *vacatio legis* przewidziane dla art. 24 ust. 5 i art. 83 pkt 1 i 2 ustawy, które wprowadzają normy „ostrożnościowe” – to jest obowiązek zachowania współczynnika wypłacalności i gromadzenia rezerw obowiązkowych – nie spełnia swojego konstytucyjnego celu. Przepisy upoważniające do wydania aktów wykonawczych, które umożliwiają zastosowanie się kas do wprowadzonych obowiązków, wchodzić mają bowiem w życie również z zachowaniem wydłużonego okresu spoczywania (9 miesięcy) i tym samym 18 miesięczny okres dostosowawczy skraca się dla kas *de facto* do 9 miesięcy.

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Zasada *lex retro non agit* została doprecyzowana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stoi na stanowisku, iż: „Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które «nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (...), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych». Nadanie normom mocy wstecznej następuje gdy «ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie». Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że retroaktywność ustawy zachodzi również wówczas gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie” (wyrok TK

z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca ma zatem prawo, nie naruszając art. 2 Konstytucji, odstąpić od przestrzegania tej zasady. Może mieć to miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach i poza sferą prawa karnego; odstępstwa muszą następować w drodze ustawy, a ich zastosowanie musi być konstytucyjnie usprawiedliwione, np. ze względu na sprawiedliwość społeczną (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 43).

Podkreślenia wymaga fakt, iż Trybunał rozróżnia retroaktywność prawa od retrospektywności. „Można zatem stwierdzić, że (...) mamy do czynienia tylko z nakazem zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zajmował stanowisko, że tego rodzaju regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością) nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych” (wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04).

2.2. Kolejnymi wzorcami kontroli są: zasada ochrony praw nabytych i zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym zasada ochrony interesów w toku.

Wskazana przez wnioskodawcę zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma

przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Po trzecie, z zasady ochrony praw nabytych nie wynika adresowany do ustawodawcy zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Uzasadnieniem odejścia od zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (por. np. wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz *op. cit.*, s. 37).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony praw słusznie nabytych dotyczy praw podmiotowych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, a po wejściu w życie Konstytucji wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga rozważenia *a casu ad casum*, czy prawa te zostały nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a po uzyskaniu odpowiedzi, iż są to prawa słusznie nabyte, czy: wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w konstytucji *expressis verbis*); nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana inaczej zasadą lojalności państwa względem adresata norm prawnych (dalej także zasada lojalności) jest pochodną wobec zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika kolejna zasada pochodna – zasada pewności prawa,

z której z kolei wywieść można zasadę ochrony interesów w toku (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 19 i 37).

Jak twierdzi doktryna: „Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 36, por. też wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Zasada lojalności obejmuje także zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

Odnosząc się do zasady ochrony interesów w toku, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił: „Klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów (...), które szanują tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Trybunał dodał także, że: „«Ochrony interesów w toku» w żadnym razie nie można traktować jako równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa” (wyrok TK z 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02).

2.3. Nakaz ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), chociaż nie jest wyrażony *expressis verbis* w Konstytucji, wynika z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasady poprawnej legislacji (zob. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 44). Sens instytucji *vacatio legis* polega na zapewnieniu adresatom normy odpowiedniego czasu na zaznajomienie się z nowymi przepisami. Wymóg ustanowienia „odpowiedniej” *vacatio legis* nie jest związany z ochroną adresata normy prawnej przed

pogorszeniem jego sytuacji, lecz ma umożliwić obywatelom dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej (wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07). Nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* znajduje swoją konkretyzację w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.). Ustanawia on minimalny, czternastodniowy okres „spoczywania” ustawy. Jednakże: „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym” (art. 4 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2000 r.). Zasada zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma zatem charakteru absolutnego i ze względu na dostatecznie ważny interes publiczny może zostać ograniczona, zwłaszcza wtedy, gdy przemawia za tym inna wartość konstytucyjna (wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07).

3. Analiza zgodności

3.1. Ustawa określa w nowy sposób zasady tworzenia, organizacji i działalności SKOK i Kasy Krajowej, w tym poddaje ich działalność nadzorowi państwowemu sprawowanemu przez KNF. Odnosząc się do zarzutu działania wstecz badanych przepisów ustawy, trzeba stwierdzić, że jej przepisy regulują sytuacje *pro futuro*. Zgodnie z art. 93, ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (niektóre przepisy wchodzi w życie w terminie późniejszym). Artykuły 86–91 ustawy są przepisami przejściowymi, dostosowującymi system SKOK do nowych warunków jego funkcjonowania (np. nakładających obowiązek zatwierdzenia przez KNF uchwalonych już statutów SKOK i wybranych prezesów zarządów), rozkładając ten proces w czasie (por. art. 86 ustawy).

Chociaż ustawa modyfikuje działanie systemu istniejącego przed jej wejściem w życie, to nie odnosi się do stosunków prawnych zaistniałych i zakończonych tą datą. Jak słusznie zauważa wnioskodawca, wprowadzane są „zmiany w strukturze organizacji (...) prowadzące do istotnej zmiany położenia

prawnego i ekonomicznego” SKOK, ale zmiany te mają nastąpić wyłącznie po wejściu w życie ustawy. Nie mamy do czynienia zatem z jej retroaktywnością. W takiej konstelacji normatywnej można mówić najwyżej o retroaktywności pozornej lub retrospektywności nowych przepisów. Normy skierowane na przyszłość uwzględniają bowiem zastany stan prawny (stosunki nawiązane przed wejściem w życie ustawy, które nadal trwają) i w oparciu o fakty zaistniałe po jej wejściu w życie (np. zatwierdzenie lub odmowę zatwierdzenia statutu kasy) kształtują system SKOK.

Wyjątek stanowią art. 91 ust. 1 i 3 ustawy. Regulują one także sytuacje, które miały miejsce w roku 2009, to jest – biorąc pod uwagę skierowanie ustawy do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta RP – z pewnością przed wejściem w życie ustawy.

W związku z powyższym, art. 86-90, art. 91 ust. 2, art. 93 ustawy oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy w zakresie, w jakim odnoszą się do roku 2010, **są zgodne** z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji, natomiast art. 91 ust. 1 i 3 ustawy w zakresie, w jakim odnoszą się do roku 2009, **są niezgodne** z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady lojalności przez art. 17 pkt 1 ustawy, można zgodzić się z wnioskodawcą, że wprowadzony mechanizm przewidujący obligatoryjne utworzenie zgromadzenia przedstawicieli, jako organu kasy, stanowi konstrukcję dysfunkcjonalną, niemożliwą do zastosowania. Zgodnie z art. 2 ustawy, kasa jest spółdzielnią, do której, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosuje się przepisy Prawa spółdzielczego. Organy SKOK-ów nie są zatem wymienione wyłącznie w art. 17 ustawy, lecz także w Prawie spółdzielczym. Na podstawie art. 59 § 1 Prawa spółdzielczego, w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie zostaje zastąpione przez zebranie przedstawicieli, organami tych spółdzielni są także zebrania grup członkowskich. Zasady podziału grup członkowskich i ich zasady działania określa statut spółdzielni. SKOK może założyć minimum dziesięć osób fizycznych (por. art. 2 ustawy w związku z art. 6 § 2 Prawa spółdzielczego). Możliwe technicznie jest zatem, aby organy kasy, nawet przy minimalnej liczbie członków, stanowiły grupy członkowskie i zebrania przedstawicieli. Chociaż Prawo spółdzielcze przewiduje możliwość utworzenia spółdzielni osób prawnych, gdzie założycielami są minimalnie trzy osoby, to taka konstrukcja nie jest

dopuszczalna na podstawie ustawy. Przepisy zaskarżonej ustawy (art. 10 ust. 2) otwierają umożliwiając uzyskanie członkostwa także osobom prawnym. Jednakże mogą to być jedynie osoby prawne określonego typu, dodatkowo działające wśród członków kasy. Ustawa nie przewiduje tworzenia kas, których członkami-założycielami byłyby wyłącznie osoby prawne. Ergo, kasę może założyć minimalnie dziesięciu założycieli. W związku z powyższym badany przepis nie wprowadza mechanizmu dysfunkcyjnego.

Należy zatem uznać, że art. 17 pkt 1 ustawy w zakresie, w jakim pomija w wyliczeniu organów kasy walne zgromadzenie, **jest zgodny** z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

3.3. W zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy leży rozstrzygnięcie o wysokości współczynnika wypłacalności kas, za którą to decyzję ponosi on polityczną odpowiedzialność. Zamiarem ustawodawcy było zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach środków pieniężnych. Z tego też powodu przyjął on współczynnik wypłacalności na poziomie 5%. Należy jednak podkreślić, że współczynnik ten jest niższy niż współczynnik, który zobowiązane są utrzymywać banki (wynosi on 8%, a dla banków rozpoczynający działalność 15%; zob. art. 128 ust. 1 pkt 3 Prawa bankowego). Także Kasa Krajowa zalecała SKOK-om utrzymywanie 5% wskaźnika kapitałowego (wypłacalności) w sytuacji, gdy kasa udzielała kredytów gospodarczych (uchwała nr 2 z dnia 29 marca 2000 r. ustalająca normy dopuszczalnego ryzyka dotyczące udzielania przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe pożyczek i kredytów na cele związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez ich członków [kredyty na działalność gospodarczą, kredyty gospodarcze], A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Sopot 2001, s. 225).

Wprowadzenie długiego, bo 18 miesięcznego *vacatio legis* ma na celu zapewnienie wykonalności obowiązku kas, polegającego na dostosowaniu (np. podwyższeniu) poziomu współczynnika wypłacalności. Badany przepis nie kreuje mechanizmu niemożliwego do wykonania również ze względu na to, że szczegółowe zasady obliczania współczynnika zostaną ustalone w rozporządzeniu wydanym na podstawie przepisu, który wchodzi w życie po 9 miesiącach od dnia ogłoszenia ustawy. Kasy uzyskują zatem 9 miesięczny okres

na dostosowanie się do nowych warunków, aby następnie w okresie kolejnych 9 miesięcy osiągnąć wymagany ustawowo poziom.

W związku z powyższym, należy uznać, że art. 24 ust. 5 ustawy **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.4. Artykuł 48 ust. 2 ustawy zmienia dotychczasowy sposób głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej. Podstawową zasadą prawa spółdzielczego jest przyznanie każdemu członkowi spółdzielni jednego głosu, bez względu na liczbę posiadanych udziałów (art. 36 § 3 zd. 1 Prawa spółdzielczego). W związku z tym, członkowie spółdzielni posiadają równe prawo głosu na walnym zgromadzeniu (A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2004, s. 482). W przypadku spółdzielni osób prawnych statut może wprowadzić inne zasady głosowania.

Zgodnie z § 18 Statutu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej: „Każdemu członkowi Kasy Krajowej przysługuje ilość głosów równa liczbie posiadanych przez niego udziałów” (www.skok.pl; zob. art. 36 § 3 zd. 2 Prawa spółdzielczego). Przyjęty dotychczas model głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej, zakładający powiązanie liczby głosów z liczbą udziałów, stanowi wyjątek od podstawowej zasady spółdzielczości. Może też zostać w każdej chwili zmieniony wraz ze nowelizacją statutu. Po wejściu w życie ustawy każdemu członkowi Kasy przysługiwać będzie na walnym zgromadzeniu jeden głos, bez względu na liczbę posiadanych udziałów. Modyfikacji podlega jedynie związane z udziałem prawo korporacyjne (prawo głosu na walnym zgromadzeniu), a nie majątkowe (np. prawo do wypłaty udziału).

Powołując się na istotę kadencyjności, zakazującej modyfikowania długości kadencji w odniesieniu do urzędującego organu, wnioskodawca kwestionuje także mechanizm wygasania mandatu członka zarządu, zgodnie z art. 86 ust. 7 ustawy. Należy jednak zwrócić uwagę, że ani Prawo spółdzielcze, ani aktualna ustawa o SKOK nie przewidują kadencji zarządu. To statut spółdzielni rozstrzyga zatem, czy członkowie zarządu powoływani są na okres kadencji, czy na czas nieoznaczony. Niezależnie od przyjętego modelu funkcjonowania zarządu, zgodnie z art. 49 § 2 Prawa spółdzielczego, a także z art. 12 aktualnej ustawy o SKOK, odwołanie członka zarządu kasy może nastąpić w każdym czasie, bez uzasadnienia (A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-*

kredytowych, Gdańsk 1998, s. 48; H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 40; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 lipca 1993 r., sygn. akt I ACr 492/93; wyrok SN z 23 lutego 1984 r., sygn. akt I PR 10/84; zob. przykładowo przepisy statutów kas, które powołują zarząd na czas nieoznaczony z możliwością jego odwołania w każdym czasie: § 41 ust. 4 Statut Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej „Wspólnota”; § 42 ust. 4 Statut Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Franciszka Stefczyka; § 40 ust. 4 Statutu Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej „Rafineria”). Należy zwrócić uwagę, że Statut Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej przyjmuje konstrukcję powołania członków zarządu na czas nieokreślony (A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 78). Wprowadza w § 37 także przesłanki ich odwołania: nieudzielenie absolutorium członkowi zarządu, uwzględnienie wniosku o odwołanie członka zarządu zawieszono uprzednio w czynnościach decyzją rady nadzorczej (przesłanką zawieszenia jest umyślne naruszenie przepisów prawa lub statutu). Także w tym przypadku nie doszło do ustanowienia zarządu na określoną kadencję, a jego członkowie muszą liczyć się z możliwością odwołania. Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem wnioskodawcy, że „Spółdzielcy, wybierając określony skład zarządu, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o (...) określonym czasie «ważności»” (wniosek, s. 24).

Problemem konstytucyjnym jest zagadnienie, czy uprawnienie (prawo głosu) wynikające ze statutu spółdzielni oraz prawo do sprawowania mandatu członka zarządu stanowi prawo podmiotowe podlegające konstytucyjnej ochronie zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą lojalności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r. stwierdził: „W związku z zarzutem naruszenia zasady ochrony praw nabytych powstaje pytanie, czy sytuacja prawna osoby powołanej do rady nadzorczej do zasiadania w jej składzie do końca kadencji może być ujmowana w kategoriach «prawa nabytego». Szukając odpowiedzi na to pytanie trzeba wziąć pod uwagę, że na treść stosunku prawnego wynikającego z aktu powołania na określone stanowisko składają się nie tylko uprawnienia, ale także – a nawet – przede wszystkim – obowiązki. Pierwszoplanowe znaczenie ma jednakże to, że ustalenie określonej kadencji (okresu zajmowania stanowiska) oznacza, iż dany stosunek nie będzie trwał (bez nowego aktu powołania) po upływie kadencji, z czego nie wynika jednak, że nie może on zakończyć się przed jej upływem. W sytuacji, gdy przepisy nie gwarantują

stabilności danego stosunku prawnego (a tak przedstawia się sprawa funkcji w organach spółek prawa handlowego), nie można twierdzić, że wydanie przepisu prowadzącego do przedterminowego zakończenia danego stosunku narusza zasadę ochrony praw nabytych. Podobnie zasada ochrony zaufania do państwa i prawa nie dotyczy sytuacji, gdy określona sytuacja prawna z założenia uznawana jest za nietrwałą. Skoro więc na płaszczyźnie regulacji ustawowej powołanie do rady nadzorczej spółki nie gwarantuje trwałości sprawowania tej funkcji, to ustawowe ograniczenie dopuszczalności pełnienia funkcji w radzie nadzorczej nawet w trakcie kadencji nie jest konstytucyjnie wykluczone” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

W związku z powyższym nie będzie stanowić chronionego konstytucyjnie prawa podmiotowego sytuacja prawna, której cechą jest nietrwałość. Zarówno model głosowania na walnym zgromadzeniu spółdzielni osób prawnych, jak i czas wykonywania funkcji członka zarządu stanowią rozwiązania statutowe, podlegające uznaniowej zmianie, i z tego punktu widzenia nie podlegają one ochronie wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zwrócić należy uwagę także na fakt, że przyjęty w art. 48 ust. 2 ustawy mechanizm głosowania stanowi realizację podstawowej zasady Prawa spółdzielczego i podkreśla korporacyjny charakter spółdzielni. Przyjęte rozwiązanie ustawowe ma również przeciwdziałać dominacji „dużych” kas. W doktrynie zwraca się uwagę, że aktualnie trzy podmioty będące członkiem Kasy Krajowej spośród 67 SKOK-ów posiadają 55% głosów na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej (W. Srokosz, *Nadzór...*, s. 64). Ten stan faktyczny uzyskania większości głosów przez nieliczne podmioty zrzeszone w Kasie, spotkała się z krytyczną oceną, gdyż nie sprzyja idei demokracji w ruchu unii kredytowych (*ibidem*).

Natomiast odnosząc się do zagadnienia wygaśnięcia mandatu członków zarządu uregulowanego w art. 87 ust. 7 ustawy, wskazać trzeba, że przepis ustawy nie przewiduje automatycznego wygaśnięcia mandatów wszystkich członków zarządu. Jedynie osoby, które podlegają zatwierdzeniu KNF (prezes zarządu kasy, trzech z pięciu członków zarządu Kasy Krajowej, w tym jego prezes), mogą na podstawie badanego przepisu utracić mandat. Ponadto, dopiero negatywna ocena kwalifikacji członków zarządu, której wszak nie można domniemywać, lub niewystąpienie o zatwierdzenie, powodują wygaśnięcie mandatu. Podkreślić także należy, że celem wprowadzenia mechanizmu zatwierdzenia członków organu

zarządzającego jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilność systemu SKOK. Wysokie wymagania stawiane członkom zarządu SKOK są zatem uzasadnione interesem publicznym – interesem państwa i członków kas (por. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01).

W związku z powyższym art. 48 ust. 2 oraz art. 86 ust. 7 ustawy są zgodne z zasadą lojalności oraz zasadą ochrony praw nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

3.5. Odnosząc się do zarzutu ustanowienia zbyt krótkiego okresu spoczywania ustawy, zwrócić trzeba uwagę, że art. 93 ustawy wprowadza dłuższy (3 miesięczny) okres *vacatio legis* od standardowego (14 dni). Ponadto, niektóre przepisy wchodzą w życie po 9 (art. 24 ust. 6 ustawy) lub 18 miesiącach (art. 24 ust. 5 i art. 83 pkt 1 i pkt 2 ustawy) od ogłoszenia ustawy.

Niewątpliwie okres spoczywania ustawy musi być odpowiedni. Celem jego wprowadzenia jest umożliwienie adresatom norm dostosowania się do zmienionych warunków prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że „odpowiedniość” *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku, z możliwością pokierowania swoimi sprawami po ogłoszeniu nowych przepisów. Konieczny okres adaptacji do nowej sytuacji prawnej może być zatem różny. „Ustalenie właściwej *vacatio legis* przy uwzględnieniu charakteru ustawy oraz warunków społecznych i gospodarczych, w jakich ma ona funkcjonować jest kompetencją Sejmu” (postanowienie TK z 18 lipca 2006 r., sygn. akt K 34/05; por. wyroki TK z: 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02; 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

Wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać podejmowane przez kasy czynności dostosowawcze, których wykonanie nie jest możliwe w okresie 3, 9 czy 18 miesięcy. Podkreślić należy także, że na dokonanie wymaganych zmian ustawodawca wyznacza dodatkowe terminy, których bieg rozpoczyna się dopiero od momentu wejścia w życie ustawy; np. kasy i Kasa Krajowa muszą w ciągu 9 miesięcy wystąpić o zatwierdzenie statutu, a audyt zewnętrzny przeprowadzić w terminie 3 miesiące od wejścia ustawy w życie (art. 86 ust. 1, art. 87, zob. także art. 88 i art. 91 ustawy).

W związku z powyższym, trzeba uznać, że art. 93 ustawy jest zgodny z zasadą odpowiedniego *vacatio legis* wynikającą z art. 2 Konstytucji.

IV. Zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Artykuł 7 ust. 5 pkt 1-3 ustawy zostały wskazane we wniosku jako przedmiot kontroli. Mają one następujące brzmienie: „Komisja Nadzoru Finansowego 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”. Jednakże z uzasadnienia wniosku wynika, że art. 7 ust. 5 pkt 3 ustawy ma zostać objęty kontrolą wyłącznie w zakresie, w jakim odsyła do art. 18 ust. 4 ustawy, pozostawiając poza zakresem badanie odesłania do art. 18 ust. 1 (por. wniosek, s. 34).

Ponadto, przedmiotem kontroli są przepisy ustawy o brzmieniu:

- a) art. 18 ust. 4 i 5 – „Członkowie zarządu kasy powinni posiadać kwalifikacje niezbędne do kierowania działalnością kasy oraz dawać rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą” (ust. 4); „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” (ust. 5);
- b) art. 21 ust. 2 pkt 4 – „Komisja Nadzoru Finansowego odmawia wyrażenia zgody na powołanie osoby, o której mowa w ust. 1, jeżeli: (...) nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 18 ust. 4”;
- c) art. 24 ust. 4 – „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 funduszu udziałowego i podstawowego”;

- d) art. 51 ust. 2 – „Członkowie zarządu oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Kasie Krajowej nie mogą pełnić żadnych funkcji lub być pracownikami kas oraz w innych podmiotach nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego”;
- e) art. 71 ust. 1 i 2 oraz ust. 4 pkt 2 – „Komisja Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru może zalecić kasie w szczególności: 1) podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania norm, o których mowa w niniejszej ustawie; 2) usunięcie w wyznaczonym czasie stwierdzonych uchybień; 3) zwiększenie funduszy własnych; 4) zaniechanie określonych form reklamy” (ust. 1); W przypadku stwierdzenia, że kasa nie realizuje zaleceń, a także gdy działalność kasy wykonywana jest z naruszeniem przepisów prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów członków kasy, Komisja Nadzoru Finansowego z własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek Kasy Krajowej po uprzednim upomnieniu na piśmie, może: 1) wystąpić do właściwego organu kasy o odwołanie członków jej zarządu bezpośrednio odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia; 2) zawiesić w czynnościach poszczególnych członków zarządu kasy, o których mowa w pkt 1, do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie; zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji przez kasę w zakresie jej praw i obowiązków majątkowych; 3) nakazać kasie ograniczenie zakresu działalności; 4) nakazać kasie zaprzestania prowadzenia określonej działalności” (ust. 2); „Komisja Nadzoru Finansowego może także zawiesić w czynnościach członka zarządu w przypadku: (...) 2) spowodowania znaczących strat majątkowych kasy” (ust. 4 pkt 2);
- f) art. 76 ust. 1 – „W razie powstania w kasie straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, zarząd kasy niezwłocznie zawiadamia o tym Komisję Nadzoru Finansowego i Kasę Krajową oraz przystępuje do opracowania programu naprawczego. Kasa przedkłada program Komisji Nadzoru Finansowego wraz z opinią Kasy Krajowej oraz zapewnia jego realizację”;
- g) art. 87 – „Kasy obowiązane są w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy do przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przekazania jego wyników Komisji Nadzoru Finansowego, Kasie Krajowej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komitetowi

Stabilności Finansowej oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej. Audyt przeprowadza biegły rewident”.

1.2. Prezydent RP podnosi, że poniżej wskazane przepisy ustawy w następujący sposób naruszają art. 2 Konstytucji:

- a) art. 7 ust. 5 pkt 1 i 2 – „nie określa procedury tworzenia kas (...). 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” (wniosek, s. 33);
- b) art. 7 ust. 5 pkt 3, art. 18 ust. 4, art. 21 ust. 2 pkt 4 – zgodnie z dyspozycjami tych przepisów „(...) oceny posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kandydatów na członków zarządu i rady nadzorczej będzie dokonywał państwowy organ nadzoru w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria” (wniosek, s. 34);
- c) art. 24 ust. 4 – nie definiuje użytego w przepisie pojęcia fundusz podstawowy, chociaż zgodnie z ustawą jedynymi funduszami własnymi kasy miały być fundusze udziałowy i zasobowy (wniosek, s. 35);
- d) art. 51 ust. 2 – wprowadzając zakaz wykonywania określonych zajęć; „nie definiuje stanowiska kierowniczego w Kasie Krajowej. Niedookreślony jest zatem krąg adresatów tego zakazu (...)” (wniosek, s. 29);
- e) art. 71 ust. 1-2 oraz ust. 4 pkt 2 – ustanawia otwarty katalog środków nadzorczych (art. 71 ust. 1) i niewystarczająco określa przesłanki zastosowania sankcji: naruszenie przepisów prawa lub statutu, zagrożenie dla interesów członków kasy (art. 71 ust. 2), spowodowanie znaczących strat majątkowych kasy (art. 71 ust. 4 pkt 2);
- f) art. 76 ust. 1 – nie precyzuje pojęcia „groźby wystąpienia straty bilansowej” (wniosek, s. 47);
- g) art. 87 – wprowadzając obowiązek przeprowadzenia audytu zewnętrznego nie określa, co ma być przedmiotem audytu, jaka ma być jego procedura, ani jaki jest stosunek do badania sprawozdania finansowego przeprowadzanego przez biegłego rewidenta (wniosek, s. 35).

2. Wzorzec konstytucyjny

Jako wzorzec kontroli Prezydent RP wskazuje wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej (prawidłowej) legislacji.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nakazuje, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym; aby spełniony został wymóg określoności prawa (zob. wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; zob. także W. Sokolewicz, *op. cit.*, komentarz do art. 2, s. 47-49).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. także wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt. K 44/02; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02).

Należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym ocena zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji wymaga realizacji trzech założeń: „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 z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Nie narusza automatycznie zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie nastąpi we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 50; por. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

3. Analiza zgodności

3.1. Uprawnienie organów administracji publicznej do sprawowania nadzoru wielokrotnie skupiało uwagę Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 grudnia 2005 r. stwierdził: „Niezdefiniowane w ustawodawstwie pojęcie nadzoru jest przedmiotem licznych opracowań teoretycznych. Dominuje jednak tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Oznacza czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru. (...) W uzasadnieniu uchwały z 5 października 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego" (wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Podobnie na ten temat wypowiedział się Trybunał w wydanym w pełnym składzie wyroku, w którym wskazał m.in., że: „(...) pojęcie nadzoru nie jest traktowane w naukach prawnych w sposób jednoznaczny, a w każdym razie nie ma zgody co do konkretnej treści tego pojęcia (...) jest [ono] przede wszystkim kategorią prawa administracyjnego (wywodzi się ono z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu). Najczęściej określenia «nadzór» używa się do sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane. Uprawnienia

organu nadzorującego można podzielić na środki oddziaływania merytorycznego (np. zawieszanie lub uchylanie rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przez te przepisy” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Jeszcze raz podkreślić należy (por. uwagi przedstawione w części I pisma), że domniemanie konstytucyjności ustaw stanowi szczególnie silną dyrektywę interpretacyjną względem ustaw kontrolowanych w trybie prewencyjnym

3.2. Odnosząc się do zarzutu ustanowienia „otwartego” katalogu środków nadzorczych KNF w art. 71 ust. 1 ustawy, należy stwierdzić co następuje.

Nadzór finansowy może być wykonywany tylko w zakresie, w formach i na zasadach uregulowanych przepisami prawa. Gdy podmiotami nadzorowanymi są osoby trzecie, ingerencja nadzorcza może zostać dokonana jedynie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W tych okolicznościach użyte w zakwestionowanym przepisie wyrażenie „w szczególności” musi być odczytane jako dopuszczające wykonywanie nadzoru także za pomocą innych, niż wyliczone w art. 71 ust. 1 ustawy, instrumentów, środków i procedur, jednak tylko takich, które znajdują odzwierciedlenie w kompetencjach powierzonych KNF.

3.3. W związku z użyciem przez ustawodawcę w badanych przepisach pojęć ogólnych trzeba wskazać, że zarzut niekonstytucyjności jest nietrafny. Niejednoznacznie zredagowane przepisy regulujące nadzór muszą zostać zinterpretowane przy użyciu metody (techniki) wykładni w zgodzie z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08 oraz 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Dopiero trwała, wadliwa praktyka, polegająca np. na uzurpowaniu sobie przez KNF instrumentów i procedur nadzoru nieznajdujących wyraźnego ustawowego umocowania, mogłaby zaktualizować konieczność doprecyzowania (uściślenia) zakwestionowanych przepisów, czego w tym momencie nie można zakładać, a co w przyszłości może być również przedmiotem odrębnego postępowania w procedurze następczej kontroli konstytucyjności.

Podjęmowane w toku nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy działania KNF, przybierające postać decyzji administracyjnej, umożliwiają

skorzystanie przez podmioty nadzorowane ze środków prawnych takich jak: wystąpienie o powtórne rozpatrzenie sprawy oraz skarga do sądu administracyjnego, które stanowią rodzaj proceduralnej gwarancji ochrony praw i wolności osób trzecich przed ewentualnymi arbitralnymi i nielegalnymi ingerencjami organu nadzorczego.

Ze względu na stopień skomplikowania materii jaką stanowią mechanizmy działania rynków finansowych konieczne jest użycie pojęć ogólnych, które umożliwią organowi nadzoru efektywne wykonywanie swojej funkcji. Co więcej, jest zasadne zapewnienie KNF pewnego marginesu „swobody uznania”. Jak bowiem podkreśla Z. Ziemiński: „Zagwarantowanie właściwego działania organów państwowych lepiej służy technika prawodawstwa jasno i wyraźnie określająca w tekście ustawy luzy decyzyjne (...) niż pozornie sztywne unormowania działań organów państwowych przez przepisy, które pod naciskiem sytuacji społecznej interpretowane są w sposób dowolny” (Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1978, s. 145-146; o uznaniu administracyjnym zob. także M. Jaśkowska [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010, s. 269 i n.; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s.66 i n., P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. s. 214 i n., R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz - Katowice 2009, s.196 i n.).

Użyte w zaskarżonych przepisach niedookreślone pojęcia: „naruszenie przepisów prawa lub statutu”, „bezpieczeństwo gromadzonych w kasach środków”, „kwalifikacje niezbędne kierowania działalnością kasy”, „dawanie rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą”, „stanowisko kierownicze”, „spowodowanie znaczących strat”, „groźby wystąpienia straty bilansowej” są spotykane także w Prawie bankowym oraz innych ustawach regulujących poszczególne segmenty rynku finansowego (art. 30 ust. 1 pkt 2, art. 37, art. 138 ust. 4 pkt 2, art. 142 Prawa bankowego, art. 160 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. Nr 183, poz. 1538; dalej ustawa o obrocie albo u.o.f.), a nawet definiowane. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.; dalej ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych albo u.f.b.s.) przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze w banku spółdzielczym rozumie się pracowników podlegających bezpośrednio członkom

zarządu, a w szczególności osoby zajmujące stanowisko głównego księgowego i kierownika (dyrektora) oddziału, z wyłączeniem radców prawnych. Pojęcia użyte w Prawie bankowym zostały doprecyzowane także przez bogatą literaturę (por. przykładowo K. Kohutek [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. F. Zoll, Kraków 2005, t. II, s. 566), orzecznictwo (np. wyroki: NSA w Warszawie z 22 października 2002 r., sygn. akt III SA 730/02), akty urzędowe organu nadzoru (zob. przykładowo uchwałę Nr 254/2008 KNF z 4 sierpnia 2008 r. w sprawie wytycznych i okoliczności istotnych dla oceny rękojmi kandydatów na członków organów podmiotów nadzorowanych), a także w aktach tzw. *soft law*, na co zwraca uwagę sam wnioskodawca (wniosek, s. 47). Niektóre pojęcia, których niedookreślenie kwestionuje Prezydent RP, zostały także użyte w aktualnej ustawie o SKOK. Artykuł 10 ust. 2 aktualnej ustawy o SKOK posługuje się sformułowaniami „wymogi kwalifikacyjne”, „dawanie rękojmi prowadzenia działalności kasy z zachowaniem bezpieczeństwa środków pieniężnych i wkładów w niej zgromadzonych”, a art. 42 tej ustawy używa pojęć „naruszenia przepisów prawa”, „groźby zaprzestania spłacania długów”. Stosując zaskarżone przepisy, organ nadzoru będzie mógł zatem wziąć pod uwagę dotychczasowy dorobek orzecznictwa i doktryny, a nawet praktykę sprawowania nadzoru przez Komisję Krajową (por. A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 43, 113).

Z kolei kwestionowane sformułowanie „kwalifikacje niezbędne do kierowania kasą” może zostać dookreślone poprzez ustalenie w rozporządzeniu minimalnych wymogów kwalifikacyjnych (art. 18 ust. 5 ustawy).

Na marginesie należy zauważyć, że niektóre decyzje KNF, w tym o wyrażeniu zgody na powołanie prezesa zarządu kasy (art. 7 ust. 1) oraz o ustanowieniu zarządcy komisarycznego (art. 73 ust. 1), muszą zostać podjęte przez KNF w pełnym składzie. Niedopuszczalne jest upoważnienie Przewodniczącego Komisji, zastępców Przewodniczącego oraz pracowników Urzędu Komisji do podejmowania działań w zakresie właściwości Komisji, w tym do wydawania decyzji (zob. art. 85 pkt 3 ustawy wprowadzający zmiany do art. 12 ustawy o nadzorze). Stanowi to dodatkową gwarancję ochrony praw podmiotów nadzorowanych.

3.4. Odnosząc się do zarzutu użycia w art. 24 ust. 4 ustawy pojęcia „fundusz podstawowy”, przyjąć trzeba, że obejmuje on zarówno fundusz zasobowy, jak i inne

pozycje bilansowe kasy stanowiące fundusze własne, za wyjątkiem funduszu udziałowego (art. 24 ust. 2 w związku z art. 24 ust. 4 ustawy).

Natomiast w przypadku konstrukcji audytu zewnętrznego, o którym mowa w art. 87 ustawy, zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223).

3.5. W związku z powyższym art. 7 ust. 5 pkt 1, 2, pkt 3 w zakresie, w jakim odsyła do art. 18 ust. 4 ustawy, art. 18 ust. 4, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 51 ust. 2, art. 71 ust. 1i 2, ust. 4 pkt 2, art. 76 ust. 1, art. 87 ustawy są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

V. Zasada wolności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji), zasada wolności zrzeszania się (art. 12 i art. 58 Konstytucji), zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasada pomocniczości (wstęp do Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Prezydent RP podnosi, że niezgodnie z zasadą wolności zrzeszania się (art. 12, art. 58 Konstytucji; wniosek, s. 19), zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji; wniosek, s. 20) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji; wniosek, s. 19-22) został w ustawie wprowadzony reglamentacyjny charakter tworzenia SKOK-ów. Wnioskodawca kwestionuje przepisy ustawy ustanawiające wymogi:

- a) uzyskania zezwolenia na utworzenie SKOK-ów (art. 7 ust. 1), określające procedurę jego wydania (art. 7 ust. 2, 3 i 6), treść zezwolenia i obowiązek zatwierdzenia statutu (art. 7 ust. 4), przesłanki odmowy wydania zezwolenia (art. 7 ust. 5 ustawy);
- b) zatwierdzania zmian statutów SKOK-ów i Kasy Krajowej i przesłanki odmowy ich zatwierdzenia (art. 8 ust. 2 i 3, art. 53 ust. 2 i 3);

- c) uzyskania zgody na powołanie prezesa zarządu SKOK (art. 21 ust. 1 i 5) i na powołanie trzech członków zarządu, w tym prezesa, Kasy Krajowej (art. 51 ust. 1) oraz przesłanki odmowy wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu SKOK (art. 21 ust. 2, 3);
- d) zatwierdzenia statutów już istniejących SKOK i Kasy Krajowej, prezesów zarządu SKOK oraz członków zarządu Kasy Krajowej, w tym prezesa zarządu (art. 86 ust. 1, 2 i 7).

Ponadto, wnioskodawca w *petitum* wniosku jako przedmiot badania wymienił art. 51 ust. 3-6 ustawy. W uzasadnieniu wniosku brak jest wyraźnego stwierdzenia, że kontrolą konstytucyjności objąć należy także art. 51 ust. 3-4 i 6 ustawy, podczas, gdy jej art. 51 ust. 1 został wskazany *expressis verbis* (w pkt I pisma proponuje się umorzenie postępowania w zakresie badania art. 51 ust. 5 ustawy). Jednakże ze względu na to, że wnioskodawca stawia i uzasadnia ogólny zarzut niekonstytucyjności całego reglamentacyjnego systemu tworzenia SKOK-ów i Kasy Krajowej, w tym powoływania członków tej ostatniej, a z zagadnieniem powołania członków zarządu Kasy Krajowej ściśle związana jest możliwość odmowy przez KNF wydania zgody na powołanie, należy uznać przedstawiony w *petitum* wniosku zarzut niekonstytucyjności art. 51 ust. 3-4 i 6 ustawy za dopuszczalny.

1.2. Prezydent RP podkreśla, że przyjęty w ustawie reglamentacyjny model tworzenia SKOK-ów nie jest spotykany w takim zakresie w stosunku do żadnej innej formy spółdzielczości i niweczy w rzeczywistości istotę przyjętej formy organizacyjno-prawnej, w jakiej funkcjonują SKOK-i- spółdzielni. SKOK stanowi specyficzną instytucję finansową typu korporacyjnego (zrzeszenie osób), a nie fundacyjnego (gdzie podstawą istnienia instytucji jest kapitał). Z uwagi na to, że nowo utworzony SKOK „nie musi stać się prężną instytucją finansową o znacznym kapitale własnym”, niezasadne jest wprowadzenie reglamentacyjnego systemu tworzenia kas. Zakwestionowane regulacje naruszają zasadę autonomii i niezależności spółdzielni.

We wniosku przywołane zostały poglądy doktryny, z których wynika, że podmiotem właściwym do nadzorowania zrzeszeń są sądy, a jedynym kryterium nadzoru może być legalność (zgodność z prawem) działań realizowanych przez zrzeszenie (wniosek, s. 22). Prezydent RP podkreśla, że przy interpretacji zasady wolności zrzeszania się powinno się uwzględniać standardy ustalane przez

Międzynarodowy Związek Spółdzielni, w tym „Deklarację spółdzielczej tożsamości” przyjętą w Manchesterze w 1995 r. (wniosek, s. 15 i 20).

Odnosząc się natomiast wyłącznie do treści art. 86 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i ust. 7 ustawy, wprowadzających możliwość wygaśnięcia mandatu prezesa zarządu SKOK lub członka zarządu Kasy Krajowej, wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że: „(...) ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*” (wniosek, s. 24).

Powyżej wskazane regulacje, ustanawiające nowy model tworzenia SKOK, zostały wprowadzone bez racjonalnego powodu, są nieadekwatne do celu, jaki zamierzał osiągnąć ustawodawca, i nie są niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Ochrona interesu publicznego była bowiem w wystarczający sposób zapewniona przez sądową procedurę rejestracji spółdzielni.

1.3. Wyłącznie z zasadą wolności działalności gospodarczej niezgodne mają być przepisy art. 30 ust. 2 (wprowadzający ograniczenie łącznej kwoty pożyczek i kredytów udzielonych na cele związane z działalnością gospodarczą jednemu członkowi) i art. 32 ustawy (wprowadzający ograniczenie łącznej kwoty udzielonych wszystkim członkom pożyczek i kredytów udzielanych na cele związane z działalnością gospodarczą), które – zdaniem wnioskodawcy – powodują, że jedynie znikoma część członków SKOK będących przedsiębiorcami będzie mogła korzystać z kredytów udzielanych przez kasę.

Naruszenia zasady wolności gospodarczej wnioskodawca dostrzega także w regulacjach art. 51 ust. 2, art. 56 ust. 1 ustawy. Ten pierwszy ma następujące brzmienie: „Członkowie zarządu oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Kasie Krajowej nie mogą pełnić żadnych funkcji lub być pracownikami kas oraz w innych podmiotach nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego”. Artykuł 56 ust. 1 (nie wskazany w *petitum* wniosku) brzmi: „Środki finansowe pozostające w dyspozycji Kasy Krajowej mogą być inwestowane z zachowaniem najwyższej staranności: w papiery wartościowe, lokaty w bankach oraz jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych rynku pieniężnego”.

Prezydent RP stwierdza, że art. 56 ust. 1 narusza zasadę wolności gospodarczej, gdyż pozbawia przedsiębiorcę – Kasę Krajową – „możliwości osiągania wypracowanych przez Kasę Krajową korzyści przez jej członków”

(wniosek, s. 31). Natomiast art. 51 ust. 2 wkracza w wolność zrzeszania się i związaną z nią zasadą wolności działalności gospodarczej (wniosek, s. 30).

1.4. Ponadto, zasadę autonomii spółdzielczości wywodzoną z zasady wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), bez racjonalnego uzasadnienia, naruszają również przepisy ustawy:

- a) art. 4, umożliwiający zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych pomiędzy kasami a ich członkami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
- b) art. 17 pkt 1, ustalający jako organ SKOK jedynie zebranie przedstawicieli;
- c) art. 20, określający liczbę członków zarządu SKOK (od 3-5) oraz wskazujący radę nadzorczą jako organ powołujący i odwołujący zarząd;
- d) art. 48 ust. 2, ustanawiający zasadę, że na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej każdej kasie przysługuje jeden głos, bez względu na ilość posiadanych udziałów;
- e) art. 49 ust. 1, wprowadzający warunek polegający na tym, że rada nadzorcza Kasy Krajowej będzie mogła zostać wybrana wyłącznie spośród pełnomocników reprezentujących SKOK-i na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej;
- f) art. 51 ust. 2, cytowany już wcześniej;
- g) art. 52 ust. 2, określający liczbę członków komisji funduszu stabilizacyjnego sposób kształtowania jego składu;
- h) art. 56 ust. 1, cytowany już wcześniej.

1.5. Zgodnie z tezą Prezydenta RP: „Przewidziana w art. 4 ustawy regulacja stanowi nieuzasadnioną ingerencję Państwa w umowny stosunek cywilnoprawny pomiędzy prywatnymi partnerami (...). Bezzasadnie przyjęto relację pomiędzy członkami a spółdzielnią jako stosunek pomiędzy przedsiębiorcą i konsumentem, podczas gdy członkowie SKOK to osoby połączone wspólną więzią” (wniosek, s. 25).

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 17 pkt 1 ustawy, wnioskodawca wyjaśnił, że: „(...) ustawodawca arbitralnie wprowadził zebranie przedstawicieli nie pozwalając członkom spółdzielni na przyjęcie modelu najbardziej korzystnego w ich konkretnej sytuacji. Przyjęte rozwiązanie – nawet pomijając kwestię dysfunkcyjności – wypacza idee spółdzielczości” (wniosek, s. 25).

Prezydent RP podniósł, że: „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” (wniosek, s. 26). Powyższe uzasadnienie odnosi się do art. 20 ustawy, wskazanego w *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli.

Według wnioskodawcy, rozwiązanie przyjęte w art. 48 ust. 2 ustawy (zasada jedna SKOK jeden głos) „podważa podstawową regułę Prawa spółdzielczego i prawa handlowego, dotyczącą proporcjonalnego transformowania ilości i wysokości udziałów (kapitału) na proces decyzyjny” (wniosek, s. 27). Zmiana ww. reguł głosowania może spowodować ograniczenie przez SKOK-i posiadanych udziałów do jednego, co wpłynie na zdolność wykonywania przez Kasę Krajową zadań ustawowych.

Naruszenie zasad konstytucyjnych przez art. 49 ust. 1 ustawy ma polegać na arbitralnym ograniczeniu możliwości wyboru do rady nadzorczej Kasy Krajowej tylko pełnomocnika reprezentującego SKOK na walnym zgromadzeniu Kasy, to jest na zawężeniu możliwości wyboru tylko do członków SKOK. „Przyjęte w Ustawie rozwiązanie uniemożliwia wybór do rady nadzorczej najlepszych kandydatów” (wniosek, s. 29).

Odnosząc się do regulacji art. 51 ust. 2 ustawy Prezydent RP stwierdził, że: „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” (wniosek, s. 29).

Wnioskodawca wskazał także, że: „Za naruszającą 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” (wniosek, s. 30).

Rozwijając zarzut niekonstytucyjności art. 56 ust. 1 ustawy, określającego sposób inwestowania środków pozostających w dyspozycji Kasy Krajowej, Prezydent RP wyjaśnił, że regulacja ta, eliminując możliwość inwestowania środków finansowych Kasy Krajowej w udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego oraz spółdzielni, w których posiada większość udziałów lub akcji, osłabi w istotny sposób zdolność wykonywania przez Kasę jej głównej funkcji polegającej na zapewnieniu stabilności finansowej SKOK (wniosek, s. 30). Stanowi także nieproporcjonalną ingerencję w sferę samodzielności Kasy Krajowej, jako autonomicznego zrzeszenia będącego zarazem przedsiębiorcą. W poprzednim stanie prawnym nie występowały ograniczenia dotyczące sposobów inwestowania środków pozostających w dyspozycji Kasy Krajowej. Tym bardziej po objęciu jej nadzorem KNF nie można wprowadzić przedmiotowych ograniczeń.

1.6. Według wnioskodawcy, niezgodne z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności są: art. 43, wprowadzający zakaz prowadzenia przez Kasę Krajową innej działalności niż określona w ustawie lub ustawach odrębnych, oraz art. 44 ust. 1 ustawy, ustalający obowiązki Kasy Krajowej.

Zdaniem Prezydenta RP, zakaz prowadzenia dodatkowej działalności, zwłaszcza wobec objęcia Kasy Krajowej nadzorem KNF, jest nieuzasadniony oraz powoduje „pozbawienie jej szeregu istotnych z punktu widzenia rozwoju systemu SKOK kompetencji” (wniosek, s. 27). Wnioskodawca nie precyzuje jednak, jakich kompetencji Kasa jest pozbawiana. Ponadto, na Kasę Krajową został nałożony obowiązek prowadzenia działalności na rzecz SKOK-ów, choćby Kasa nie dysponowała środkami na jej prowadzenie (wniosek, s. 27).

Wnioskodawca kwestionuje również konstytucyjność art. 46 ust. 2 ustawy, ustalającego obowiązek ponoszenia przez SKOK-i kosztów nadzoru. „Wprowadzone regulacje pozostają w dysproporcji do ciężarów nakładanych na obywateli” (wniosek, s. 23).

1.7. Niezgodne wyłącznie z zasadą wolności zrzeszania się (art. 12 i art. 58 Konstytucji) i zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) są następujące przepisy ustawy, określające zakres nadzoru nad SKOK-ami i Kasą Krajową: art. 71

ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 2; art. 72 ust. 1-5; art. 73 ust. 1; art. 78 ust. 3; art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2.

1.8. Prezydent wskazuje, że w art. 71 ust. 1 ustawy został określony otwarty katalog przysługujących organowi państwowemu środków nadzorczych.

Natomiast stosownie do art. 71 ust. 2 ustawy, dokonywanie oceny działalności SKOK pod względem jej zgodności z przepisami prawa lub statutu, a także zastosowanie wskazanych w przepisie sankcji, które mogą doprowadzić do unicestwienia takiej organizacji, stanowią zbyt „szeroką” formę kontroli niezależnych zrzeszeń i pozostają w oczywistej dysproporcji do celów i zadań sprawowanego nadzoru. Ustawodawca przekroczył zatem wskazany przez siebie cel nadzoru.

Artykuł 71 ust. 2 ustawy wprowadza przesłankę zastosowania środków nadzorczych w postaci wystąpienia zagrożenia dla interesów członków kasy. Jednakże spółdzielnia posiada swoją autonomię, a wyważenia wzajemnych interesów członków spółdzielni (ich większości i mniejszości) powinien dokonywać niezawisły sąd. Jak wskazuje Prezydent RP: „Zaskarżona regulacja zaburza 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” (wniosek, s. 45-46).

W opinii wnioskodawcy, narusza spółdzielczą autonomię art. 71 ust. 4 pkt 2 ustawy, który przewiduje możliwość zawieszenia przez KNF członka zarządu SKOK za spowodowanie znaczącej straty majątkowej. To bowiem organ nadzoru ocenia, a jego ocena jest dowolna, czy spowodowana strata majątkowa jest znaczna. „Brak jest bowiem w ustawie jakichkolwiek kryteriów umożliwiających obiektywne dokonywanie oceny” (wniosek, s. 46).

Powyższe zarzuty Prezydent RP stawia również art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy, które analogicznie do postanowień art. 71 określają środki nadzorcze i przesłanki ich zastosowania wobec Kasy Krajowej.

Ingerencję w zasadę autonomii spółdzielni ma stanowić również regulacja art. 72 ust. 1-5 i art. 78 ust. 3, umożliwiająca KNF nałożenie na członków zarządu SKOK lub Kasy Krajowej kary pieniężnej, a także art. 73 ust. 1 ustawy, upoważniający organ nadzoru do ustanowienia zarządcy komisarycznego. Zastrzeżenia Prezydenta RP budzi zwłaszcza przesłanka ustanowienia zarządcy komisarycznego ze względu na nieprzekazanie programu postępowania

naprawczego zgodnie z art. 76 ustawy. Natomiast art. 76 ustawy stanowi, że SKOK musi przedstawić program naprawczy w razie powstania w kasie straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności. Wnioskodawca kwestionuje powiązanie rygorystycznego środka nadzoru z tymi przesłankami. Wystąpienie bowiem każdej, nawet niewielkiej straty, tzw. straty incydentalnej, a także zaistnienie groźby jej wystąpienia, mogłoby uruchamiać mechanizmy nadzorcze. Zwłaszcza, że ta ostatnia przesłanka nie jest precyzyjnie zdefiniowana ani w ustawach, ani w literaturze z zakresu ekonomii czy rachunkowości.

1.9. Zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie: „Przepisy art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji naruszają także rozwiązanie Ustawy odbierające członkom spółdzielni demokratyczną kontrolę nad jej działalnością albo ograniczające swobodę przystępowania do spółdzielni” (wniosek, s. 15). Przepisami podlegającymi kontroli z tego punktu widzenia są: 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. 86 ust. 1, 2, 3 i 6 oraz art. 87 ustawy.

1.10. Prezydent RP wskazuje, że przepisy ustawy wprowadzające nadzór państwowy nad kasami i Kasą Krajową (art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2, 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 51 ust. 1, 3, 4 oraz 6, art. 53 ust. 2, 3, art. 86 ust. 1-7) naruszają zasadę pomocniczości. „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” (wniosek s. 17-18).

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Analizując wniosek Prezydenta RP poprzez jego *petitum* i uzasadnienie, należy stwierdzić, że jako wzorzec kontroli została wskazana wolność zrzeszania się wynikająca z art. 58 i art. 12 (wniosek, s. 19). Kolejnym wskazanym wzorcem jest zasada wolności gospodarczej wynikająca z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

2.2. Zgodnie z art. 20 Konstytucji: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym, cechami społecznej gospodarki rynkowej są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Powyższe zasady (filary) społecznej gospodarki rynkowej nadają kształt i wskazują kierunki ustawodawstwa, regulują zagadnienie ustroju gospodarczego kompleksowo i są komplementarne. Jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny: „(...) badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (zdaniem wnioskodawcy zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi” (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

Treścią zasady wolności działalności gospodarczej jest swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 126). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej mieści w sobie niewątpliwie zarówno aspekt «ilościowy», związany ze swobodą określania intensywności prowadzenia działalności, jak i «jakościowy», przez który rozumieć można swobodę określenia zakresu prowadzonej działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego)” (wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06, por. także wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02).

Wolność działalności gospodarczej nie ma jednak charakteru absolutnego i może być ograniczona. Artykuł 20 Konstytucji pozostaje bowiem w organicznym związku z art. 22 Konstytucji, stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00). W tym kontekście wskazać należy następujące wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i doktryny:

- a) „Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może

podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym” (wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97);

- b) „Odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji nie oznacza (...) pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii «interesu publicznego» zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...)” (wyrok TK z 17 grudnia 2003 r. sygn. akt SK 15/02);
- c) „Wolność działalności gospodarczej jako zasada ustroju RP ma inny, «szerszy» wymiar i inny stopień abstrakcji niż wolności i prawa konstytucyjne wskazane w rozdziale II Konstytucji. Uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; por. także wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 22, s. 14; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 137);

W literaturze stwierdza się ponadto, że: „(...) konstytucja pozostawia ustawodawcy zwyktemu tak szeroki zakres wyboru rozwiązań, że zarzut niekonstytucyjności (i będąca jego konsekwencją – ingerencja Trybunału Konstytucyjnego) możliwy jest do postawienia tylko w sytuacji wyjątkowych. Zasadą jest polityczna kontrola prawidłowości decyzji gospodarczych, realizowana przede wszystkim poprzez procedury wyborcze” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 20, s. 7).

2.3. Jako podstawę kontroli Prezydent RP przyjął także zasadę wolności zrzeszania się. Rekonstruując wzorce kontroli zarówno na podstawie *petitum* wniosku, jak i jego uzasadnienia, należy przyjąć, że będą nimi:

- a) dla przepisów wskazanych w pkt II uzasadnienia wniosku – art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt II *petitum* wniosku);
- b) dla przepisów wskazanych w pkt III.1 *petitum* wniosku – art. 12 i art. 58 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wniosek, s. 19);
- c) dla przepisów wskazanych w pkt III.2 *petitum* wniosku – art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- d) dla przepisów wskazanych w pkt III.6 *petitum* wniosku – art. 12 i art. 58 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wolność zrzeszania się stanowi równocześnie element zasady ustrojowej – zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji) oraz prawo podmiotowe (art. 58 Konstytucji).

Artykuł 12 Konstytucji brzmi następująco: „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

Zgodnie z art. 58 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się” (ust. 1); „Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd” (ust. 2); „Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami” (ust. 3).

Pojęcie „zrzeszenia”, w rozumieniu przyjętym w art. 12 i 58 Konstytucji, jako pojęcie konstytucyjne, obejmuje swoim zakresem szeroki katalog organizacji, w pierwszej kolejności wymienionych wprost w Konstytucji, takich jak. stowarzyszenia, czy związki zawodowe, ale także innych dobrowolnych organizacji.

Treścią wolności zrzeszania się jest prawo do tworzenia zrzeszeń (określenia ich celu, rodzaju, struktury władz, nazwy, uchwalaniu statutu), przystępowania i występowania z nich oraz działania w nich. Aspektem wolności zrzeszania jest dobrowolność zrzeszeń.

Rejestracja zrzeczenia musi być dokonywana przez sąd i tylko sąd może odmówić jego rejestracji (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01, P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeczania się* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 591 i n.). Wymóg sądowej rejestracji wynika z art. 58 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Natomiast z art. 58 ust. 3 Konstytucji wynika także uprawnienie do sprawowania nadzoru nad zrzeczeniami. Jak twierdzi doktryna: „Ponieważ w konstytucji mowa jest ogólnie o nadzorze, odpowiednie kompetencje mogą być – co do zasady – powierzone nie tylko władzy sądowniczej, ale także – co będzie regułą – władzy administracji publicznej” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 58, s. 27).

Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że z zasady wolności zrzeczania wnioskodawca wywodzi zasadę autonomii spółdzielni (por. wniosek, s. 28).

2.4. Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw i wymaga, aby badanie konstytucyjności przepisu dało odpowiedź na pytanie, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu) (por. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K. 15/98). Przesłanka „proporcjonalności”, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia

konstytucyjnych praw i wolności, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

2.5. Zasada pomocniczości jest zawarta w Preambule do Konstytucji. Zgodnie z nią, władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego (zob. wyroki TK z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02; 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00). Zasada pomocniczości wymaga, aby ingerencja społeczności większej w rozwiązywanie problemów mniejszej odbywała się na życzenie, z udziałem, a przynajmniej po wysłuchaniu przedstawicieli tej ostatniej, a nie w drodze narzucania jej rozwiązań, które nie muszą okazać się korzystne dla danej społeczności lokalnej. Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednak, że zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe (zob. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02).

3. Analiza zgodności

3.1. Podstawowym problemem konstytucyjnym jest zgodność z ustawą zasadniczą regulacji wprowadzających nadzór KNF (organu administracji publicznej) nad działalnością SKOK i Kasy Krajowej oraz nad procesem tworzenia SKOK, a także ograniczających skalę prowadzonej działalności i określających zasady prowadzenia gospodarki finansowej (tzw. normy „ostrożnościowe”). Drugim zagadnieniem podnoszonym przez wnioskodawcę jest niekonstytucyjne ukształtowanie organizacji wewnętrznej SKOK i Kasy Krajowej.

3.2. Zagadnieniem wstępnym, które należy rozwiązać, jest adekwatność wzorca kontroli – zasady wolności działalności gospodarczej.

Artykuły 20 i 22 Konstytucji stanowią podstawę prawa podmiotowego przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyrok TK

z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00). W wyroku z 29 kwietnia 2003 r. Trybunał wskazał: „Wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności. Działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Podmiotem działalności gospodarczej jest każdy – to jest każda osoba fizyczna bądź prawna, która może być podmiotem konstytucyjnych praw i wolności (doktryna wyłącza państwo z zakresu podmiotowego tego prawa – L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 22, s. 9).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 aktualnej ustawy o SKOK, kasy prowadzą działalność niezarobkową. Tym samym można mieć wątpliwości, czy są organizacjami gospodarczymi korzystającymi z wolności działalności gospodarczej. W literaturze przedmiotu podnosi się jednak, iż SKOK-i są przedsiębiorcami (M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.04.173.1807)*, LEX/el. 2005, komentarz do art. 4; W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 32; A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 16-17), co pozwala uznać je za podmioty uprawnione do korzystania z wolności działalności gospodarczej. Pogląd ten powinien przeważać, gdyż zgodnie z nową regulacją ustawy kasy mogą prowadzić działalność zarobkową. Ustawa nie powtarza bowiem nakazu prowadzenia działalności niezarobkowej (por. art. 3 ustawy; w ustawie brak regulacji stanowiącej odpowiednik art. 3 ust. 2 aktualnej ustawy o SKOK). Nawet gdyby uznać, że w aktualnym stanie prawnym kasy nie mogą powoływać się na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, to ww. modyfikacja ich statusu pozwala przyjąć, że po wejściu w życie ustawy ich dotychczasowa działalność będzie stanowić działalność gospodarczą. Tym samym w nowym kontekście normatywnym, wszelkie ograniczenia tej działalności powinny być oceniane przez pryzmat konstytucyjnych warunków określonych w art. 22 Konstytucji. Zgodnie z powyższym, dla zaskarżonych przepisów dotyczących SKOK-ów, postanowienia art. 20 i 22 Konstytucji są adekwatnymi wzorcami kontroli.

Również Kasa Krajowa, będąca spółdzielnią zrzeszającą SKOK-i, jest objęta zakazem prowadzenia działalności zarobkowej (art. 38 ust. 1 aktualnej ustawy o SKOK, art. 57 ust. 1 ustawy). Ocenę charakteru jej działalności dokonał sąd administracyjny. W wyroku z dnia 23 listopada 2007 r. stwierdził, że: „Działalność Kasy Krajowej regulowana ustawą z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (...) nie spełnia wymogów uznania jej za działalność gospodarczą, gdyż nie ma charakteru zarobkowego i nie jest skierowana «na zewnątrz»” (wyrok WSA w Gdańsku z 23 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Gd 150/07; odnośnie do działalności gospodarczej związków rewizyjnych zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 września 1997 r., sygn. akt I ACa 566/97). Jednakże w doktrynie podnosi się, że Kasa Krajowa wykonuje działalność gospodarczą (A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 16 i 107). Podkreśla się, że Kasa Krajowa w odniesieniu do swoich członków wykonuje bowiem funkcje usługowe i bankowe, a prowadzona przez Kasę działalność ma charakter zawodowy, powtarzalny, podporządkowany zasadzie racjonalnego gospodarowania. Kasa Krajowa ma prawo, choć w ograniczonym zakresie, uczestniczyć w obrocie gospodarczym (zob. ustawowo określone zasady inwestowania środków pozostających w dyspozycji Kasy; np. art. 36 ust. 4 aktualnej ustawy o SKOK), a także może osiągać nadwyżkę bilansową. Także po wejściu w życie zaskarżonej ustawy powyższe argumenty podnoszone przez naukę prawa pozostaną adekwatne. Nie wdając się w spór, na ile określone przesłanki mogą determinować wyłączenie Kasy z kręgu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, trzeba przyjąć, że niezarobkowy, w rozumieniu ustawy o SKOK, charakter działalności, tak jak w przypadku SKOK-ów, nie jest rozstrzygający. Tym samym również Kasa będzie stanowić podmiot objęty konstytucyjną wolnością działalności gospodarczej.

Należy zatem uznać w stosunku do większości zaskarżonych przepisów adekwatność art. 20 i art. 22 Konstytucji jako wzorców kontroli.

Odrębnej oceny wymaga kwestia zgodność art. 51 ust. 2 ustawy z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Artykuł 51 ust. 2 ustawy zakazuje członkom zarządu Kasy Krajowej oraz osobom zajmującym stanowiska kierownicze w Kasie pełnienia innych funkcji lub wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy w SKOK-ach oraz innych podmiotach nadzorowanych przez KNF. Powyższe ograniczenie nie dotyczy zatem wolności działalności gospodarczej wynikającej z art. 20 i art. 22 Konstytucji, lecz wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, którego

podstawą normatywną jest art. 65 ust.1 Konstytucji (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01).

Z tych powodów wskazany wzorzec jest nieadekwatny, a art. 51 ust. 2 ustawy **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

3.3. Badając zgodność przepisów ustawy z zasadą wolności gospodarczej, konieczne jest w pierwszym rzędzie ustalenie, czy zaskarżona regulacja wprowadza ograniczenie zasady wolności gospodarczej, a jeśli tak, to czy ograniczenie to można uznać za dopuszczalne w świetle przepisów konstytucyjnych.

Wprowadzenie nadzoru państwowego oraz norm „ostrożnościowych” ogranicza możliwość rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w formie SKOK lub Kasy Krajowej (por. K. Klech, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 172 i n.; C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 46-47). Podkreślić jednak należy, że kasy w aktualnym stanie prawnym są już nadzorowane przez Kasę Krajową, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz kontrola zgodności działalności kas z przepisami ustawy (art. 33 aktualnej ustawy o SKOK); także w aktualnej ustawie o SKOK są przewidziane normy „ostrożnościowe” (art. 21, art. 24, art. 25a, art. 30, art. 31 ustawy). Wraz z ewentualnym wejściem w życie zaskarżonych przepisów nie nastąpi zatem ustanowienie nieznanych do tej pory systemowi SKOK form ograniczenia jego działalności – wprowadzenie norm „ostrożnościowych” i nadzoru.

Wnioskodawca podniósł również niezgodność przepisów ustanawiających organizację wewnętrzną SKOK z art. 20 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, powyższy zarzut nie został wystarczająco uzasadniony, dlatego w pkt I pisma wnosi się o umorzenie postępowania w zakresie badania tych przepisów (pkt I.10.). Na marginesie należy jednak dodać, że nie można dostrzec ograniczenia wolności działalności gospodarczej w ukształtowaniu przez ustawodawcę struktury wewnętrznej SKOK. Z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej wynika bowiem swoboda wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności, a nie jej swobodnego, niezależnego ukształtowania, nawet wbrew rozstrzygnięciom ustawodawcy (zob. wyrok TK z 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98). Ocena zgodności

przepisów z regulacją konstytucyjną może zatem polegać na zbadaniu zakresu dozwolonej lub zakazanej działalności gospodarczej w zaproponowanej przez ustawodawcę formie organizacyjnej (K. Klech, *op. cit.*, s. 175). Nie może jednak dotyczyć liczby czy rodzaju organów wewnętrznych tej jednostki organizacyjnej. W tym drugim przypadku art. 20 i 22 Konstytucji stanowiłyby wzorce nieadekwatne.

3.4. Jak powyżej wskazano, regulacje wprowadzające państwowy nadzór nad systemem SKOK stanowią ingerencję w wolność działalności gospodarczej. Konieczne jest zatem zbadanie, czy ograniczenie to jest dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyrażał już pogląd, iż z samej istoty art. 22 Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności gospodarczej i poddanie jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach interwencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00; 8 kwietnia 1998, sygn. akt K 10/97). Podobnie twierdzi doktryna: „(...) w treści konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej wpisane zostało ogólne założenie, że władza publiczna jest uprawniona do władczej i bezpośredniej ingerencji w przebieg procesów gospodarczych” (P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 126).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Artykuł 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Jednakże Trybunał stoi równocześnie na stanowisku, że wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji łącznie wyrażają koncepcję interesu publicznego jako wyznacznika granic wolności działalności gospodarczej. Tym samym, jeżeli ograniczenie wolności jednostki nastąpi ze względu na przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to z pewnością wprowadzona regulacja będzie zawężać wolność działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny (zob. wyroki TK z 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03).

Ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych może nastąpić ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego lub wolności i praw innych osób.

„Porządek publiczny” rozumiany jest w literaturze jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która ma zapewniać minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego i jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego, a zatem nie jest powiązana wyłącznie z „państwem” i jego bezpieczeństwem (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolność i prawa*, opr. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 50). Także wolności i prawa innych osób mogą stanowić uzasadnienie ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności w formie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji *in fine*).

Jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny: „ochrona bezpieczeństwa obrotu gospodarczego jest jednym z podstawowych zadań państwa, a konstytucyjna zasada swobody działalności gospodarczej mieści się w ramach konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej” (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). W doktrynie podkreśla się, że ochrona interesu publicznego stanowi uzasadnienie dla sprawowania nadzoru finansowego, zwłaszcza nad działalnością bankową polegającą na alokacji pozyskanych od deponentów środków pieniężnych (zob. P. Wajda, *op. cit.*, s. 128-130; A. Tupaj-Cholewa, *Prawo bankowe*, Warszawa 2010, s. 165; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2004, s. 298-299; J. Gliniecka, *System bankowy w regulacjach polskich i unijnych*, Bydgoszcz-Gdańsk 2004, s. 174; M. Iwonicz-Drozdowska, *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, Warszawa 2002, s. 33; C. Kosikowski, *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 120-121; por. także A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 217). Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 stycznia 2002 r. podkreślał, że: „(...) działalność instytucji finansowych, zwłaszcza banków, ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i – w związku z tym – wymaga szczególnie starannej regulacji prawnej, zwłaszcza gdy chodzi o proces tworzenia banków. Wydaje się, że ustawodawca uczynił zadość temu postulatowi. Tzw. regulacje ostrożnościowe wobec banków dotyczą różnych aspektów ich funkcjonowania: wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych przy tworzeniu banków, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami

własnymi aktywów banku, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru bankowego” (sygn. akt K 19/01).

Z dokumentacji legislacyjnej wynika, że celem zmiany dotychczasowej regulacji systemu SKOK było wzmocnienie nadzoru nad działalnością kas przez powierzenie go państwowemu organowi wyspecjalizowanemu w nadzorze nad rynkiem finansowym, co miało zapewnić większe bezpieczeństwo środkom pieniężnym zgromadzonym w SKOK-ach (por. uzasadnienie projektu ustawy, Sprawozdanie Stenograficzne z 49 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 września 2009 r., s. 92 i n.).

Podstawowym celem nadzoru nad rynkiem finansowym sprawowanego przez KNF jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów jego uczestników (art. 2 ustawy o nadzorze w aktualnym brzmieniu oraz nadanym przez art. 85 pkt 2 ustawy). Ten cel podstawowy jest osiągany poprzez realizację pośrednich celów nadzoru, wskazanych w ustawach określających środki nadzorcze nad poszczególnymi „segmentami” rynku finansowego (art. 2 ustawy o nadzorze). Pośrednim celem nadzorczym wprowadzonym ustawą o SKOK jest zapewnienie stabilności finansowej kas i Kasy Krajowej, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, prawidłowości wykorzystania przez Kasę Krajową funduszu stabilizacyjnego, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w SKOK-ach, zgodności działalności kas i Kasy Krajowej z przepisami ustawy o SKOK (art. 61 ust. 1 i 2 ustawy).

Chociaż w polskiej konstytucji nie można odnaleźć odpowiednika postanowień konstytucji Włoch (art. 47) lub Portugalii (art. 101), które *expressis verbis* nakazują ochronę oszczędności i regulację systemu finansowego (kredytowego), to, zdaniem Sejmu, zadaniem państwa jest zapewnienie stabilności systemu finansowego, bezpieczeństwa obrotu w ramach rynku finansowego, a w szczególności środków pieniężnych gromadzonych w instytucjach kredytowych, a także ochrony konsumentów usług finansowych oferowanych przez instytucje finansowe. Zadanie to państwo wypełnia ustanawiając nadzór nad rynkiem finansowym (odnośnie do relacji art. 22 z art. 1 i art. 2 Konstytucji zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Wartości objęte celem nadzoru – zapewnienie stabilności systemu finansowego, a zwłaszcza bezpieczeństwo

zgromadzonych oszczędności – stanowią element składowy porządku publicznego, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadzór finansowy nad systemem SKOK stanowi także gwarancję praw innych osób – członków SKOK gromadzących w kasach swoje oszczędności lub uzyskujących od nich pożyczkę lub kredyt. Tym samym, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników (bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych w SKOK) stanowią ważny interes publiczny, w rozumieniu art. 22 Konstytucji.

3.5. Niezależnie od prowadzonego w nauce prawa sporu dotyczącego relacji art. 22 do art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, czy kryterium proporcjonalności wynika bezpośrednio z art. 22 Konstytucji (dopuszczalność ograniczenia ze względu na „ważny” interes publiczny), czy też z art. 31 ust. 3 Konstytucji, i znajduje zastosowanie jako element, którego nie uwzględniono w przepisie szczegółowym (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 17 oraz t. IV., Warszawa 2005, komentarz do art. 22, s. 15 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem), kolejne kryterium badania stanowi przesłanka konieczności wprowadzenia nadzoru państwowego nad działalnością SKOK. Niezbędne jest zatem ustalenie, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, to jest czy istnieje odpowiednia relacja pomiędzy celem, którego osiągnięciu ma służyć kwestionowana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do jego osiągnięcia. Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącą się do wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji, a adekwatną przy ocenie wagi interesu publicznego, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, analizę regulacji „ograniczającej” należy oprzeć na wymogach niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* (zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

Aktualnie nadzór nad funkcjonowaniem SKOK w zakresie zgodności ich działalności z przepisami prawa i prawidłowości prowadzonej gospodarki finansowej sprawuje Kasa Krajowa, która z kolei nie jest kontrolowana przez podmiot zewnętrzny (art. 39 aktualnej ustawy o SKOK). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że SKOK-i, chociaż nie są bankami, stanowią instytucję parabankową pośrednictwa finansowego (H. Cioch określa SKOK-i jako instytucje finansowe

prowadzące *sui generis* działalność finansową, zob. H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 132). Postuluje się zatem objęcie SKOK-ów państwowym nadzorem bankowym, to jest nadzorem nad podmiotami prowadzącymi działalność bankową, a nie nad działalnością banków (Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 35; W. Srokosz, *Nadzór...*, s. 59 i n.; tenże, *Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 10, s. 20; R. Tupin, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 7 sierpnia 2001 r. Kto sprawuje nadzór nad działalnością SKOK*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 10, s. 11; I. Morawski, *SKOK wkrótce pod kontrolą państwa*, Rzeczpospolita z 13 marca 2007, s. 8B; zob. także A. Zalcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10, s. 26 i 31). Jak twierdzi H. Cioch: „Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, podobnie jak banki spółdzielcze tworzą tzw. sektor finansowy spółdzielczości, działają jednak na podstawie odrębnych ustaw. (...) Jestem zdania, iż te dwie instytucje z uwagi na zbliżony zakres tzw. oferty finansowej powinny zostać objęte tym samym zewnętrznym nadzorem finansowym. Funkcję tę, zarówno w stosunku do banków spółdzielczych, jak i do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, powinna sprawować Komisja Nadzoru Finansowego” (H. Cioch, *op. cit.*, s. 134).

Także w opinii EBC z 16 lipca 2009 r. (CON/2009/60) kasy uznano za podmioty spełniające funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej” i wskazano, że po wejściu Polski do strefy euro będą one podlegać wymogom Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej (pkt 2.3.).

Niezależnie od postulatu objęcia całej działalności bankowej nadzorem państwowym, doktryna podkreśla, że wraz z rozwojem systemu SKOK „ryzyko bankowe” ich działalności wzrosło. Ponadto, państwowy nadzorca, w odróżnieniu od Kasy Krajowej, jest niezależny od podmiotów nadzorowanych i sprawuje nadzór zobiektywizowany. Natomiast nadzór Kasy Krajowej, która jest połączona więzami członkostwa ze SKOK-ami (zob. art. 33 aktualnej ustawy o SKOK) poddawany jest krytycznej ocenie (por. W. Srokosz, *Charakter...*, s. 17-20). Podkreśla się konieczność sformalizowania procesu stosowania środków nadzorczych w taki sposób, aby zagwarantować podmiotom nadzorowanym środki ochrony prawnej

(*ibidem*). Wobec powyższego w literaturze podnosi się, że państwowy nadzór bankowy nad działalnością kas stał się niezbędny (W. Srokosz, *Nadzór...*, s. 71).

Należy dodać, że za przyjęciem konstrukcji państwowego nadzoru nad działalnością SKOK, które stanowią formę unii kredytowych, przemawiają postanowienia stanowiącego *soft law* modelowego prawa dla unii kredytowych (*Model Law for Credit Unions*) opracowanego przez Światową Radę Związków Kredytowych (zob.. *Part XI Regulation and Supervision; Modern law*; por. stronę internetową WOCCU: www.woccu.org). Również analiza komparatystyczna modeli nadzoru nad uniami kredytowymi (także działającymi w formie spółdzielni) przyjętych w innych krajach prowadzi do wniosku, że objęcie państwowym nadzorem unii kredytowych (spółdzielni) stanowi częste rozwiązanie ustrojowe (np. Irlandia, USA, Czechy; por. publikacja KNF, *Przegląd zasad i praktyk działania wybranych systemów unii kredytowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, Warszawa 2008, www.knf.gov.pl; A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 156 i n.). W literaturze podnosi się: „Zanim dokonano naglej reformy nadzoru finansowego ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym, można było zastanawiać się na modelem nadzoru nad uniami kredytowymi (...). Obecnie, jeśli weźmie się przede wszystkim pod uwagę argumenty zawarte w modelowym prawie, przykład szeregu państw europejskich oraz uwzględni się okoliczność, że funkcjonuje już KNF, najprostszym i najbardziej efektywnym rozwiązaniem wydaje się powierzenie nadzoru nad SKOK-ami tej komisji” (W. Srokosz, *Nadzór...*, s. 71).

Ponadto, argumentem za włączeniem SKOK-ów w obszar nadzorowany przez państwo stanowić miały zgłaszane wątpliwości co do charakteru prawnego dotychczasowego nadzoru sprawowanego przez Kasę Krajową (za publicznoprawnym charakterem nadzoru Kasy Krajowej opowiedział się A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 30, za prywatnoprawnym charakterem opowiedział się W. Srokosz, *Charakter...*, s. 19-20). Kwestia ta była badana także przez Naczelną Sąd Administracyjny w Gdańsku, który stwierdził, że: „Relacje między Kasą Krajową a zrzeszonymi w niej SKOK wynikają ze stosunku członkostwa i żadne decyzje podejmowane przez Kasę Krajową wobec jej członków nie należą do czynności z zakresu administracji publicznej” (postanowienie NSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2001 r., sygn. akt II SA/Gd 1832/01). Rozstrzygnięcie sądu spotkało się z krytyką w literaturze (R. Tupin, *op. cit.*, s. 12). Zdaniem doktryny, uznanie władczych rozstrzygnięć Kasy Krajowej podejmowanych wobec SKOK-ów w ramach

sprawowanego nadzoru za akty posiadające charakter prywatnoprawny, odbiera spółdzielniom zrzeszonym w Kasie Krajowej prawo do ich sądowej kontroli. Wątpliwości te podzielił Sąd Najwyższy: „W sytuacji, gdy spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe dokonują czynności, które są czynnościami bankowymi i kasy te nie podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Bankowego (Komisji Nadzoru Finansowego), a nadzór na nimi sprawuje Kasa Krajowa i brak jest wyraźnej regulacji ustawowej dotyczącej zaskarżania przez kasy w niej zrzeszone czynności nadzorczych Kasy Krajowej, zachodzą wątpliwości co do drogi i sposobu takiego zaskarżania” (wyrok SN z 12 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 342/06). Szerzej na temat charakteru kas i nadzoru Kasy Krajowej wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 16 stycznia 2008 r., w którym opowiedział się za prywatnoprawnym charakterem nadzoru Kasy. Stwierdził ponadto: „Kasy bowiem wykonują działalność bankową, a w takim razie muszą, podobnie jak banki, w tej działalności kierować się normami określającymi poziom dopuszczalnego ryzyka bankowego. Istota tych norm jest taka sama, ponieważ istota działalności banków i kas jest identyczna – w jednym i drugim przypadku jest to działalność depozytowo-kredytowa. Działalność ta powinna być objęta nadzorem państwowym, najlepiej specjalistycznym nadzorem bankowym, co występuje w przypadku banków. Natomiast spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Kasa Krajowa działają w tym zakresie bez jakiegokolwiek nadzoru państwowego” (wyrok SN z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt IV CSK 462/07).

Także w wyroku z dnia 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07) Trybunał Konstytucyjny dostrzegł potrzebę włączenia SKOK-ów w krąg podmiotów nadzorowanych przez KNF. Trybunał badał konstytucyjność przepisu derogującego art. 21 aktualnej ustawy o SKOK. Uchylany wówczas przepis aktualnej ustawy o SKOK wyznaczał maksymalny, pięcioletni okres, na który może zostać udzielony kredyt mieszkaniowy lub pożyczka mieszkaniowa. Trybunał stwierdził, że: „Status prawny spółdzielczych kas po zmianach dokonanych w ustawie o finansowym wsparciu rodzin, a w szczególności po zmianach będących konsekwencją wejścia w życie zaskarżonego art. 15, jeszcze bardziej oddalił się od pierwotnych założeń. W obecnym stanie prawnym celem spółdzielczych kas nie jest już gromadzenie drobnych, rozproszonych oszczędności i udzielanie niskoprocentowanych pożyczek i kredytów, na krótkie terminy członkom kas. Wraz z uchycieniem art. 21 ustawy o spółdzielczych kasach kasy pozbawione zostały istotnej normy «ostrożnościowej»,

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

W ustawie brak jest treści normatywnej wynikającej z aktualnie obowiązującej ustawy o SKOK (art. 21), którego derogacja była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w powyżej cytowanym orzeczeniu. Tym samym, zgodnie z postanowieniami ustawy, SKOK-i będą mogły udzielać kredytów i pożyczek mieszkaniowych na okres dłuższy niż pięć lat. Już modyfikacja statusu SKOK w tym aspekcie (usunięcie tej „normy ostrożnościowej”), zgodnie z wyżej cytowanym wyrokiem Trybunału, powinna być związana z wprowadzeniem nadzoru państwowego nad działalnością SKOK. Zdaniem Sejmu, także przyjęte założenie zarobkowego działania kas (brak odpowiednika art. 3 ust. 2 aktualnej ustawy o SKOK) oraz umożliwienie uzyskania członkostwa w kasie osobom prawnym, zwłaszcza spółdzielniom i wspólnotom mieszkaniowym (art. 10 ust. 2 ustawy), przemawiają za konstytucyjną koniecznością objęcia działalności SKOK nadzorem KNF.

Podsumowując, należy zgodzić się z ww. poglądami doktryny i orzecznictwa, według których działalność bankowa, niezależnie od tego przez jaki podmiot jest prowadzona, powinna zostać objęta państwowym nadzorem bankowym (finansowym).

Należy podkreślić, że wnioskodawca nie stawia tezy, iż wprowadzenie nadzoru państwowego nie wzmocni bezpieczeństwa i stabilności systemu SKOK, ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że aktualny nadzór sprawowany przez Kasę Krajową jest wystarczający. Wnioskodawca stawia zarzut, iż ustawodawca wprowadza nadzór państwowy w sytuacji, gdy nie wystąpiły przesłanki przemawiające za zmianą dotychczasowego systemu nadzoru sprawowanego wyłącznie przez Kasę, np. kryzys finansowy systemu SKOK. Odnosząc się do podniesionych wątpliwości, trzeba stwierdzić, że nie jest konieczne zaktualizowanie się zagrożenia porządku publicznego (stabilności systemu finansowego).

Dopuszczalne są działania wyprzedzające, prospektywne, które przygotowują państwo na wystąpienie zagrożenia (kryzysu finansowego) lub pozwolą na jego uniknięcie (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 31, s. 24; o nadzorze jako działaniu zapobiegawczym zob. A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe i metody ich przewycięzania*, Warszawa 2009, s. 31 i n.).

W związku z powyższym, trzeba uznać, że wprowadzenie państwowego nadzoru nad kasami przez wyspecjalizowany organ nadzoru finansowego prowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu regulacji – wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego, w tym systemu SKOK, oraz bezpieczeństwa gromadzonych w kasach oszczędności ich członków. A zatem przyjęcie modelu nadzoru państwowego (KNF) nad SKOK-ami i Kasą Krajową, który realizuje określony w ustawie cel nadzoru, jest konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia porządku publicznego oraz ochrony praw innych osób, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a tym samym następuje ze względu na ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji.

3.6. Następnie należy zbadać, czy konkretne środki nadzoru (normy „ostrożnościowe”) mieszczą się w wyznaczonych przez wzorzec kontroli granicach.

Środki nadzorcze, wynikające z zaskarżonych przepisów (zezwoleń na utworzenie kas – art. 7 ust. 1 i 5; zatwierdzenia zmian statutu kas – art. 8 ust. 2 i 3, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1; zgoda na powołanie członków zarządu kas – art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 51 ust. 1, 3-4 i ust. 6, art. 86 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i ust. 7), stanowią standardowe instrumenty, które posiada KNF także wobec innych podmiotów nadzorowanych (por. instrumenty nadzorcze wobec banków spółdzielczych; art. 30a, 34 ust. 1 Prawa bankowego; art. 12 ust. 3, art. 20 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych).

W nauce prawa wskazuje się, że nadzór nad działalnością gospodarczą powinien obejmować fazę podejmowania działalności, jej wykonywania oraz zakończenia; posiadać środki przymusu skierowane do podmiotu nadzorowanego oraz *ad personam* do osób zarządzających podmiotem (zob. C. Kosikowski, *Organizacja...*, s. 121; Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 309-311). System reglamentacji działalności gospodarczej jest akceptowanym w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ograniczeniem wolności określonej w art. 22 Konstytucji (zob. K. Klecha, *op. cit.*, s. 241 i n.; C. Kosikowski, *Wolność...*, s. 54 i n. wraz

ze wskazanym tam orzecnictwem). Z faktu wykonywania działalności gospodarczej w określonej formie organizacyjnej nie może wynikać zakaz wprowadzenia nadzoru państwowego, który został ustanowiony dla określonego typu (rodzaju) działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny. Artykuł 22 Konstytucji, w odróżnieniu od jej art. 58 ust. 2 i 3, nie wyłącza innego niż sądowy typ rejestracji działalności organizacji gospodarczych. W związku z powyższym, niezasadne jest twierdzenie, że zgodnie z art. 20 i 22 Konstytucji jedynym konstytucyjnym typem rejestracji działalności spółdzielni prowadzących działalność gospodarczą jest tryb sądowy.

Posiadanie uprawnień nadzorczych w stosunku do procesu tworzenia SKOK-ów oraz prowadzonej przez nie działalności, w tym akceptacja statutu, jest warunkiem wykonywania przez KNF efektywnego (sprawnego) nadzoru nad kasami. Kwestionowane środki prewencyjno-zabezpieczające mają charakter gwarancyjny; zostały skonstruowane w ten sposób, aby uniemożliwić naruszenie praw innych podmiotów (członków SKOK lub samych kas). Wobec wskazanych środków nadzorczych KNF adekwatna wydaje się wypowiedź sądu administracyjnego poczyniona w odniesieniu do banku spółdzielczego: „Rola spółdzielców w przedmiocie wprowadzenia zmian w statucie nie jest bezwzględnie obowiązująca i niekiedy ulega ograniczeniu z uwagi na sprawowany nadzór przez Komisję Nadzoru Bankowego, która w swojej działalności ma przede wszystkim na względzie interes deponentów środków zgromadzonych w banku, a nie indywidualny interes banku” (wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 863/06).

Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy wprowadzające warunek uzyskania zgody KNF na powołanie prezesów zarządu SKOK-ów i członków zarządu Kasy Krajowej służą zapewnieniu właściwego poziomu kadry zarządzającej podmiotami systemu SKOK (por. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01). *Ratio legis* zaskarżonych regulacji jest oczywiste: mają one zapewnić rękojmię prowadzenia działalności w sposób należyście zabezpieczający interesy członków SKOK (por. pismo Komisji Nadzoru Bankowego z 5 maja 1998 r. – *Zgoda Komisji Nadzoru Bankowego na powołanie członków zarządu banku działającego w formie spółki akcyjnej*, sygn. akt NB/ZIB/284/98).

Również wprowadzenie norm „ostrożnościowych” odnoszących się do sposobu prowadzenia gospodarki finansowej SKOK lub Kasy Krajowej (art. 30 ust. 2 i art. 32, art. 56 ust. 1 ustawy) stanowi wyraz troski ustawodawcy o ważny interes

publiczny – stabilność i bezpieczeństwo systemu SKOK, a szerzej systemu finansowego (por. wyrok TK z 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07). Bez norm „ostrożnościowych” bezpieczeństwo systemu SKOK byłoby zagrożone (zob. uwagi dotyczące norm określających dopuszczalną koncentrację kredytów i pożyczek; A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 73).

W związku z powyższym, należy uznać, że art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 51 ust. 1, 3-4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 1, art. 86 ust. 1, 2 i 7 ustawy są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

3.7. Rozpoczynając analizę zgodności przedmiotu kontroli z zasadą wolności zrzeszania się, w pierwszej kolejności należy rozważyć adekwatność tego wzorca kontroli.

W doktrynie podnosi się, że: „Profil działalności ma duże znaczenie dla klasyfikacji zrzeszeń. Szczególnie trudne jest wyznaczenie granicy między zrzeszeniami objętymi ochroną na podstawie konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się a organizacjami gospodarczymi realizującymi wolność działalności gospodarczej (art. 20). Granica przebiega bowiem nie tylko między poszczególnymi rodzajami organizacji – zrzeszeniami z jednej, a organizacjami gospodarczymi z drugiej strony, lecz także «przecina» pewne ich rodzaje, np. spółdzielnie. Jedne z nich, [spółdzielnie] wytwórców czy handlowe, są organizacjami gospodarczymi, inne – np. mieszkaniowe – pomimo mieszanego charakteru działalności zalicza się do zrzeszeń” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, komentarz do art. 58, s. 21). Kryterium decydującym o wyłączeniu spod ochrony zapewnionej przez zasadę wolności zrzeszeń jest więc cel organizacji (zrzeszenia). Od zrzeszeń w ogólności zrzeszenia stanowiące organizacje gospodarcze wyróżnia fakt prowadzenia działalności gospodarczej, która stanowi wyłączny albo dominujący cel istnienia tej organizacji. Organizacje gospodarcze będą zatem objęte ochroną nie jako zrzeszenia na podstawie art. 58 Konstytucji, lecz jako przedsiębiorcy, zgodnie z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Za powyższą wykładnią przemawia również umieszczenie art. 58 Konstytucji (wolności zrzeszania się) w rozdziale dotyczącym wolności i praw politycznych. Tworzenie organizacji gospodarczych nie mieści się natomiast w zakresie wolności zrzeszania się ujmowanej jako wolność polityczna (W. Sokolewicz, *op. cit.*, komentarz do art. 58, s. 22; P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 596). Podobną tezę wypowiedział sąd apelacyjny: „(...) działalność

gospodarcza odróżnia spółdzielnie od innych organizacji o charakterze zrzeszeniowym. Organizacja nie prowadząca takiej działalności, mimo posiadania innych cech charakterystycznych dla spółdzielni – nie jest spółdzielnią. Prowadzenie działalności gospodarczej jest permanentnie związane ze spółdzielnią i wynika z jej ustawowej definicji zawartej w art. 1 § 1 prawa spółdzielczego (...)” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 12 października 1994 r., sygn. akt I ACr 614/94).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Po pierwsze, art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu (...) wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem «Wolności i prawa polityczne», jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń nie mających «politycznego» charakteru (...). Dlatego przyjęć należy, że działalność spółdzielni będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 prawa spółdzielczego «dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób», nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji [art. 58]. Po drugie art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania (...) «innych dobrowolnych zrzeszeń». To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie. (...) Wskazane wyżej przepisy konstytucji prowadzą do wniosku, że tworzenie i działalność spółdzielni, a w szczególności spółdzielni mieszkaniowych, podlega ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to – choć oczywiście nie wyklucza – możliwość ingerencji władzy publicznej w tej dziedzinie” (wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01).

Podkreślić jednakże należy, że wypowiedzi Trybunału akceptujące objęcie spółdzielni zakresem wolności zrzeszania, odnoszą się przede wszystkim do spółdzielni mieszkaniowych (por. wyroki TK z: 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02). Sąd konstytucyjny, w zgodzie z poglądami doktryny (H. Cioch, *op. cit.*, s. 17), dostrzega zresztą dystynkcję pomiędzy formami spółdzielczości i specyfikę spółdzielni mieszkaniowych. „Wyrazem szczególnego statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych jest również uregulowanie problematyki ich funkcjonowania w odrębnej ustawie (...) Istotne różnice występują również w ramach samych spółdzielni, a wynikają one przede wszystkim z odmiennych celów ich działalności. Przykładowo istnieją spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorcami (...), inne zaś – jak spółdzielnie mieszkaniowe – prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągnąć żadnych korzyści

ekonomicznych kosztem swoich członków” (wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

W doktrynie prezentowany jest pogląd, że także SKOK-i są specyficznymi spółdzielniami, o czym świadczy objęcie ich odrębną regulacją ustawową. Kasy posiadają szczególny cel działalności, wyróżniający je spośród innych spółdzielni. Jest to działalność depozytowo-kredytowa, a więc działalność bankowa (W. Śrokosz, *Nadzór...*, s. 63; zob. także H. Cioch, *op. cit.*, s. 132). Nowe regulacje, niezaskarżone przez wnioskodawcę, umożliwiają SKOK prowadzenie działalności zarobkowej, a także rozszerzają krąg dopuszczalnych założycieli kasy o osoby prawne.

Zarówno zrzeszenia polityczne, jak i o „niepolitycznym” charakterze, takie jak spółdzielnie mieszkaniowe, są objęte ochroną wynikająca z art. 58 Konstytucji (zob. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01). Jednakże, zdaniem Sejmu, z powyższego nie wynika, iż także organizacje gospodarcze, korzystające z konstytucyjnej ochrony na podstawie art. 22 Konstytucji, znajdują się w kręgu podmiotów objętych wolnością zrzeszania się. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że partie polityczne – zrzeszenia objęte wolnością zrzeszania się i o konstytucyjnie zdefiniowanym celu działania (art. 11 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji) nie mogą korzystać z wolności, o której mowa art. 22 Konstytucji (wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03). Zgodnie z poglądami doktryny, można zatem uznać, że nie dochodzi do konkurencji wolności konstytucyjnych – wolności zrzeszania się i wolności działalności gospodarczej – lecz że mają one rozłączne zakresy podmiotowe. W nowym stanie prawnym nastąpi ugruntowanie tezy o kwalifikacji SKOK jako organizacji gospodarczej, a nie jako zrzeszenia, w rozumieniu art. 58 Konstytucji. Ocena przepisów ustawy może zatem nastąpić z punktu widzenia naruszenia wolności działalności gospodarczej, a nie wolności zrzeszania się.

Należy zwrócić uwagę, że status prawny Kasy Krajowej jest szczególny. Zgodnie z regulacją zaskarżonej ustawy, Kasa Krajowa jest spółdzielnią osób prawnych, w której przymusowo zrzeszają się SKOK-i (art. 41 ust. 1 i 2 ustawy). Także aktualna ustawa o SKOK nie przewiduje dobrowolności zrzeszania się w Kasie (zob. art. 33 ust. 1 i 2 aktualnej ustawy o SKOK oraz A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 32-33). Ustawa zatem nie kształtuje Kasy Krajowej jako dobrowolnego zrzeszenia, o którym mowa w art. 12 i 58 Konstytucji. Wraz z wejściem w życie ustawy nie utraci ona także statusu dobrowolnego zrzeszenia, gdyż go wcześniej nie posiadała. Nadal aktualny jest pogląd doktryny, że Kasa

stanowi także osobę prawną istniejącą z mocy samej ustawy. Nie jest więc możliwa jej likwidacja (za wyjątkiem ustawowego zniesienia), upadłość, połączenie z inną spółdzielnią, podział. Pozycja Kas w systemie prawnym jest wyjątkowa (A. Jedliński, *op. cit.*, s. 30-31). Jej szczególny status jest uzasadniony celem działalności – sprawowanie kontroli nad kasami (art. 42 ustawy, niezaskarżony przez wnioskodawcę; por. także zakres czynności „kontrolnych” Kasy określonych w art. 63 ust. 2 ustawy). Kasa wypełnia zatem określone zadania administracji publicznej, co uzasadnia uprawnienie ustawodawcy do względnie swobodnego ukształtowania jej konstrukcji.

Kasa Krajowa nie może być podmiotem objętym ochroną wynikającą z ww. wolności konstytucyjnej. Tym samym dla przepisów regulujących sytuację prawną Kasy Krajowej, wprowadzających nadzór państwowy nad Kasą, określających normy „ostrożnościowe” dla gospodarki finansowej Kasy oraz regulujących jej organizację wewnętrzną – zasada wolności zrzeszania się jest wzorcem nieadekwatnym.

W związku z powyższym:

a) art. 4, art. 10 ust. 1, art. 17, art. 18 ust. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 41 ust. 2, art. 46 ust. 2 i 3, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2, art. 55 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 60, art. 68 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 3 i 6 oraz art. 87 ustawy **nie są niezgodne** z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

b) art. 71 ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 2, art. 72 ust. 1-5, art. 73 ust. 1, art. 78 ust. 3, art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2. ustawy **nie są niezgodne** z art. 12 i art. 58 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

c) art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 51 ust. 1, 3-4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1, 2 i 7 **nie są niezgodne** z art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.8. Gdyby natomiast uznać adekwatność wzorca konstytucyjnego względem przepisów ustawy regulujących status prawny kas (lecz nie Kasy Krajowej), to należy wskazać co następuje.

Artykuł 58 ust. 3 Konstytucji pozostawia ustawodawcy swobodę w określeniu form nadzoru nad zrzeszeniami. Ustrojodawca świadomie użył w tym przepisie terminu „nadzór”, a nie „kontrola”, gdyż chciał dać władzy publicznej możliwość ingerencji w działalność zrzeszeń. Odpowiednie kompetencje mogą zostać

przekazane organom administracji publicznej, z wyjątkiem odmowy rejestracji i zakazu działalności zrzeszenia (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, komentarz do art. 58, s. 27).

W pkt. V.3.5. pisma wykazano konieczność objęcia kas nadzorem państwowym ze względu na zapewnienie porządku publicznego demokratycznego państwa. Wobec powyższego wydaje się, że zgodne z Konstytucją, co do zasady, jest powierzenie KNF nadzoru nad kasami. Intensywność, oceniana z punktu widzenia jej proporcjonalności, przewidzianych w ustawie środków nadzoru uzasadniona jest bowiem celem nadzoru i koniecznością zapewnienia jego efektywności (por. wywód w pkt V.3.5. pisma). Pogłębionej analizy wymagałoby ewentualnie pytanie, czy uprawnienie Komisji do wydania zezwolenia na utworzenie SKOK jest do pogodzenia z konstytucyjnym wymogiem sądowej rejestracji zrzeszeń, wynikającym z art. 58 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, można byłoby uznać, że regulacja nakazująca kasie istniejącej w dniu wejścia w życie ustawy, wystąpienie do KNF z wnioskiem o zatwierdzenie jej statutu nie naruszałaby wzorca kontroli. Ustawodawca nie określił bowiem *expressis verbis* skutków odmowy zatwierdzenia statutu, w przeciwieństwie do skutków odmowy zatwierdzenia prezesa zarządu kasy (art. 86 ust. 7 ustawy), lecz jedynie jej podstawy (zob. art. 86 ust. 3 ustawy, który odsyła do jej art. 8 ust. 3). Decyzja KNF o odmowie zatwierdzenia statutu nie pociąga za sobą ani likwidacji SKOK z mocy prawa, ani nie nakazuje wszczęcia postępowania likwidacyjnego, co w istocie wypełniałoby przesłanki instytucji odmowy rejestracji (zakazu działalności), o której mowa w art. 58 ust. 2 Konstytucji. KNF, po wydaniu ww. decyzji, posiada jedynie prawo skorzystania z określonych w art. 71 i n. ustawy środków nadzorczych.

Wnioskodawca podniósł również zarzut, że przepisy regulujące organizację SKOK naruszają konstytucyjną wolność zrzeszania się. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji wpływają zarówno na relacje spółdzielni z państwem i innymi podmiotami („na zewnątrz”), jak i „do wewnątrz”, w relacji spółdzielni i jej członków. Nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność. Formę realizacji wolności zrzeszania się stanowi uprawnienie do założenia spółdzielni, przystąpienia, przynależności i wystąpienia z niej, jednakże warunki faktyczne i prawne w jakich funkcjonują spółdzielnie z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się (por. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt

K 64/07 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). „Art. 58 Konstytucji zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krępujące swobodę jednostki” (*ibidem*).

Wydaje się, że z konstytucyjną zasadą wolności zrzeszania się mogłyby być zgodne przepisy ustawy, które wprowadzają ograniczenia wynikające z istoty SKOK. Dobrowolność przystąpienia do SKOK ogranicza art. 10 ust. 1-2 ustawy. Statuuje on, że członkami kasy mogą zostać wyłącznie osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym lub wskazane w przepisie typy osób prawnych działające wśród członków kasy. Warunek istnienia wspólnej społecznej więzi stanowi jednak istotę unii kredytowych – idei samopomocy finansowej (W. Srokosz, *Nadzór...*, s. 59 i n., A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 64 i n.). Ponadto, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Ograniczenie możliwości zostania członkiem spółdzielczej kasy, położenie szczególnego akcentu na wspólne więzi łączące jej członków, miały stanowić formę zabezpieczenia – «zasadę ostrożnościową», zapewniającą bezpieczne funkcjonowanie spółdzielczych kas” (wyrok TK z 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07). Pogląd Trybunału jest aktualny w nowym stanie prawnym ukształtowanym przez art. 10 ustawy.

Natomiast z art. 41 ust. 2 ustawy wynika obowiązek przynależności kas do Kasy Krajowej, a także zakaz przynależności do niej innych podmiotów. Powyższy przepis jest związany z funkcją jaką Kasa Krajowa pełni wobec SKOK-ów (zob. art. 42 ustawy). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy dotyczące statusu i zadań Kasy Krajowej stanowią grupę regulacji o charakterze „ostrożnościowym” (*ibidem*). Mechanizm obowiązkowej przynależności SKOK do Kasy Krajowej jest także z tego powodu konieczny, gdyż środki pieniężne zgromadzone na rachunkach prowadzonych przez SKOK-i nie są (również pod „rządami” nowej ustawy) objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Pozostałe podmioty prowadzące działalność bankową także są zobowiązane do udziału w systemie gwarantującym bezpieczeństwo finansowe gromadzonym w nich środkom pieniężnym (art. 13 i art. 21 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 ze zm.). Należy zaznaczyć, iż obowiązek zrzeszania się wiąże również banki spółdzielcze. Muszą one nabyć co najmniej jedną akcję banku zrzeszającego (art. 16 ust. 1 u.f.b.s.). Jak wynika z powyższego, przymusowa uczestnictwo w strukturach podmiotu zabezpieczającego stabilność systemu lub obowiązkowy udział w systemie gwarancji

prowadzonym przez taki podmiot nie jest konstrukcją odosobnioną, lecz koniecznym warunkiem bezpieczeństwa systemu finansowego.

Z art. 12 i art. 58 ust. 1-3 Konstytucji nie wynika jakiś określony organizacyjny kształt spółdzielni lub innych zrzeszeń; przepisy te nie rozstrzygają o liczbie i sposobie wyłaniania organów, a także ich kompetencjach. Kwestie te zostały pozostawione do uregulowania ustawodawcy. Nietrafne jest zatem założenie wnioskodawcy, że wyłącznie przepisy Prawa spółdzielczego spełniają konstytucyjne wymogi wolności zrzeszania się, a inne ustawowe ukształtowanie wewnętrznej organizacji spółdzielni narusza przepisy Konstytucji. Nie można też zgodzić się z wnioskodawcą, że art. 17 pkt 1-3 ustawy naruszają demokratyczną kontrolę członków spółdzielni nad jej działalnością i tym samym są niezgodne z przywołanym wzorcem kontroli. Wskazanie przez ustawodawcę, jakie organy funkcjonują w spółdzielni (zarząd, rada nadzorcza, zebranie przedstawicieli) nie stanowi ograniczenia wolności zrzeszania się, tym bardziej, że w sprawach nieuregulowanych w zaskarżonej ustawie do kas stosuje się Prawo spółdzielcze (art. 2 ustawy). Oprócz wskazanych w art. 17 pkt 1-3 ustawy władz spółdzielni, obligatoryjnym organem kasy jest więc także zebranie grup członkowskich (zob. H. Cioch, *op. cit.*, s. 36-37). Ustawodawca nie tworzy organów nowego typu, nieprzewidzianych przez Prawo spółdzielcze (por. art. 35 Prawa spółdzielczego). W celu profesjonalizacji nadzoru właścicielskiego nad działalnością SKOK został on powierzony radzie nadzorczej, która także posiada wyłączne uprawnienie powoływania i odwoływania członków zarządu. Członków rady nadzorczej wybiera natomiast zebranie przedstawicieli albo zebrania grup członkowskich (por. art. 44 § 1 w związku z art. 2 i art. 17 pkt 1 ustawy). O tym, który z tych organów uzyska tę kompetencję rozstrzyga statut spółdzielni. Demokratyczna kontrola jest zatem zachowana.

Odnosząc się do art. 20 ustawy, który określa liczbę członków zarządu kasy (od 3 do 5) oraz wskazuje radę nadzorczą jako organ powołujący i odwołujący zarząd, trzeba podkreślić, że powodem wskazania rady nadzorczej jako organu wyłącznie właściwego do powoływania i odwoływania członków zarządu jest ułatwienie relacji SKOK z KNF w przypadku, gdyby organ nadzoru wnioskował o zastosowanie środków nadzoru wobec członków zarządu (por. uzasadnienie projektu ustawy, s. 2). Ponadto taki sam mechanizm powoływania zarządu przewiduje zarówno Prawo bankowe (art. 22a), jak i ustawa o funkcjonowaniu

banków spółdzielczych (art. 12 ust. 3-4). Nie wyklucza go także Prawo spółdzielcze, traktując go jako konstrukcję równoważną z wyborem członków zarządu przez walne zgromadzenie (art. 49 § 2). Znajduje on również zastosowanie w praktyce (por. przykładowo przewidujące wybór zarządu przez radę nadzorczą postanowienia statutów kas: § 41 pkt 3 Statutu Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej „Wspólnota” we Wrocławiu; § 43 pkt 3 Statutu Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Franciszka Stefczyka). Uzasadnieniem dla pozostawienia wyboru zarządu wyłącznie w kompetencji rady nadzorczej jest konieczność zapewnienia profesjonalnego i efektywnego nadzoru nad działalnością zarządu. Nie bez znaczenia jest także fakt, że w przypadku kas, które zrzeszają znaczną liczbę osób, ich nadzór byłby pozorny, a realny wpływ na funkcjonowanie SKOK-u nieznaczny (por. wywód Trybunału Konstytucyjnego dotyczący pozycji zarządu banku oraz nadzoru akcjonariuszy w wyroku z 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01).

Określenie maksymalnej liczby członków zarządu jest uzasadnione potrzebą zapewnienia efektywnego nadzoru właścicielskiego nad działalnością zarządu, a także operatywności działania zarządu. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w piśmiennictwie, wyznaczenie minimalnej liczby członków zarządu jest podyktowane: „(...) swoistym przedmiotem działalności gospodarczej s.k.o.k., szczególną więzią członkowską w s.k.o.k., w założeniu silniejszą niż w innych spółdzielniach oraz koniecznością zachowania bezpieczeństwa środków pieniężnych i wkładów zgromadzonych w kasie” (A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 47). Powyższe przesłanki przemawiają także za ingerencją ustawodawcy polegającą na ustaleniu maksymalnej liczebności zarządu. Prawodawca musi przeciwdziałać zarówno skupieniu wszystkich kompetencji w gestii jednoosobowego zarządu, jak i rozmyciu odpowiedzialności w zbyt licznym zarządzie.

Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy wprowadzające kadencyjność rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej i ograniczające bierne prawo wyborcze jej członków za zgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Za konstytucyjnie dopuszczalną trzeba uznać regulację ograniczającą swobodę spółdzielców do kształtowania liczebności zarządu. Natomiast wybór konkretnych liczb (minimalnej – 3 i maksymalnej – 5) leży już w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Powyższa argumentacja przemawiałaby także za uznaniem konstytucyjności art. 18 ust. 2 ustawy, który stwierdza, że nie więcej niż 1/3 członków rady nadzorczej

albo zebrania przedstawicieli stanowiąc mogą pracownicy kasy, będący jej członkami. Wyklucza on bowiem sytuację, w której nadzór nad zarządem sprawowałyby wyłącznie osoby pracowniczo mu podporządkowane.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy, kasy są zobowiązane do wnoszenia do Kasy Krajowej rocznej składki. Składka jest przeznaczona na pokrycie kosztów działalności Kasy i nadzoru KNF (art. 46 ust. 2 ustawy). Jej wysokość ustala Minister Finansów (art. 46 ust. 3 ustawy), jednakże nie może być ona wyższa niż 0,024% aktywów kasy (art. 46 ust. 2 ustawy).

Nadzór nad rynkiem finansowym jest zadaniem państwa. Ponoszenie kosztów nadzoru przez podmioty nadzorowane stanowi mechanizm przyjęty we wszystkich sektorach rynku finansowego (por. art. 19 ustawy o nadzorze). Ustawodawca wyznaczył identyczną jak dla SKOK-ów maksymalną wysokość wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami (0,024% ich aktywów; por. art. 131a Prawa bankowego). Podkreślić należy, iż część składki przeznaczana będzie na koszty działalności Kasy Krajowej. Należy zatem uznać, że zarówno samo wprowadzenie obowiązku przekazywania składki, jak i wyznaczenie jej wysokości można by uznać za zgodne z zasadą zrzeszania się i proporcjonalności.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że także aktualnie kasy zobowiązane są do wnoszenia składki rocznej na rzecz Kasy Krajowej. Zgodnie z uchwałą nr 1 z 5 kwietnia 1996 r. w sprawie rocznej składki zwyczajnej, wysokość składki wynosiła 0,4% przychodu SKOK-u uzyskanego w roku poprzedzającym. Ponadto, kwestia ponoszenia kosztów nadzoru finansowego przez podmioty nadzorowane została już zbadana przez sądy konstytucyjne Austrii i Niemiec. Nie uznały one tej konstrukcji za niezgodną z ustawą zasadniczą tych państw (por. orzeczenia VerfGH z 30 września 2002 r., sygn. akt B891/02ua; BVerfG z 16 września 2009 r., sygn. akt 2BvR 852/07).

3.9. Jak powyżej zaznaczono, Kasa Krajowa (spółdzielnia osób prawnych), ze względu na swoją funkcję i wyjątkowy status, nie może korzystać z wolności zrzeszania się. Gdyby uznać za adekwatne wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli (art. 12, art. 58 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), przepisy ustawy kształtujące pozycję prawną Kasy Krajowej, w tym poddające jej działalność nadzorowi KNF, wprowadzające normy „ostrożnościowe” związane z gospodarką finansową Kasy, określające jej wewnętrzną organizację, mogłyby zostać zbadane tylko w aspekcie naruszenia wolności zrzeszania się SKOK-ów, a nie Kasy.

Ze względu na cel nadzoru finansowego – stabilność i bezpieczeństwo systemu SKOK – wydaje się, że nie naruszałoby wolności zrzeszania się kas przepisy ustawy ustanawiające nadzór KNF nad Kasą Krajową, a także normy „ostrożnościowe” (zakaz prowadzenia innej działalności przez Kasę, niż wskazana w ustawach, zakaz zajmowania innych stanowisk przez członków zarządu Kasy, określenie składu funduszu stabilizacyjnego, obowiązek stworzenia funduszu stabilizacyjnego, nakaz inwestowania środków finansowych pozostających w dyspozycji Kasy z zachowaniem najwyższej staranności, obowiązek przeprowadzenia audytu zewnętrznego). Konstytucyjny wymóg wyłącznie sądowej rejestracji zrzeszeń, wynikający z wolności zrzeszania się, dotyczy jedynie kas, a z istoty rzeczy nie dotyczy utworzonej na mocy ustawy Kasy Krajowej – spółdzielni, której członkami są SKOK-i. Tym samym, gdyby uznać wzorce kontroli za adekwatne, powyższa argumentacja przemawiałaby za uznaniem przepisu wprowadzającego warunek zatwierdzenia statutu Kasy przez KNF za konstytucyjny.

Szczególne role Kasy Krajowej w systemie SKOK, jako podmiotu zapewniającego stabilność finansową kas, znajduje wyraz w określeniu katalogu jej zadań. Celem istnienia Kasy Krajowej jest bowiem wspieranie i kontrola SKOK-ów. Dopóki istnieje choć jedna SKOK, musi istnieć także Kasa Krajowa (A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 31). Nie narusza zatem wolności zrzeszania się kas zobowiązanie Kasy Krajowej do prowadzenia działalności na rzecz swoich członków, zwłaszcza, że ustawodawca przewidział mechanizmy wspierające Kasę w wypełnianiu jej obowiązków. Zgodnie z art. 43 ustawy o NBP, w brzmieniu nadanym przez art. 83 pkt 3 ustawy, NBP może udzielić Kasie Krajowej kredytu na zasilenie funduszu stabilizacyjnego.

Także ze względu na wyjątkowy status Kasy Krajowej w systemie SKOK ustawodawca uchwalił normy określające wewnętrzną organizację Kasy (art. 48 ust. 2 i ust. 3, art. 49 ust. 1 ustawy). Zasada „jeden członek – jeden głos na walnym zgromadzeniu” (art. 48 ust. 2) podkreśla podstawową zasadę Prawa spółdzielczego – osobowo-korporacyjny charakter spółdzielni (por. art. 36 § 3 Prawa spółdzielczego: „Każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów”). Z kolei obowiązek reprezentacji kasy na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej wyłącznie przez wybranych spośród członków SKOK przez jej radę nadzorczą pełnomocników oraz udzielenie biernego prawa wyborczego do rady nadzorczej Kasy Krajowej tym pełnomocnikom mają na celu uwypuklenie istoty spółdzielni jako związku osób.

3.10. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady pomocniczości, należy stwierdzić, że nie można ww. zasady interpretować jako nakazu uzyskania zgody adresatów norm na uregulowanie ich sytuacji prawnej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02), dotyczącym zagadnień ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca nie jest zwolniony z odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów lokalnych, lecz jest zobowiązany do ich rozwiązywania. Obowiązkiem prawodawcy, wynikającym *mutatis mutandis* z ww. zasady, jest przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi. Ustawodawca uczynił zadość wymaganiom wynikającym z zasady pomocniczości, gdyż zgodnie z art. 35 pkt 2 aktualnej ustawy o SKOK w trakcie procesu legislacyjnego zasięgnął opinii Kasy Krajowej. Parlamentarzyści nie są jednak związani jej konkluzjami.

W celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego w ustawie został przyjęty model państwowego nadzoru nad kasami, sprawowanego przez KNF i wspieranego przez Kasę Krajową. W pkt V.3.4-5 pisma przeprowadzono analizę konieczności wprowadzenia nadzoru państwowego i reglamentacyjnego systemu tworzenia kas. Jej wyniki upoważniają do zakwestionowania tezy wnioskodawcy, iż nie było potrzeby ingerencji ustawodawczej, a system SKOK był w stanie sam, za pomocą wewnętrznych instrumentów, w tym wewnętrznej kontroli jego członków, rozwiązać swoje problemy (wniosek, s. 17). Kontrola działania systemu SKOK była niepełna, co sygnalizowało sądownictwo powszechne i administracyjne (por. pkt V 3.4-5 pisma). Przykładowo należy wskazać, że – zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2007 r. (sygn. akt IV CSK 342/06) – Kasa Krajowa nie mogła określać kwalifikacji, którymi powinni się legitymować członkowie rady nadzorczej kasy, gdyż posiadała kompetencję tylko do określenia wymogów kwalifikacyjnych.

Należy zatem uznać, że ingerencja ustawodawcy była konieczna i nastąpiła w zgodzie z zasadą pomocniczości. W związku z powyższym art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1-3 i 5, art. 51 ust. 1, 3-4 oraz 6, art. 53 ust. 2 i 3 oraz art. 86 ust. 1-7 ustawy są zgodne z wyrażoną w Preambule zasadą pomocniczości.

VI. Zasada ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Przedmiotem kontroli są: art. 48 ust. 2, który stanowi, że na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej każdy jej członek posiada jeden głos, niezależnie od liczby posiadanych udziałów, art. 54 ust. 1 w zakresie, w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny, art. 91 ust. 1 i 2, które umożliwiają zaspokojenie roszczeń członków kasy w przypadku upadłości kasy ze środków funduszu stabilizacyjnego (ust. 1), jednakże jeśli kasa uczestniczyła w dobrowolnym systemie ubezpieczeń, przepis (ust. 2) nakazuje roszczenia członków tej kasy zaspokoić w pierwszej kolejności w ramach tego systemu.

1.2. Zarzut naruszenia przez art. 48 ust. 2 ustawy wzorca kontroli wnioskodawca uzasadnia tym, że na skutek zmiany zasad głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej jej członkowie nie będą chcieli obejmować dodatkowych udziałów. To z kolei ma wpływ na wysokość funduszu udziałowego Kasy, powstającego z wpłat udziałów członkowskich (wniosek, s. 13).

Odnosnie do konstytucyjności art. 54 ust. 1 ustawy, Prezydent RP stwierdził, że z treści badanego przepisu wynika jednoznacznie, że wśród funduszy własnych Kasy nie znajduje się fundusz stabilizacyjny. W aktualnej ustawie o SKOK fundusz stabilizacyjny jest zaliczany do funduszy własnych Kasy. Jak twierdzi wnioskodawca: „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” (wniosek, s. 40, zob. także wniosek, s. 13).

Ergo, zdaniem wnioskodawcy art. 91 ust. 1 ustawy: „Narusza (...) art. 2 i 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” (wniosek, s. 51).

Tym samym art. 91 ust. 2 ustawy likwiduje system gwarantowania depozytów SKOK, gdyż uchyla obecny system gwarantowania depozytów oparty na obowiązkowym ubezpieczeniu w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK.

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Prezydent RP wskazał dla poszczególnych przepisów ustawy następujące wzorce kontroli:

a) dla art. 48 ust. 2 – art. 21 ust. 1 i 2 i 64 ust. 1-3 Konstytucji (pkt II *petitum* wniosku; wniosek, s. 13);

b) dla art. 54 ust. 1 – wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych, art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji (pkt III. 5 *petitum* wniosku; wniosek, s. 13, 39-41);

c) dla art. 91 ust. 1-2 – art. 2 (zasadę ochrony praw nabytych) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (pkt III. 5 *petitum* wniosku; wniosek, s. 39-41).

2.2. Artykuł 21 Konstytucji brzmi następująco: „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia” (ust. 1), „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (ust. 2).

Artykuł 64 Konstytucji składa się z trzech ustępów o brzmieniu: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1), „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2), „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3).

Rekonstruując wzorzec kontroli na podstawie treści *petitum* i uzasadnienia wniosku, należy stwierdzić, że podstawą badania będą powyższe przepisy w zakresie odnoszącym się do prawa własności i innych praw majątkowych. Natomiast wnioskodawca nie poddaje w wątpliwość zgodności przedmiotu kontroli z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-2 Konstytucji w zakresie dotyczącym ochrony dziedziczenia.

2.3. W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa nie tylko prawo podmiotowe, gwarantujące indywidualną ochronę własności, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Trzeba podkreślić, iż: „(...) prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Adresatem obowiązków wynikających z konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, są władze publiczne, a więc wszystkie organy, instytucje i osoby urzędowe pozostające w strukturze państwa bądź samorządu (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2001, komentarz do art. 64, s. 14).

Artykuł 21 Konstytucji formułuje zasadę ochrony własności. Przepis ten wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze. Orzekanie o prawie własności powinno opierać się na normie art. 64 jako bardziej szczegółowej, jednakże w praktyce Trybunału Konstytucyjnego częste jest jednoczesne powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli (por. L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 21, s. 6). Artykuł 21 Konstytucji akcentuje obowiązek Rzeczypospolitej ochrony własności. Jak podkreśla się w literaturze: „Zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawotwórczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków kontroli prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 21, s. 6).

Obowiązek ochrony należy utożsamiać z gwarancją istnienia i poszanowania własności; trzeba rozumieć go szeroko, tzn. zarówno w aspekcie negatywnym (jako

zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne w prawo własności innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich), jak i pozytywnym (jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający nabywaniu prawa własności) (por. L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 21, s. 7). W aspekcie podmiotowym gwarancja własności, sformułowana w art. 21 Konstytucji odnosi się do wszelkich podmiotów prawa własności, obejmuje więc „własność prywatną”, jak i własność publicznych osób prawnych (por. L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 21, s. 9). „Uniwersalny charakter ochrony własności przez art. 21 ust. 1 nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form. Nie można bowiem abstrahować od innych unormowań konstytucyjnych, a te szczególnie akcentują rangę własności prywatnej (art. 20), odnoszą do niej nakaz równego traktowania różnych jej podmiotów (art. 64 ust. 2) oraz wskazują zakres i przesłanki wprowadzenia jej ograniczeń (art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3)” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 21, s. 9-10).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że zasada równości posiada szczególne umocowanie konstytucyjne, jeśli chodzi o ochronę prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „(...) art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32, bo zapewnienie «równej dla wszystkich» ochrony prawnej jest elementem «równego traktowania przez władze publiczne» (art. 32 ust. 1 zd. 2). (...) przy odnoszeniu zasady równości do praw, które gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (...)” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 64, s. 16; zob. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że nakaz równej ochrony praw majątkowych musi być postrzegany na tle różnego charakteru tych praw – zróżnicowanie praw majątkowych determinuje bowiem zróżnicowanie zakresu ich ochrony (wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

Ochrona praw majątkowych tej samej kategorii – podobnie jak ogólna zasada równości – może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem przyjęcia uzasadnionego kryterium zróżnicowania. Jeśli więc można wykazać, że odstępstwa od równego traktowania są relewantne, proporcjonalne i powiązane z innymi wartościami, normami i zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne.

2.4. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony praw nabytych została omówiona w pkt. III.2.2.

3. Analiza zgodności

3.1. Zarzut naruszenia przez art. 48 ust. 2 ustawy konstytucyjnych zasad ochrony własności opiera się na nieporozumieniu. Zgodnie z art. 45 ustawy członek Kasy Krajowej jest obowiązany wnieść wpisowe oraz wpłacić zadeklarowane udziały. Wysokość jednego udziału oraz minimalną liczbę udziałów, którą jest obowiązany zadeklarować członek Kasy Krajowej, określa jej statut. A zatem, od rozstrzygnięcia zawartego w statucie zależy, ile zadeklarowanych udziałów wnieść będą musiały kasy i tym samym jakie środki finansowe zostaną zgromadzone na funduszu udziałowym Kasy Krajowej. Zaskarżona regulacja określająca sposób głosowania nie wpływa na fundusz udziałowy. W związku z powyższym, nie można zgodzić się z Prezydentem RP, że zmiana systemu głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej (art. 48 ust. 2 ustawy) w jakikolwiek sposób narusza prawa majątkowe Kasy albo jej członków.

Tym samym należy stwierdzić, że art. 48 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 21 ust. 1-2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

3.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności z ustawą zasadniczą art. 54 ust. 1 ustawy, należy stwierdzić co następuje.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 aktualnej ustawy o SKOK, Kasa Krajowa utworzyła fundusz stabilizacyjny dla realizacji celów działalności Kasy, to jest zapewnienia stabilności finansowej kas. W myśl aktualnej ustawy o SKOK, fundusz stabilizacyjny powstał z wkładów wnoszonych przez zrzeszone kasy oraz z nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej (art. 36 ust. 2 i art. 38 ust. 1). Statut Kasy Krajowej określa szczegółowe zasady tworzenia funduszu i jego przeznaczenia (art. 36 ust. 3). Aktualna ustawa o SKOK wprowadza także ograniczenia inwestowania wolnych środków pieniężnych funduszu stabilizacyjnego (art. 36 ust. 4).

Zaskarżona ustawa, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie zmienia powyższego stanu prawnego. Na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy, dla zapewnienia stabilności kas, a w szczególności udzielenia kasom wsparcia finansowego, kasy wnoszą na wyodrębniony w Kasie Krajowej fundusz stabilizacyjny środki

w wysokości co najmniej 1% i nie więcej niż 3% ich aktywów. Statut Kasy Krajowej określa szczegółowe zasady tworzenia funduszu stabilizacyjnego i jego przeznaczenia (art. 55 ust. 2). Także w nowym stanie prawnym nadwyżka bilansowa Kasy Krajowej powiększa fundusz stabilizacyjny (art. 57 ust. 2), a inwestowanie wolnych środków finansowych funduszu stabilizacyjnego podlega ograniczeniom (art. 55 ust. 3). Nowością normatywną jest regulacja zakazująca pokrywania strat bilansowych Kasy ze środków funduszu stabilizacyjnego (art. 55 ust. 3). Strata bilansowa Kasy jest pokrywana w pierwszej kolejności z nadwyżki bilansowej przyszłych okresów (art. 57 ust. 3 ustawy).

Analiza nowego i aktualnego stanu prawnego prowadzi do wniosku, że możliwość rozporządzania środkami funduszu stabilizacyjnego w obu przypadkach jest zbliżona. W obu ustawach o SKOK fundusz został umieszczony w strukturach Kasy Krajowej, a materii statutowej Kasy pozostawiono rozstrzygnięcie dotyczące zasad tworzenia funduszu i jego przeznaczenia. Warto zauważyć, że celem utworzenia funduszu stabilizacyjnego było zapewnienie stabilności finansowej kas. Cel ten nie ulega zmianie. Podobnie celem działalności Kasy Krajowej – szczególnej, bo utworzonej na podstawie ustawy spółdzielni osób prawnych – jest w obu ustawach zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach przez ich członków. Zwrócić należy także uwagę, że zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego, majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków.

Trzeba podkreślić, że zaproponowana przez wnioskodawcę interpretacja art. 54 ust. 1 ustawy nie jest jedyną możliwą. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 1 ustawy w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się Prawo spółdzielcze. W tym przypadku zastosowanie będzie mógł znaleźć art. 78 § 2 Prawa spółdzielczego, upoważniający spółdzielnię do utworzenia także innych funduszy własnych przewidzianych w odrębnych przepisach. Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy fundusz znajduje się w Kasie Krajowej, a na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy zasady jego tworzenia i przeznaczenia zostaną określone w jej statucie. Brzmienie tych przepisów przemawia za uznaniem funduszu stabilizacyjnego za fundusz własny Kasy. Jednakże nawet gdyby przyjąć tezę wnioskodawcy, iż fundusz stabilizacyjny nie jest funduszem własnym Kasy, to trzeba równocześnie zauważyć, że sposób dysponowania jego środkami nie zmienił się.

Zdaniem Sejmu, dla oceny, czy zostały naruszone konstytucyjne zasady ochrony praw majątkowych, nie jest relewantny fakt, czy fundusz stabilizacyjny został

zaliczony do funduszy własnych Kasy, lecz czy została ograniczona możliwość jego rozporządzeniem. Trzeba zauważyć, że celem istnienia funduszu jest stabilizacja sytuacji finansowej kas, to jest członków Kasy Krajowej. Przeznaczenie funduszu nie ulega zmianie. Nie można więc twierdzić, że dochodzi do wyłączenia Kasy. Ponadto, fundusz stabilizacyjny, jak i sama Kasa Krajowa pełnią rolę „służebną” wobec kas. Zgodnie z zasadami Prawa spółdzielczego zarówno fundusz stabilizacyjny, jak i inne fundusze Kasy Krajowej stanowią prywatną własność jej członków.

W związku z powyższym art. 54 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny, **jest zgodny** z art. 21 ust. 1-2 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji oraz wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych.

3.3. Wprowadzoną przez ustawę nowością jest możliwość zaspokojenia roszczeń członków kas, które ogłosiły upadłość, z tytułu zgromadzonych w kasach środków pieniężnych ze środków funduszu stabilizacyjnego. Z uprawnienia tego członkowie kas mogą skorzystać w latach 2009-2010 (art. 91 ust. 1 ustawy). Jednakże, jeżeli kasa uczestniczyła w dobrowolnym systemie ubezpieczania środków pieniężnych, roszczenia członków kas w upadłości muszą zostać zaspokojone w pierwszej kolejności w ramach tego systemu (art. 91 ust. 2 ustawy). Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 91 ust. 3 ustawy, który umożliwia zaciągnięcie przez Kasę Krajową w Narodowym Banku Polskim kredytu krótkoterminowego w celu zaspokojenia ww. roszczeń członków kas.

Dotychczas kasy mogły ubiegać się o pomoc ze środków funduszu stabilizacyjnego (upadłość kasy) w razie przedstawienia programu naprawczego lub połączenia z inną kasą (zob. uchwała nr 2 z 24 kwietnia 2001 r. określająca szczegółowe zasady gospodarowania funduszem stabilizacyjnym Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej). Przeznaczenie środków z funduszu stabilizacyjnego na zaspokojenie roszczeń członków SKOK-ów w upadłości mieści się w szeroko rozumianym, ogólnym celu powstania funduszu – stabilizacji finansowej kas. Jego wagę podkreśla możliwość zaangażowania środków publicznych poprzez udzielenie kredytu Kasie Krajowej przez NBP. Ponadto, ograniczony okres, w którym można korzystać z uprawnienia, gwarantuje, co do zasady, że korzystać ze środków funduszu będą kasy (członkowie kas), które go

tworzyły „pod rządami” aktualnej ustawy o SKOK. Nie dochodzi zatem do naruszenia na rzecz osób trzecich praw majątkowych Kasy, które zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego, stanowią prawa majątkowe kas.

Na nieporozumieniu opiera się zarzut likwidacji obowiązkowego systemu ubezpieczeń środków pieniężnych członków kas w TUW „SKOK”. Treścią art. 91 ust. 2 ustawy jest bowiem nakaz, aby roszczenia członków w pierwszej kolejności były realizowane w ramach systemu ubezpieczeń.

W związku z powyższym, należy uznać, że art. 91 ust. 1 i 2 ustawy są zgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych.

VII. Zasada równości (art. 32 Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Wnioskodawca kwestionuje przepisy ustawy wprowadzające wymogi:

- a) uzyskania zezwolenia na utworzenie SKOK i przesłanki odmowy jego wydania (art. 7 ust. 1-6 ustawy);
- b) zatwierdzania zmian statutów SKOK i Kasy Krajowej oraz przesłanki odmowy ich zatwierdzenia (art. 8 ust. 2 i 3, art. 53 ust. 2 i 3);
- c) uzyskania zgody na powołanie prezesa zarządu SKOK (art. 21 ust. 1 i 5) i przesłanki jej odmowy (art. 21 ust. 2-3);
- d) uzyskania zgody na powołanie trzech członków zarządu, w tym prezesa, Kasy Krajowej (art. 51 ust. 1), przesłanki jej odmowy (art. 51 ust. 3-4), wyłączenia od obowiązku uzyskania zgody (art. 51 ust. 5) oraz określające treść decyzji (art. 51 ust. 6);
- e) zatwierdzenia statutów już istniejących SKOK i Kasy Krajowej, prezesów zarządu SKOK oraz członków zarządu Kasy Krajowej, w tym prezesa zarządu (art. 86 ust. 1, 2 i 7).

Ponadto, badanymi przepisami ustawy są: art. 4; art. 17 pkt 1; art. 48 ust. 2; art. 49 ust. 1; art. 51 ust. 2; art. 64 ust. 2; art. 78 ust. 3.

1.2. Prezydent RP wskazuje, że przepisy wprowadzające reglamentacyjny system tworzenia kas i Kasy Krajowej naruszają zasadę równości wobec prawa,

gdyż kasy „zostały (...) w procesie ich tworzenia potraktowane odmiennie niż inne formy spółdzielczości” (wniosek, s. 20). Organowi nadzoru zostały przyznane uprawnienia wykraczające poza katalog środków władczych stosowanych wobec innych form spółdzielczości (wniosek, s. 23).

Ponadto obowiązek zatwierdzania przez KNF każdej zmiany statutu SKOK (art. 8 ust. 2) stanowi regulację bardziej rygorystyczną niż w stosunku do banków.

Wnioskodawca kwestionuje również konstytucyjność art. 4 ustawy. Jego zdaniem, ustawodawca w sposób nieuprawniony różnicuje SKOK-i oraz inne spółdzielnie (wniosek, s. 24-25). Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, że art. 17 pkt 1 ustawy arbitralnie wprowadza zebrania przedstawicieli jako organ SKOK, co stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie ich sytuacji prawnej z innymi spółdzielniami (wniosek, s. 25).

Natomiast art. 48 ust. 2 ustawy „różnicuje sytuację prawną Kasy Krajowej, będącej spółdzielnią zrzeszającą osoby prawne, w porównaniu z innymi tego typu zrzeszeniami (...)” (wniosek, s. 28).

Regulacja art. 49 ust. 1 ustawy wprowadza ograniczenia, których nie zawiera ani Prawo spółdzielcze, ani ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych (wniosek, s. 29).

Także art. 51 ust. 2 ustawy stanowi – zdaniem wnioskodawcy – niespotykane rozstrzygnięcie ustawodawcy. „Zaskarżone rozwiązanie nie ma (...) 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” (wniosek, s. 30).

Prezydent RP kwestionuje zgodność art. 64 ust. 2 ustawy z art. 32 Konstytucji. Badany przepis wyłącza odpowiedzialność KNF oraz jej pracowników za szkodę wynikłą ze zgodnego z przepisami działania lub zaniechania, które pozostaje w związku ze sprawowanym przez KNF nadzorem nad działalnością kas. Nieuzasadnioną nierówność wnioskodawca dostrzega w nieobjęciu Kasy Krajowej i reprezentujących ją kontrolerów wyłączeniem od odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania lub zaniechania. „Podobnej zasady nie wprowadza 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” (wniosek, s. 31).

Ponadto, „regulacja art. 78 ust. 3 wprowadzająca zróżnicowanie wysokości kary pieniężnej w odniesieniu do poszczególnych członków zarządu” (wniosek, s. 15).

2. Wzorzec konstytucyjny

2.1. Wnioskodawca, jako wzorzec kontroli dla całej ustawy wskazuje art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (pkt II *petitum* wniosku, wniosek s. 14). W pkt I pisma Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z zasadą równości wobec prawa wskazanych w pkt II uzasadnienia wniosku przepisów, za wyjątkiem art. 64 ust. 2 i art. 78 ust. 3 ustawy. Wobec powyższego, w dalszej części pisma zostanie dokonana ocena ich zgodności z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Natomiast dla pozostałych regulacji ustawy stanowiących przedmiot badania wzorcem kontroli jest wyłącznie art. 32 ust. 1 Konstytucji (pkt III.1 i III.2 *petitum* wniosku, wniosek, s. 19).

2.2. Trybunału Konstytucyjny podkreślał, że: „Artykuł 32 Konstytucji stanowi całość normatywną. Ustęp 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo. Ustęp 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 Konstytucji wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 Konstytucji określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa” (wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01).

2.3. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. (...) różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma więc zawsze ustalenie „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że kryteria różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków, niemniej jednak, regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych winny spełniać – wspomniany wcześniej – test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych.

3. Analiza zgodności

3.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje stanowisko, że osoby prawne, zarówno organizacje obywateli jak i osoby prawne prawa prywatnego, stanowią podmioty, które mogą korzystać z prawa określonego w art. 32 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt P 5/01 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem; inaczej w wyroku TK z 3 czerwca 1998 r., sygn. akt K 34/97).

Wobec powyższego, zdaniem Sejmu, zarówno w stosunku do przepisów regulujących sytuację prawną kas, jak i Kasy Krajowej, art. 32 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli.

3.2. Wnioskodawca wskazał spółdzielnie jako grupę podmiotów podobnych, do której należeć miałyby SKOK-i i Kasa Krajowa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) stwierdził: „Istotne różnice występują w ramach samych spółdzielni, a wynikają one przede wszystkim z odmiennych celów działalności. Przykładowo istnieją spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorcami (...), inne zaś – jak spółdzielnie mieszkaniowe – prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków (por. H. Cioch, *op. cit.*, s. 17). Nie można zatem w każdym przypadku i bez jakichkolwiek zastrzeżeń powiedzieć, że wszystkie spółdzielnie i innego typu podmioty (spółki, stowarzyszenia, fundacje itp.) powinny być równo traktowane przez ustawodawcę. W tym kontekście bowiem szczególnie precyzyjnego uzasadnienia wymaga teza, że dana wolność lub prawo konstytucyjne przysługuje powyższym podmiotom na równi, a zachodzące między nimi różnice nie mają znaczenia z punktu widzenia określenia grupy odznaczającej się wspólną cechą istotną”.

Zdaniem Sejmu, należy poddać w wątpliwość proponowane przez wnioskodawcę objęcie zasadą równego traktowania SKOK-ów i spółdzielni innego rodzaju (spółdzielni mieszkaniowych, a także pracowniczych, socjalnych i innych, których sytuacja prawna została uregulowana wyłącznie przez Prawo spółdzielcze). Kasy prowadzą bowiem szczególną działalność; nie będąc bankiem wykonują niektóre czynności bankowe. Ponadto SKOK-i wyróżniają się odmiennym od innych

spółdzielni statusem prawnym, którego wyrazem jest uregulowanie ich problematyki w odrębnej ustawie. Jest oczywiste, że nie można stawiać zarzutu, że sytuacja prawna kas jest inaczej unormowana, gdyż takie jest podstawowe założenie odrębnej regulacji. W stosunku do kas Prawo spółdzielcze znajduje swoje zastosowanie tylko w zakresie nieuregulowanym przez ustawę o SKOK (aktualną lub zaskarżoną). Należy podkreślić, że do momentu wejścia w życie aktualnej ustawy o SKOK podstawowa regulacja sytuacji kas znajdowała się także poza Prawem spółdzielczym, a mianowicie w art. 39 ustawy o związkach zawodowych.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że SKOK-i nie są podmiotami podobnymi do spółdzielni, dla których podstawową regulacją jest Prawo spółdzielcze.

Ze względu na formę działalności (spółdzielnia) oraz jej cele (wykonywanie czynności bankowych) wspólną cechą relewantną posiadają kasy i banki spółdzielcze. Jednakże wnioskodawca nie wskazuje banków spółdzielczych, jako podmiotów podobnych, tym samym zbadanie zgodności przepisów ustawy z zasadą równości wobec prawa w tym aspekcie nie jest możliwe, ze względu na związanie granicami wniosku. Wyjątek stanowi art. 8 ust. 2 ustawy. Prezydent RP wskazuje, że wynikający z tego przepisu nakaz uzyskania zatwierdzenia każdej zmiany statutu kasy jest wymogiem bardziej rygorystycznym niż w odpowiednim przepisie ustanawiającym podobny warunek dla banków (por. art. 34 ust. 2 Prawa bankowego). Zgodnie z Prawem bankowym, KNF musi wydać zezwolenie nie na każdą zmianę statutu banku spółdzielczego, lecz jedynie taką, która dotyczy spraw wymienionych w art. 31 ust. 3 Prawa bankowego, a w bankach spółdzielczych, których członkami są wyłącznie osoby prawne, dotyczącą zasad ustalania liczby głosów przysługujących członkom banku w sposób inny niż określony w art. 36 § 3 Prawa spółdzielczego (ten ostatni warunek nie może stanowić kryterium porównawczego, gdyż kasy nie mogą być spółdzielniami wyłącznie osób prawnych). Sprawami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Prawa bankowego są: firma, siedziba, przedmiot działania i zakres działalności, organy i ich kompetencje, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji członków zarządu zatwierdzanych przez KNF, zasady podejmowania decyzji, podstawowa struktura organizacyjna banku, zasady składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych, tryb wydawania regulacji wewnętrznych, tryb podejmowania decyzji o zaciągnięciu zobowiązań lub rozporządzeniu aktywami, których łączna wartość w stosunku do jednego podmiotu

przekracza 5% funduszy własnych, zasady funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, fundusze własne oraz zasady gospodarki finansowej.

Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że następuje zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, chociaż zakres zmian statutu banku spółdzielczego wymagających zatwierdzenia KNF także jest znaczny. Jednakże teść badanego przepisu nie będzie naruszał zasady równości wobec prawa, jeśli za zróżnicowaniem przemawiać będą argumenty mające charakter relewantny, proporcjonalny i będą pozostawać w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Z dokumentacji procesu ustawodawczego wynika, że ustawodawca wprowadził wymóg akceptacji każdej zmiany statutu kasy, aby zapewnić stabilność i bezpieczeństwo systemowi SKOK. Jak twierdził poseł sprawozdawca: „Ten artykuł rzeczywiście uprawnia Komisję Nadzoru Finansowego do zatwierdzania statutów i dokonywanych w nich zmian (...). W tym przypadku, kiedy Komisja Nadzoru Finansowego przyjmuje system, którego zupełnie nie zna, jest rzeczą oczywistą, że pierwszy statut powinien być przyjęty w całości przez KNF” (Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 24 września 2009 r., s. 171). A zatem, fakt, iż dotychczas system SKOK nie był objęty kontrolą państwową stanowił przesłankę przyjęcia zakwestionowanego przepisu. Ustawodawca słusznie uznał, że poszczególne rozstrzygnięcia, których obowiązywanie może zagrozić bezpieczeństwu zgromadzonych w kasie środków pieniężnych, mogą znajdować się w różnych postanowieniach statutu już istniejących kas; zarówno tych obligatoryjnych, jak i dodatkowych (por. art. 18 aktualnej ustawy o SKOK oraz art. 5 Prawa spółdzielczego). Także w sytuacji utworzenia nowych kas, już „pod rządami” zaskarżonej ustawy nadzór KNF nad treścią całości statutu musi zostać zachowana. Zakres obligatoryjnych postanowień statutu, z całą pewnością istotnych dla bezpieczeństwa i stabilności SKOK, jest bowiem szerszy, niż w aktualnej ustawie o SKOK (por. art. 8 ust. 1 ustawy). Ponadto należy dodać, że nadzór nad kasami, w porównaniu z nadzorem nad bankami spółdzielczymi, jest zdecydowanie mniej rygorystyczny. Przykładowo wobec kas nie został wprowadzony wymóg uzyskania zezwolenia KNF na podjęcie działalności (por. art. 36 Prawa bankowego). Dla SKOK-ów został wyznaczony także niższy współczynnik wypłacalności. Aby zagwarantować wymagany poziom bezpieczeństwa i stabilności systemu SKOK ustawodawca zdecydował się, w odniesieniu do zmian statutu, wprowadzić regulację odmienną (bardziej rygorystyczną) niż w stosunku do banków spółdzielczych.

A zatem wymóg poddania pod ocenę KNF wszystkich postanowień statutu, jest jak najbardziej racjonalny i proporcjonalny. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest także objęcie nadzorem KNF zmian tych regulacji.

Zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach jest zadaniem państwa i wiąże się z konstytucyjnym nakazem zapewnienia ochrony prawa własności. Z tych powodów należy uznać wprowadzone zróżnicowanie za relewantne i proporcjonalne; przemawiają za nim także inne wartości konstytucyjne (ochrona prawa własności członków kas).

W związku z powyższym art. 8 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Osobnej analizy wymaga zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez przepisy regulujące status prawny Kasy Krajowej. Kasa jest utworzoną przez ustawę spółdzielnią osób prawnych, której celem działalności jest zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie kontroli nad nimi. Przynależność do niej jest obowiązkowa. Jak twierdzi doktryna: „Pozycja Kasy Krajowej w systemie prawnym jest wyjątkowa” (A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 30). Teza ta będzie aktualna także po wejściu w życie ustawy. A zatem Kasa stanowi podmiot o szczególnym (wyjątkowym) charakterze. Kasa nie przynależy do grupy podmiotów podobnych razem z innymi spółdzielniami, a także z bankami spółdzielczymi. Jej status jest po części zbliżony do banków zrzeszających banki spółdzielcze (przymus zrzeszania się, obowiązek przeprowadzania kontroli pod względem legalności działalności banków spółdzielczych), ale także znacznie się od nich różni, np.: formą prawną (banki zrzeszające są bankami działającymi w formie spółek akcyjnych); liczbą (Kasa jest tylko jedna, a banków jest kilka), z czym wiąże się kwestia dopuszczalności przekształceń (banki mogą się łączyć, Kasa nie); zakresem obowiązków. Nie jest zatem możliwe przyjęcie, że banki zrzeszające, a tym bardziej banki spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych bądź banki państwowe, posiadają wspólną cechę istotną z Kasą Krajową.

W związku z tym, że wnioskodawca jako podmioty podobne dla kas i Kasy Krajowej wskazał spółdzielnie, a dla Kasy Krajowej także banki należy uznać, że art. 4, art. 17 pkt 1, art. 7 ust. 1-6, art. 8 ust. 3, art. 21 ust. 1-3, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1-6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1, 2 i 7 ustawy **są zgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 64 ust. 2 ustawy trzeba wskazać, że w nowej sytuacji prawnej Kasa Krajowa nie jest już organem nadzoru. Badany przepis wyłącza odpowiedzialność KNF oraz jej pracowników za szkodę wynikłą ze zgodnego z przepisami działania lub zaniechania, które pozostaje w związku ze sprawowanym przez KNF nadzorem nad działalnością kas. Kasa Krajowa oraz jej pracownicy sprawują kontrolę kas; nie dokonują czynności nadzoru, nie podejmują władczych działań wobec SKOK-ów. Tym samym nie mogą spowodować powstania szkody związanej z działaniem lub zaniechaniem podejmowanym w ramach nadzoru. Wnioskodawca porównuje zatem sytuacje nie posiadające relewantnej cechy wspólnej.

W związku z powyższym, uzasadniony jest wniosek, że art. 64 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.4. Zgodnie z art. 78 ust. 3 ustawy, KNF może nałożyć na członków Kasy Krajowej kary pieniężne do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia brutto danego członka zarządu. Zaskarżona regulacja nie różnicuje sytuacji prawnej członków zarządu. Przepis ustala bowiem dla każdego z nich taką samą maksymalną wysokość kary – trzykrotność wynagrodzenia. Jej dolegliwość jest zatem oparta na jednakowych zasadach. Natomiast wprowadzenie jednej, niezależnej od dochodów wysokości kary pieniężnej, prowadziłoby do tego, że w sytuacji zróżnicowania zarobków członków zarządu dolegliwość sankcji byłaby niejednolita (różna).

Należy zatem stwierdzić, że art. 78 ust. 3 ustawy **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

VIII. Konstytucyjne warunki upoważnienia ustawowego (art. 92 Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli oraz zarzuty wnioskodawcy

1.1. Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał następujące przepisy ustawy upoważniające do wydania rozporządzenia: art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3.

Rozporządzenie wydane na podstawie:

- a) art. 18 ust. 5 – wyznacza minimalne wymogi kwalifikacyjne dla członków zarządów kas;
- b) art. 24 ust. 6 – określa sposób i szczegółowe zasady obliczania współczynnika wypłacalności kasy;
- c) art. 46 ust. 3 – reguluje sposób obliczania składki kas przeznaczanej na pokrycie kosztów nadzoru KNF i kontroli Kasy Krajowej oraz jej podział;
- d) art. 62 ust. 1 – ustala normy dopuszczalnego ryzyka w działalności kas;
- e) art. 64 ust. 3 – ustanawia szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kontrolnych w kasach i Kasie Krajowej.

1.2. Prezydent RP kwestionuje powyższe przepisy, gdyż:

- a) ustalenie odpowiednich kwalifikacji do kierowania kasą (art. 18 ust. 5), wysokości składki i terminu jej uiszczania (art. 46 ust. 3), a także norm dopuszczalnego ryzyka powinny stanowić materię ustawową (wniosek, s. 35 i 37);
- b) upoważnienie zawarte w art. 24 ust. 6 i art. 64 ust. 3 nie spełnia wymogów szczegółowego zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu – w badanych przepisach ustawodawca używa sformułowania „zasady” i „tryb”.

2. Wzorzec konstytucyjny

2.1. Wzorcem kontroli jest art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ma on następujące brzmienie: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

2.2. Z wymienionego powyżej przepisu Konstytucji wynika wymóg szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Szczegółowy charakter upoważnienia oznacza, że musi ono wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia (aspekt podmiotowy), określać zakres spraw przekazanych do uregulowania (aspekt przedmiotowy) oraz zawierać wytyczne dotyczące treści aktu (aspekt treściowy).

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że: „Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenie) nie może mieć charakteru blankietowego (...). Nie może ono pozostawiać organowi wydającemu akt zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznej treści rozporządzenia. (...) niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych” (wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06 i wskazane tam orzecznictwo).

2.3. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał także ogólne zasady dotyczące relacji między ustawą a rozporządzeniem, w tym dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie w sferze praw konstytucyjnych (zasada wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela). Trybunał stwierdził, że: „Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych” (wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, zob. także wyroki TK z: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07, 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99).

3. Analiza zgodności

3.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnego wymogu szczegółowego upoważnienia w ustawie do wydania rozporządzenia, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 6 ustawy jego zakres przedmiotowy jest precyzyjnie wyznaczony i służy realizacji ustawy, to jest ustaleniu normy „ostrożnościowej” polegającej na dostosowaniu rodzaju prowadzonej działalności do

posiadanych funduszy własnych (art. 24 ustawy). Rozporządzenie ma określić sposób i szczegółowe zasady obliczania współczynnika wypłacalności kasy. Identyfikacyjnie brzmiący w tym zakresie przepis można odnaleźć w Prawie bankowym (zob. art. 128 ust. 6 pkt 4 Prawa bankowego). Ponadto badany przepis zawiera wytyczne co do treści aktu wykonawczego. Organ wydający rozporządzenie, ustalając jego treść musi uwzględnić rodzaje i poziom ryzyk występujących w działalności kasy oraz wymagany poziom funduszy własnych. Zakres dopuszczalnej działalności kas oraz ich fundusze własne określa ustawa (art. 3 i art. 24 ust. 2). W związku z tym, ustalenie sposobu i zasad obliczania współczynnika wypłacalności jest rozstrzygnięciem technicznym o drugoplanowym charakterze.

Także w art. 64 ust. 3 ustawy odnaleźć można wytyczne co do treści rozporządzenia. Organ wydający rozporządzenie określając szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kontrolnych w kasach i Kasie Krajowej, musi uwzględnić konieczność skutecznego sprawowania nadzoru oraz prawidłową realizację zadań Kasy Krajowej. Przepisy ustawy regulują zakres i procedurę czynności kontrolnych pracowników Urzędu KNF (zob. art. 64 ust. 1, art. 65 ust. 1 i 2, art. 67, art. 69 ust. 1-9 ustawy). Tym samym ustalenie w rozporządzeniu zasad i trybu wykonywania czynności kontrolnych ogranicza się jedynie do unormowania szczegółowych, drugorzędnych kwestii.

Wnioskodawca powołuje się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2007 r. Podtrzymał on dotychczasowe stanowisko, że „(...) używanie zwrotu «rozporządzenie określi zasady i tryb postępowania» w przepisie upoważniającym należy ocenić krytycznie” (wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06). Chociaż jednak zaskarżone przepisy używają pojęcia „zasady” oraz „tryb” z przytoczonych wyżej względów nie oznacza to, że wprowadzają upoważnienia blankietowe.

3.2. Badając zarzut niekonstytucyjności art. 18 ust. 5 i art. 46 ust. 3 ustawy w pierwszej kolejności trzeba zaznaczyć, że zarzut jest przedwczesny. Na podstawie ww. przepisów nie zostały jeszcze wydane rozporządzenia. Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku, gdy ustawa potencjalnie wykracza poza granice dopuszczalnego upoważnienia, udzielając delegacji do uregulowania w rozporządzeniu materii ustawowej, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. Trzeba wówczas skonstruować na tyle

wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawała regulacja materii zastrzeżona do wyłącznej materii ustawowej (wyrok TK z 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99).

Ponadto, zdaniem Sejmu, badane przepisy nie naruszają zasady wyłączności ustawy. Artykuł 18 ust. 5 ustawy upoważnia organ administracji publicznej do określenia minimalnych wymogów kwalifikacyjnych dla członków zarządów kas. Równocześnie, przepisy ustawy ustalają katalog przesłanek, których wystąpienie uniemożliwia powołanie na stanowisko członka zarządu lub je ogranicza (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy). Natomiast jej art. 18 ust. 4 wyznacza w sposób pozytywny wymagane warunki. Członek zarządu musi posiadać kwalifikacje niezbędne do kierowania działalnością kasy oraz dawać rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą. Rozporządzenie dookreśla jedynie pierwszą pozytywną przesłankę. Tym samym posiadanie odpowiednich kwalifikacji nie oznacza, że dana osoba spełnia wszystkie wymogi ustawowe. Badane upoważnienie ustawowe zawiera także wytyczne co do treści aktu wykonawczego. Rozporządzenie określić ma jedynie minimalne wymogi kwalifikacyjne.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy, akt wykonawczy ma unormować wysokość składki, ale w ramach wyznaczonych ustawą (nie wyższą niż 0,024 aktywów kasy – art. 46 ust. 2), termin uiszczania, sposób obliczania oraz podział pomiędzy Kasę Krajową i KNF (zakres przedmiotowy rozporządzenia). Natomiast Prezes Rady Ministrów ustalając treść podustawowego aktu normatywnego ma uwzględnić konieczność skutecznego sprawowania nadzoru oraz prawidłową realizację zadań Kasy Krajowej (wytyczne).

Zadaniem Sejmu, także art. 62 ust. 1 ustawy nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż liczne przepisy ustawy określają tzw. normy „ostrożnościowe” (art. 29-38), a tym samym prawodawca wydający akt wykonawczy nie może ich dowolnie ustalić. Ponadto wytyczne co do treści rozporządzenia wystarczająco zawężają materię aktu podustawowego.

Warto zauważyć, że wymogi kwalifikacyjne oraz zasady ustalania kwalifikacji członków zarządów SKOK, wysokość i termin wnoszenia składki przez kasy na rzecz Kasy Krajowej oraz normy dopuszczalnego ryzyka są regulowane dotychczas uchwałami Kasy Krajowej (zob. uchwałę nr 1 z 20 lutego 1996 r. ustalającą wymogi kwalifikacyjne oraz zasady ustalania kwalifikacji członków zarządów SKOK, uchwałę z 5 kwietnia 1996 r. w sprawie rocznej składki zwyczajnej, uchwałę z 20 lutego

1996 r. ustalającą normy dopuszczalnego ryzyka w zakresie pożyczek i kredytów przeterminowanych; A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa...*, s. 206, 325). Taka regulacja powodowała trudności interpretacyjne (zob. wyrok SN z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt IV CSK 462/07). Unormowanie ww. spraw w akcie powszechnie obowiązującym należy postrzegać jako zwiększenie gwarancji praw jednostki, a nie ich obniżenie.

3.3. W związku z powyższym, trzeba przyjąć, że art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3 ustawy są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

IX. Konstytucyjne warunki wydawania aktów wewnątrznie obowiązujących (art. 93 Konstytucji)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Prezydent RP w pkt III.9 *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli wskazał art. 7 ust. 6 ustawy. Ponadto w uzasadnieniu do pkt II wniosku zakwestionowano zgodność art. 81 ust. 1-2 ustawy (wniosek, s. 16-17). Jednakże zaprezentowana we wniosku treść tego przepisu i postawione zarzuty przesądzają, że wnioskodawca w rzeczywistości podważa konstytucyjność art. 83 pkt 1-2 ustawy w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 12 ust. 2 pkt 2 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.; dalej ustawa o NBP). W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zakorzeniona w europejskiej kulturze prawnej zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. W związku z powyższym przedmiotem kontroli są art. 7 ust. 6 i art. 83 pkt 1-2 ustawy.

1.2. Artykuł 7 ust. 6 ustawy brzmi następująco: „Wzór wniosku, o którym mowa w ust. 2 [wniosek o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy], określi Komisja Nadzoru Finansowego po zaopiniowaniu przez Kasę Krajową”.

Artykuł 81 ustawy zmienia ustawę o NBP. Artykuł 83 pkt 1 ustawy upoważnia Radę Polityki Pieniężnej (dalej RPP) do ustalenia stopy rezerwy obowiązkowej SKOK (art. 12 ust. 2 ustawy o NBP w brzmieniu nadanym ustawą), a jej art. 83 pkt 3

zezwała zarządowi NBP na określenie zapasu gotówki w złotych w kasie lub Kasie Krajowej, których utrzymywanie będzie równoznaczne z utrzymywaniem rezerwy obowiązkowej.

1.3. Prezydent RP podnosi, że sprzeczne z art. 93 ust. 1 Konstytucji jest upoważnienie KNF do ustalenia wzoru wniosku o zezwolenie na utworzenie kasy, które jest skuteczne (wiążące) dla obywateli. Niezgodne z Konstytucją są także przepisy umożliwiające RPP lub Zarządowi NBP wydawanie aktów wiążących kasy, pomimo, iż SKOK-i nie są im podległe.

2. Wzorzec konstytucyjny

Źródła prawa zostały przez ustrojodawcę podzielone w rozdziale III Konstytucji na dwie kategorie. Pierwsza z nich obejmuje źródła prawa powszechnie obowiązującego, druga – akty o charakterze wewnętrznym. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku pełnego składu z 1 grudnia 1998 r. (sygn. akt K. 21/98), ukształtowanym na gruncie powszechnie przyjętych poglądów przedstawicieli nauki: „Akty powszechnie obowiązującego prawa charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych (*Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 155). Art. 87 konstytucji wymienia następujące źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Zwraca uwagę, że powyższe wyliczenie nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji. Z kolei aktów prawa wewnętrznego dotyczy art. 93 konstytucji. W jego ust. 1 stanowi się, iż «uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty». (...) należy uznać, że system aktów prawa wewnętrznego ma

– w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych). Zarazem jednak wszystkie te akty mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc 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”.

3. Analiza zgodności

3.1. W literaturze przedmiotu rozważana jest kwestia charakteru prawnego aktów Komisji Nadzoru Finansowego (wcześniej Komisji Nadzoru Bankowego) (zob. przykładowo T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 63; R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7/8, s. 2 i n.; por. także postanowienie SN z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt I CKN 796/99). Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 7 ust. 6 ustawy art. 93 ust. 1 Konstytucji, trzeba stwierdzić, że nie jest konieczne dla oceny konstytucyjności badanego przepisu rozstrzygnięcie rozważanego w doktrynie problemu. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że KNF nie może wydawać skierowanych do kas lub ich

członków wiążących aktów wewnętrznie obowiązujących, treść zakwestionowanego przepisu jest zgodna z przywołanym wzorcem kontroli.

Zastosowanie techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją pozwala stwierdzić, że KNF, ustalając wzór wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy, nie wkracza w sferę praw i wolności obywateli lub innych podmiotów prawa. Określenie wzoru wniosku ma charakter techniczny i ma służyć zwiększeniu szybkości i efektywności załatwienia sprawy administracyjnej. W rzeczywistości ułatwia zatem obywatelom kontakt z organem nadzoru i uzyskanie pozytywnego rozstrzygnięcia. KNF jest związany taką, zgodną z Konstytucją, wykładnią przepisu. Przykładowo, wzorzec o wydanie zezwolenia nie może zostać tak ukształtowany, aby konieczne było spełnienie innych warunków uzyskania zezwolenia, niż określone ustawowo.

3.2. Drugim problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność wydawania przez organy NBP aktów normatywnych wiążących kasy.

Należy się zgodzić z wnioskodawcą, że na podstawie badanych przepisów organy NBP będą wydawać wiążące kasy akty wewnętrznie obowiązujące. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uchwały RPP i Zarządu NBP można uznać za akty wewnętrznie obowiązujące w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu prawa bankowego. „Wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością” (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99).

Jak podkreślał EBC w swojej opinii z 16 lipca 2009 r. (CON/2009/60), o czym już wspomiano, SKOK-i i Kasa Krajowa stanowią funkcjonalne instytucje kredytowe i w przyszłości, po wejściu Polski do strefy euro, będą podlegać wymogom Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Należy się zgodzić z taką tezą EBC. Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, kasy prowadzą działalność bankową (W. Srokosz, *Charakter prawny nadzoru...*, s. 15; wyrok SN z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt IV CSK 462/07), a zatem są funkcjonalnie podległe bankowi centralnemu w zakresie polityki pieniężnej.

3.3. W związku z powyższym, art. 7 ust. 6 oraz art. 83 pkt 1 i pkt 2 ustawy w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie art. 12 ust. 2 pkt 2 i art. 40 ust. 2 ustawy o NBP, są zgodne z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

X. Konstytucyjność całej ustawy

Wszystkie zakwestionowane grupy przepisów ustawy zostały uznane za zgodne z wzorcami kontroli. Jedynie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do roku 2009, jest niezgodny z przepisami Konstytucji. Należy stwierdzić, że niekonstytucyjny przepis **nie jest nierozzerwalnie związany** z całą ustawą.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski