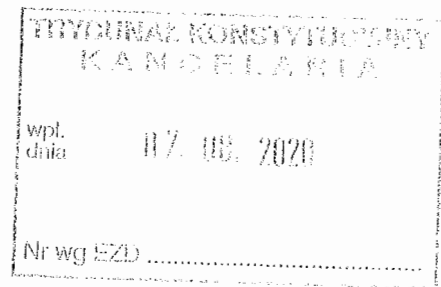




PK VIII TK 41.2018



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

1. przepis art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2412 ze zm.), przez to, że nie określa przesłanek odmowy zatwierdzenia wzorca umowy, o której mowa w art. 44 ust. 3 powołanej ustawy, jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także jest niezgodny z art. 20 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
2. art. 55 ust. 1b w związku z art. 57 ust. 2 i 3 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten zezwala Walnemu Zgromadzeniu Kasy Krajowej na przeznaczenie na fundusz zasobowy tej Kasy co najwyżej 10% nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej za dany rok jest niezgodny z art. 20 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3

**Konstytucji RP oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.**

## UZASADNIENIE

### **I. Przepisy poddane kontroli i ich wykładnia.**

Artykuł 44 ust. 4 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2412 ze zm.; dalej: „uSKOK”) ma następujące brzmienie:

*Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdza wzorzec umowy, o której mowa w ust. 3.*

Zatwierdzeniu podlegają wzorce umów zawieranych pomiędzy Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową (dalej: Kasa Krajowa lub Kasa) a spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi (dalej: „SKOK” lub „kasy”), których przedmiotem jest: zapewnianie doradztwa prawnego, organizacyjnego i finansowego; organizowanie szkoleń i prowadzenie działalności wydawniczej związanej z działalnością kas; opracowywanie standardów świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji przez kasy oraz systemów informatycznych dla kas; przyjmowanie lokat; udzielanie pożyczek i kredytów kasom, a także pośredniczenie w przeprowadzaniu rozliczeń, o których mowa w art. 3 ust. 1 uSKOK oraz wydawanie kart płatniczych, jeżeli kasa nie wybierze innego sposobu prowadzenia tej działalności (art. 44 ust. 3 uSKOK). Kasa Krajowa jest przy tym spółdzielnią osób prawnych, której członkami są wyłącznie SKOK, a której ustawowym zadaniem jest dbanie o stabilność finansową kas oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa. Z tego też względu przynależność

SKOK do Kasy Krajowej ma charakter obligatoryjny, zaś Kasa Krajowa prowadzi działalność wyłącznie na rzecz swoich członków (zob. art. 41-44 uSKOK).

Kwestionowany przepis zawdzięcza swoje obecne brzmienie nowelizacji uSKOK, dokonanej ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 613; dalej: ustawa nowelizująca). Deklarowanym celem ustawy nowelizującej było *wprowadzenie specjalnych regulacji prawnych w zakresie zwiększenia stabilności spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych poprzez stworzenie przepisów w zakresie procesów restrukturyzacyjnych w kasach (zwanymy dalej również kasami) oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach w spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych lub należnych z tytułu wierzytelności oraz zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji o kasach* (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 695 Sejmu VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/>). Zaskarżona regulacja wpisuje się zatem w kontynuację zmiany wyjściowego modelu funkcjonowania SKOK, przyjętego jeszcze na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.), w którym to Kasa Krajowa sprawowała nadzór nad funkcjonowaniem kas, sama zaś nie podlegała zewnętrznemu nadzorowi organów władzy publicznej. Powyższy model został zarzucony w uSKOK, która poddała kasy nadzorowi sprawowanemu przez wyspecjalizowany i niezależny od systemu SKOK organ państwowy – Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), wyposażony we władcze kompetencje wobec nadzorowanych podmiotów. W kolejnych nowelizacjach kompetencje te były rozszerzane, a kwestionowana regulacja jest egzemplifikacją tej tendencji. Już w tym miejscu warto zaznaczyć, że kwestia poddania systemu SKOK nadzorowi KNF była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w ramach sprawy o sygn. K 41/12, z połączonych wniosków dwóch grup posłów

oraz Prezydenta RP. W wyroku z dnia 31 lipca 2015 r. (OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102) Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za dopuszczalnością – co do zasady – instytucji prawnej państwowego nadzoru finansowego nad działalnością kas i Kasy Krajowej (por. uzasadnienie wyroku, s. 135). Przedmiotem wniosków skierowanych do Trybunału był wówczas także art. 44 ust. 4 uSKOK, jednak w tym zakresie postępowanie zostało przez Trybunał umorzone z powodu braków formalnych. W takim zaś wypadku powyższy wyrok nie stanowi przeszkody dla wystąpienia z niniejszym wnioskiem.

Jakkolwiek projektodawcy ustawy nowelizującej kierowali się zamysłem *doprecyzowania przepisów dotyczących sprawowania skutecznego nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz kontroli prowadzonej przez Kasę Krajową* (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, *op. cit.*), redakcja kwestionowanego przepisu wywołuje wątpliwości interpretacyjne.

Pierwsza wątpliwość związana jest już z tym, czy Kasa Krajowa ma obowiązek posługiwać się wzorcem umowy przy regulowaniu materii opisanej w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK, czy też możliwe jest zawieranie jednorazowych umów, których klauzule stanowią przedmiot konsensusu (zob. A. Herbet, komentarz do art. 44, [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP Legalis, nb. 12). Ustawodawca rozróżnia bowiem pojęcie „umowy” (którym operuje w art. 44 ust. 3 uSKOK) i pojęcie „wzorca”. Obowiązek zatwierdzenia dotyczy zaś tylko tego drugiego, co znosiłoby nadzór KNF w sytuacji, kiedy Kasa Krajowa i SKOK zdecydowałyby się na zawarcie kontraktów bez użycia wzorca. Niemniej, taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* kwestionowanego przepisu. Intencją projektodawców było bowiem aby kwestionowany przepis wprowadzał *obowiązek zawierania umów, których wzorzec opracuje Komisja Nadzoru Finansowego, pomiędzy kasami a Kasą Krajową na wykonywanie czynności z zakresu działalności Kasy Krajowej* (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, *op. cit.*). Jak wynika z powyższego, tak skarżony przepis, jak

i uzasadnienie jego wprowadzenia, obarczone są istotnymi mankamentami redakcyjnymi. Niezależnie jednak od poprawności w warstwie językowej, w oparciu o wskazówki wykładni teleologicznej, uznać należy, że Krajowa Kasa nie może nie posługiwać się wzorcem przy regulowaniu wzajemnych świadczeń stron, a dotyczących działalności ujętej w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK.

Sięgnięcie po reguły wykładni celowościowej zdaje się jednak nie usuwać pozostałych wątpliwości interpretacyjnych powstałych na gruncie kwestionowanego unormowania. Dotyczą one bowiem już nie wyboru pomiędzy możliwymi rezultatami wykładni językowej, a konsekwencji niezastosowania się do dyspozycji przepisu, które przecież nie zostały w nim opisane. Mowa tu o ewentualnych skutkach zawarcia umowy pomimo niezatwierdzenia wzorca lub o treści niezgodnej z zatwierdzonym wzorcem (zob. A. Herbet, *op. cit.*, nb. 12). W piśmiennictwie wskazuje się, że nie do przyjęcia byłaby interpretacja wskazująca na bezwzględnie wiążący charakter, zatwierdzonego przez KNF wzorca, dla stron umowy (*ibidem*). Niemniej, sytuacja, w której Kasa Krajowa mogłaby zawierać umowy ze SKOK o treści niezgodnej z wzorcem lub pomimo jego nie zatwierdzenia, wypaczałaby – wskazywane już wyżej – *ratio legis* kwestionowanego przepisu. KNF służą środki dyscyplinujące Kasę Krajową i SKOK do przestrzegania przepisów prawa (zob. art. 71-72 uSKOK), jednakże nawet wykorzystanie środków nadzorczych, następczych względem stwierdzonych uchybień, nie znajduje bezpośredniego przełożenia na stosunek prawny powstały pomiędzy Kasą Krajową a kasami, powstały w wyniku zawarcia stosownej umowy. W takim zaś wypadku, dla oceny konsekwencji naruszenia kwestionowanego przepisu, uzasadnione wydaje się sięgnięcie do norm ogólnych systemu właściwego dla danego stosunku prawnego.

Zasadniczą „sankcją” za zawarcie umowy sprzecznej z treścią wzorca jest związanie stron treścią umowy (art. 385 § 1 Kodeksu cywilnego). Wskazany przepis ma za zadanie usunięcie kolizji normatywnej między źródłami praw i obowiązków stron stosunku obligacyjnego, przy czym słabsze z nich (wzorzec

wynikający z jednostronnej czynności prawnej) ustępuje silniejszemu – zgodnej woli stron (zob. R. Trzaskowski, komentarz do art. 385 [w]: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, wyd. II., red. J. Gudowski, Wolters Kluwer Polska 2018, SIP Lex, teza 3). Jest to także sposób wyznaczenia granic kompetencji normotwórczej stron umowy (*ibidem*). Jednakże przedstawione ujęcie nie przystaje do sytuacji, w której to oprócz strony, w charakterze „współautora” wzorca, występuje, zewnętrzny wobec niej, publicznoprawny organ nadzoru. W takim bowiem wypadku ciężko byłoby przyjąć, że to wola stron, a nie władcze rozstrzygnięcie organu, który czuwa nad spójnością oraz bezpieczeństwem całego systemu i jego uczestników, winna stanowić pierwszoplanowe źródło praw i obowiązków stron stosunku obligacyjnego. Z tego właśnie względu, zawarta w art. 385 § 1 Kodeksu cywilnego, reguła rozstrzygania sprzeczności pomiędzy klauzulami z wzorca a postanowienia umowy na korzyść tej drugiej, nie wydaje się narzędziem przydatnym dla osiągnięcia celu, który racjonalny ustawodawca chciał osiągnąć, powierzając KNF kompetencję do współkształtowania treści umów, o których mowa. Niemniej, odmowa zastosowania kategorycznego w swej treści przepisu, przynależnego do reżimu prawnego właściwego dla danego stosunku prawnego, poza wskazówkami wynikającymi z *ratio legis* kwestionowanej regulacji, musi wynikać z jakiejś normy, która bądź to wprost na to pozwala, bądź też, z jakiś względów, powinna znaleźć zastosowanie w pierwszej kolejności.

Zgodnie z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego [*c*] *czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.* Zagadnienie ważności czynności prawnych, pozostających w sprzeczności z normami należącymi do prawa publicznego, stanowi przedmiot licznych wypowiedzi judykatury i doktryny prawa cywilnego. Zazwyczaj jednolicie przyjmuje się, że naruszenie norm przynależnych do innych reżimów prawnych

sankcjonowane jest w ramach gałęzi prawa, z której się wywodzą (por. A. Janas, komentarz do art. 58, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Wolters Kluwer Polska 2018, SIP Lex, teza 13; A. Janiak, komentarz do art. 58, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska 2012, SIP Lex, teza 19). Niemniej, *[j]eżeli (...) cel takiej normy wskazuje, że ma ona zapobiegać ukształtowaniu się stosunku cywilnoprawnego sprzecznego z nią, wówczas należy przyjąć, iż czynność prawna jest bezwzględnie nieważna na podstawie art. 58 § 1 k.c. (np. umowa o dokonanie czynu zabronionego przez prawo karne albo zawarta bez uzyskania wymaganego aktu administracyjnego lub wbrew wynikającemu z niego nakazowi czy zakazowi). Cały system prawa tworzy bowiem jedność i dlatego zakazane normami prawa publicznego działania nie mogą być przedmiotem ważnych zobowiązań podjętych w umowach cywilnoprawnych. Czynność prawna jest sprzeczna z ustawą w rozumieniu art. 58 § 1 k.c. także wówczas, gdy sprzeczność ta przejawia się w stosunku do indywidualnego aktu administracyjnego, wymaganego przez normę prawną dla dokonania określonej czynności prawnej (A. Janas, *op. cit.*, teza 13 z powołaniem się na odnośne orzecznictwo). W myśl tej koncepcji w orzecznictwie za bezwzględnie nieważne uznano m. in. umowę o grę losową urządzoną i prowadzoną przez podmiot bez zezwolenia właściwego organu (zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 17 marca 2006 r., sygn. I ACa 625/05, OSA z 2008 r., z. 1, poz. 6), czy też umowę zawartą w wyniku udzielenia zamówienia z wolnej ręki bez wymaganego zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (zob. wyrok SN z dnia 21 listopada 2003 r., sygn. V CK 474/02, OSNC z 2005 r., nr 1, poz. 8).*

Jak już wyżej wskazywano, wymóg zatwierdzenia wzorca umowy, dotyczącego działalności ujętej w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK, miał na celu zapobiegać sytuacji, w której Kasa Krajowa i SKOK zawarą umowę na podstawie li tylko zgodnego oświadczenia woli, poddanego ogólnemu nadzorowi KNF. Konstatacja taka wydaje się tym bardziej uprawniona skoro umowy dotyczące

innego rodzaju działalności Kasy Krajowej na rzecz kas wymagają jedynie obowiązku notyfikacji organowi nadzorczemu (art. 44 ust. 5 uSKOK). W takiej sytuacji, jeśli skutki naruszenia zarówno art. 44 ust. 4 uSKOK, jak i art. 44 ust. 5 uSKOK miałyby polegać jedynie na zastosowaniu środków dyscyplinujących z art. 71-72 uSKOK, to w odniesieniu do umów objętych kwestionowanym przepisem, nie wydaje się ażeby tego rodzaju sankcja w należyty sposób zabezpieczała danie posłuchu normie przez jej adresatów. Adekwatnym narzędziem będzie zaś w tym wypadku rygor bezwzględnej nieważności czynności podjętej z pominięciem jej uprzedniego zatwierdzenia przez organ nadzorczy. W tym ujęciu art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego znajdzie zatem zastosowanie przed art. 385 § 1 tego Kodeksu (por. wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. I CSK 239/08, Lex nr 523627 odnośnie pierwszeństwa art. 58 Kodeksu cywilnego wobec art. 387 § 2 Kodeksu cywilnego).

Po ustaleniu obligatoryjnego charakteru obowiązku zatwierdzenia wzorca i skutków zawarcia umowy sprzecznego z zatwierdzonym wzorcem lub z pominięciem procedury zatwierdzenia, odnotowania wymaga sposób uregulowania procedury zatwierdzenia. Procedura zatwierdzenia wzorca, wobec braku przepisów szczególnych w uSKOK, oparta została na regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, z pewnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki działania KNF [zob. art. 11 ust. 5 i n. ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 621 ze zm.)]. Niemniej nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie KNF jest indywidualnym, władczym aktem stosowania prawa, w którym następuje konkretyzacja praw i obowiązków adresata, a w przedmiotowym wypadku – stron umowy. Już w tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że oprócz ogólnej normy wskazującej na cele nadzoru KNF nad kasami i Kasą Krajową (zob. art. 61 uSKOK), ustawodawca nie zdecydował się na wskazanie przesłanek, którymi kierować ma się KNF przy zatwierdzeniu wzorca umowy. Konsekwencją powyższego jest faktyczna niemożliwość poddania kontroli rozstrzygnięcia KNF, gdyż w sytuacji



niewyznaczenia granic luzu decyzyjnego, wykluczone jest stwierdzenie ich przekroczenia. Co więcej, rezygnacja z wyznaczenia kryteriów, którymi kierować ma się organ publiczny przy władczym rozstrzygnięciu praw i obowiązków jednostki, może prowadzić do sytuacji, w której KNF – w sposób niekontrolowany i autorytarny – będzie decydować o treści cywilnoprawnej umowy, co zasadniczo, w realiach gospodarki wolnorynkowej, powinno być przedmiotem zgodnej woli stron.

Niniejszym wnioskiem zaskarżono ponadto unormowanie art. 55 ust. 1b w związku z art. 57 ust. 2 i 3 uSKOK. Przepisy te należy przedstawić w szerszym kontekście, łącznie z pozostałymi przepisami jednostek normatywnych w skład których one wchodzi.

W szczególności, art. 55 uSKOK brzmi:

*1. Dla realizacji celów, o których mowa w art. 42, kasy wnoszą na wyodrębniony w Kasie Krajowej fundusz stabilizacyjny środki w wysokości co najmniej 1% i nie więcej niż 3% ich aktywów.(...)*

*1b. Część nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej za dany rok, nie większa niż 10%, może być przez walne zgromadzenie Kasy Krajowej przeznaczona na jej fundusz zasobowy, z zastrzeżeniem art. 57 ust. 3.*

*2. Statut Kasy Krajowej określa szczegółowe zasady tworzenia funduszu stabilizacyjnego i jego przeznaczenie.*

*3. Wolne środki pieniężne funduszu stabilizacyjnego mogą być inwestowane wyłącznie w obligacje i inne papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego.*

*4. Ze środków funduszu stabilizacyjnego nie mogą być pokrywane straty bilansowe Kasy Krajowej.*

Z kolei, art. 57 uSKOK ma brzmienie:

*Art. 57. 1. Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową.*

2. *Nadwyżka bilansowa Kasy Krajowej powiększa fundusz stabilizacyjny, z zastrzeżeniem ust. 3.*

3. *Strata bilansowa Kasy Krajowej pokrywana jest w pierwszej kolejności z nadwyżki bilansowej przyszłych okresów.*

Podstawowym – i nadrzędnym – celem istnienia Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a udzielanie im przez Kasę Krajową wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego jest szczególną formą realizacji wskazanego wyżej celu (art. 42 uSKOK). Fundusz stabilizacyjny jest jednym z funduszy Kasy Krajowej, lecz – w przeciwieństwie do funduszu udziałowego i zasobowego – ma on charakter funduszu celowego. Zasady tworzenia tego funduszu wynikają m.in. z przedstawionych wyżej art. 55 i 57 uSKOK, a jednym ze źródeł jego finansowania jest przekazywanie nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej (zob. A. Herbet, komentarz do art. 55, [w:] A. Herbet, S. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz, op. cit., nb. 2-5*).

Jak podkreśla się w literaturze, art. 57 ust. 1 uSKOK *przesądza expressis verbis (...)* że *Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową (not for profit)*. Można postawić tezę, że odniesienie „niezarobkowości” bezpośrednio do działalności Kasy Krajowej nie jest rozwiązaniem optymalnym; w istocie idzie tutaj bowiem o niezarobkowy cel prowadzonej działalności. Kasa Krajowa świadczy na rzecz swoich członków wiele usług o charakterze odpłatnym, także na podstawie odrębnych umów zawieranych z poszczególnymi z nich (zob. art. 42 i 44 ust. 3 SpKasyU). Z drugiej strony, jako spółdzielnia i organizacja samopomocowa jest ona zobowiązana do działania w interesie swoich członków, a nie w celu osiągnięcia i maksymalizacji zysku. (...) Powyższe uwagi nie oznaczają, że Kasa Krajowa nie może czy też nie powinna osiągać nadwyżki bilansowej. Uzasadniają jednak one jej odmienną ocenę, zwłaszcza z perspektywy możliwych sposobów przeznaczenia i dalszych konsekwencji tego stanu rzeczy. Z uwzględnieniem wskazanych wyżej czynników konstrukcyjnych

*oraz gospodarczo-ekonomicznych Kasa Krajowa może decydować, na jakich warunkach finansowych będzie oferowała usługi zrzeszonym w niej kasom. Zasadniczo, powinny być to usługi na warunkach korzystniejszych niż przeciętne warunki rynkowe. Z drugiej strony, nadwyżka bilansowa kasy służy zasadniczo zwiększeniu funduszu stabilizacyjnego (...), czyli zwiększeniu funduszy zapewniających odpowiednio: stabilizację finansową sektora kas oraz podstawy kapitałowe funkcjonowania samej Kasy Krajowej. W efekcie, osiągnięcie przez Kasę Krajową nadwyżki bilansowej powinno przełożyć się na stabilność całego systemu i poprawić ofertę usług finansowych zapewnianych zrzeszonym w niej kasom (A. Herbet, komentarz do art. 55, [w:] A. Herbet, S. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz, op. cit.*, nb. 4).*

Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych ogranicza możliwość dysponowania nadwyżką bilansową Kasy Krajowej, wskazując, że zasadniczo ma być ona przekazywana do funduszu stabilizacyjnego. Z drugiej jednak strony wskazano, że z zysku tego w pierwszej kolejności pokrywane są straty bilansowe z poprzednich okresów. Zaskarżony art. 55 ust. 1b uSKOK stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 57 ust. 2 uSKOK. Przepis ten wprowadzony został wspomnianą ustawą nowelizującą z dnia 19 kwietnia 2013 r. Zgodnie z nim część nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej za dany rok, nie większa niż 10%, może być przez Walne Zgromadzenie Kasy Krajowej przeznaczona na jej fundusz zasobowy. Przeznaczenie części nadwyżki bilansowej za dany rok obrotowy na zwiększenie funduszu zasobowego jest jednak możliwe tylko wówczas, jeżeli nie jest ona – w całości lub w części – potrzebna na poczet niepokrytej straty bilansowej z lat ubiegłych. Możliwa jest więc sytuacja, w której fundusz zasobowy nawet przez dłuższe okresy nie będzie w żaden sposób zasilany z nadwyżki bilansowej, a jedynym innym źródłem tego zasilana jest wpisowe wnoszone przez zrzeszone kasy (art. 54 ust. 1 pkt 2 uSKOK).

## II. Wzorce kontroli.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

W kontekście kwestionowanego unormowania należy zwrócić uwagę na – wywodzone z przytoczonego przepisu – zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę rzetelnej legislacji. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreślono wzajemne przenikanie się powyższych zasad, wskazując, m.in., że „prawidłowa legislacja” oznacza tworzenie prawa pod względem proceduralnym i materialnym w zgodzie z koncepcją państwa prawnego oraz zasadami zaufania do państwa i pewności prawa (zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 44). Również Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, iż z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (zob. wyroki TK z dnia: 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2 oraz 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59, zob. także opracowanie *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*; tekst dostępny na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego w katalogu e-publicacje, adres: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces\\_pr](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces_pr)

awotworczy.pdf, s. 58 – 88; T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, *Transformacje Prawa Prywatnego* z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *op. cit.*, s. 183-185). Szczególnie silny związek pomiędzy zasadą poprawnej legislacji a zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwaną niekiedy zasadą lojalności, występuje w przypadku regulacji prawnych należących do takich dziedzin prawa jak prawo karne czy daninowe, w których poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu, choćby ze względu na przepisy ustawy zasadniczej ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w tych dziedzinach (art. 42 ust. 1 Konstytucji odnośnie do prawa karnego i art. 84 oraz art. 217 Konstytucji w odniesieniu do prawa daninowego). Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

Jednocześnie trzeba jednak pamiętać, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa. Za naruszeniem tych zasad mogą zatem przemawiać różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty. Niezgodność z zasadą poprawnej legislacji – co do zasady – pociąga za sobą naruszenie zasady lojalności, jednak niezgodność z zasadą lojalności nie musi pociągać za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde bowiem naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na uchybieniu określoności prawa (zob. wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35). Zasada poprawności legislacyjnej odnosi się bowiem do wszelkich regulacji, w szczególności jednak do tych, które kształtują pozycję prawną podmiotów konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Wynika z niej przede

wszystkim obowiązek formułowania przepisów w sposób jasny oraz komunikatywny, a ocena zgodności z zasadą poprawnej legislacji powinna być dokonywana przy zastosowaniu dwóch kryteriów, które składają się na test określoności prawa. Pierwszym kryterium jest precyzyjność, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie. Drugim kryterium jest komunikatywność, która oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że spełnienie wskazanych powyżej kryteriów nie przesądza jeszcze o konstytucyjności regulacji poddanej kontroli z perspektywy zasady poprawnej legislacji. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega bowiem każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne, oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (zob. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej istotę da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, a także jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela. Zasada ta wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł

przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się zatem na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm. Jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności i przejrzystości tworzonych norm oraz poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę przysługujących jej praw. Bezpieczeństwo prawne jednostki, związane z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (zob. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K. 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134).

Zgodnie z art. 20 Konstytucji, *[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności,*

*dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Powyższy przepis charakteryzuje system gospodarczy Rzeczypospolitej, wskazując na jego trzy podstawowe filary, a jednocześnie wyraża skierowany do ustawodawcy nakaz takiego ukształtowania warunków gospodarowania czy instytucji społecznych, by odpowiadał wizji ustrojodawcy (L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 – 29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 514). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano jednak na potrzebę kompleksowego i komplementarnego traktowania poszczególnych elementów składających się na społeczną gospodarkę rynkową. Kompleksowość wyraża się w konieczności ujmowania tych elementów jako całości, bez wyróżniania żadnego z nich, zaś komplementarność w takim ich powiązaniu aby wzajemnie się wspierały, jak i ograniczały (zob. wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Konsekwencją takiego ujęcia jest to, że *badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (...), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi (ibidem).*

Podstawową treścią omawianej w tym miejscu klauzuli ustrojowej jest osadzenie porządku gospodarczego na mechanizmach wolnego rynku – z jednoczesnym zastrzeżeniem uprawnienia państwa do urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Nie wszystkie stosunki społeczne powinny być bowiem poddane wyłącznie regułom wolnego rynku i władze publiczne muszą korygować niektóre aspekty jego funkcjonowania (L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, s. 519). W ujęciu negatywnym art. 20 Konstytucji zabezpieczać ma „powrót” do elementów gospodarki centralnie planowanej (z dominującą rolą własności państwowej), jak również pozostawienie całokształtów stosunków



gospodarczych wyłącznie mechanizmom wolnego rynku. Ustawodawcy zwykłemu, który w świetle tego unormowania, jest odpowiedzialny za stan gospodarki (por. wyrok TK z dnia 17 stycznia 2001, sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2), pozostawiono jednocześnie dużą swobodę, co do wyboru konkretnego wzorca systemu gospodarczego (L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, s. 521).

Elementem społecznej gospodarki rynkowej jest wolność działalności gospodarczej, którą ustrojodawca zadekretował w art. 22 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem *[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

Wolność działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20 Konstytucji i jednocześnie filar ustroju gospodarczego RP (zob. M. Szydło, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz. Art. 1 – 86*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 604). W tym ujęciu zasada ta, na płaszczyźnie stanowienia prawa, tworzy po stronie władz publicznych obowiązki zarówno o charakterze negatywnym (zakaz wydawania aktów prawnych kolidujących z tą zasadą), jak i pozytywnym (nakaz tworzenia warunków urzeczywistniających tą zasadę) [*ibidem*]. Z kolei, w procesie stosowania prawa realizacją zasady wolności działalności gospodarczej będzie stosowanie reguły *in dubio pro libertate* oraz zakaz rozszerzającej wykładni przepisów przewidujących wyjątki od przedmiotowej zasady (*ibidem*).

W drugim ujęciu, art. 22 Konstytucji normuje jedną z podstawowych wolności jednostek i podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 i 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71). Treścią wolności działalności gospodarczej jest przede wszystkim swoboda

podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych. Jak wskazuje się w doktrynie, zasada wolności gospodarczej implikuje prawo do podjęcia wszelkich działań ukierunkowanych na realizację podmiotowego prawa do wolności działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem wszakże, iż tego rodzaju działania nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, z zasadami uczciwej konkurencji, z dobrymi obyczajami oraz ze słusznym interesem konsumentów (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 605).

W literaturze podkreśla się przy tym, że *wolność działalności gospodarczej stanowi więzkę (domniemanych) swobód obejmujących jej podejmowanie, organizację i wykonywanie, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych. W związku z tym, jednostki mają prawo do samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Z założenia jest to działalność o charakterze ciągłym i nastawiona na zysk* (A. Ogonowski. *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 1/ 2012).

Należy jednak zastrzec, że nie w każdym przypadku prowadzenia działalności gospodarczej ustawodawca wymaga, aby ta działalność miała cel zarobkowy. Dotyczy to m.in. tak powszechnych form prowadzenia działalności gospodarczej, jakimi są spółki kapitałowe (por. art. 151 § 1, art. 301 § 1 k.s.h.). Istnieją również akty normatywne, które zakazują niektórym podmiotom wykonywania działalności gospodarczej w celach zarobkowych. Czyni tak np. właśnie uSKOK, określając wprost (w art. 57 ust. 1), że Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową, a także pośrednio wprowadzając tę zasadę (art. 3) w odniesieniu do wszystkich kas oszczędnościowo-kredytowych (zob. też P. Zakrzewski, komentarz do art. 3, [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*,

*op. cit.* nb. 4-6). Kryterium dochodowości nie jest więc konieczną cechą definiującą działalność gospodarczą. Takie stanowisko podziela też Sąd Najwyższy (zob. uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 79). Ustawodawca dopuszczając możliwość prowadzenia przez niektóre jednostki organizacyjne działalności gospodarczej może też przyjąć regulacje ograniczające przeznaczenie zysku (zob. P Kubiński, *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Wolters Kluwers, 2008 r., s. 35-37 i powołane tam literatura i orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje także, że, w pewnym zakresie, z zasadą wolności gospodarczej związana jest zasada swobody kontraktowania, która – na płaszczyźnie rozwiązań Konstytucji RP – jawi się w dwóch aspektach: 1) jako zasada ustrojowa na gruncie prawa publicznego, stanowiąca jeden z zasadniczych elementów społecznej gospodarki rynkowej określonej w art. 20 Konstytucji oraz w art. 22 określającym przesłanki dopuszczalności jej ograniczenia; 2) jako zasada odnoszona do indywidualnej działalności różnych podmiotów w sferze gospodarki, stanowiąca jeden z fundamentalnych przejawów wolności jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji). W wyroku z dnia 23 kwietnia 2003 r. o sygnaturze K 24/02, Trybunał stwierdził, że zasada swobody umów jest, w pewnym zakresie, *związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Oczywiście jest bowiem, że rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży* (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Podtrzymując swą dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *analiza treści normatywnych art. 22 Konstytucji ujawnia, iż zamieszczone w tym przepisie wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” oznacza nie tylko zasadę ustrojową, lecz także zasadę wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej, której istotnym elementem jest zasada swobody (wolności) podmiotów w zakresie stosunków*

*umownych. Z umieszczenia „wolności działalności gospodarczej” w rozdziale I Konstytucji dotyczącym zasad ustrojowych wynika natomiast dyrektywa, że nie należy wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej odrywać od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej. W rezultacie nie należy odrywać zagadnienia swobody umów (i ich ograniczeń) podmiotów działalności gospodarczej, jako elementu wolności działalności gospodarczej, od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej, jeżeli rozpatruje się to zagadnienie w ogólnospołecznym wymiarze (ibidem).*

Definiując swoje stanowisko w kwestii konstytucyjnej treści tej zasady, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zasada swobody umów jest założeniem dotyczącym regulacji prawa prywatnego (cywilnego), a precyzyjniej – zasadą jednego z jego działów, tj. prawa zobowiązań. Jej istota polega na możliwości swobodnego wyboru sposobu własnego postępowania przy składaniu oświadczeń woli kierowanych do innych osób, a więc w sferze stosunków umownych. W szerokim znaczeniu zasady swobody umów wyodrębnić można trzy jej podstawowe aspekty, a mianowicie: po pierwsze – swobodę decyzji co do zawarcia lub niezawarcia umowy, po drugie – możliwość wyboru kontrahenta (innych stron umowy), po trzecie – możliwość swobodnego kształtowania treści umowy przez strony. Część przedstawicieli doktryny za element swobody umów uważa także możliwość zawarcia umowy w dowolnej formie. Z kolei, wypowiadając się w kwestii konstytucyjnych źródeł tej zasady, Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że rozpatrywana być ona powinna w pierwszej kolejności w powiązaniu z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Według Trybunału, podstawą takiego założenia jest nie tylko geneza zasady swobody kontraktowania, lecz przede wszystkim to, że zasada ta jest normą należącą do dziedziny prawa prywatnego, dotyczy bowiem stosunków prawnych między podmiotami prawa cywilnego, a więc osobami fizycznymi i osobami prawnymi.

Trybunał wskazuje, że związek zasady swobody umów z konstytucyjną gwarancją ochrony wolności człowieka polega na tym, że obowiązek poszanowania wolności Konstytucja nakłada na wszystkie podmioty stosunków prawnych, w tym także na podmioty występujące w obrocie cywilnoprawnym. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji, każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Dlatego zasada swobody umów nie powinna być traktowana jako pochodna „klasycznych” praw wolnościowych (wolności człowieka i obywatela), dotyczących relacji władz publicznych i jednostek w niektórych sferach życia, ale ogólnej konstytucyjnej proklamacji wolności człowieka (por. wyrok z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, *op. cit.*).

Rozważania te doprowadziły Trybunał do poglądu, że oceniając rozwiązania normatywne w kontekście ich zgodności z zasadą swobody umów, pierwszeństwo, jako adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności, należy przyznać przepisom rozdziału II Konstytucji (a więc przede wszystkim art. 31 ustawy zasadniczej), gdyż wolność działalności gospodarczej, w rozumieniu art. 20 i 22 Konstytucji, ma jako zasada ustrojowa w sferze praw i wolności człowieka i obywatela charakter uzupełniający „subsydiarny” wobec uregulowań rozdziału II Konstytucji. Jednakże, zdaniem Trybunału, *w zakresie ściśle odnoszącym się do życia gospodarczego można by uznać, że art. 20 i 22 Konstytucji stanowią regulację bardziej precyzyjną, a zatem byłyby adekwatnym wzorcem kontroli. Mogłoby to więc ewentualnie dotyczyć umów, które zawierać mogą wyłącznie podmioty prowadzące działalność gospodarczą (ibidem).*

Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza ze względu na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 – 29, op. cit.*, s. 568). Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie jest bowiem rozumiana jako wolność absolutna. Jej

ograniczenie jest dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny, gdyż pełna swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach mogłaby zagrażać nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że ograniczeniami wolności działalności gospodarczej są regulacje, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Regulacje ustawowe, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej, zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe, przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, ochrony konkurencji i konsumentów, obciążeń publicznoprawnych, korzystania z pomocy publicznej, przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, kontroli i nadzoru państwowego, nie są objęte pojęciem ograniczeń (w rozumieniu art. 22 Konstytucji) wolności działalności gospodarczej. Należy je uznać – w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – raczej za przejaw swego rodzaju kształtowania przez prawodawcę wolności działalności gospodarczej, nie zaś jako jej ograniczenia, wymagające usprawiedliwienia na gruncie przesłanek z art. 22 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08,

OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU serii A z 2016 r., poz. 100). W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się jednak, że w praktyce trudno jednoznacznie sformułować kryteria, według których możliwe byłoby odróżnić regulacje prawne stanowiące „właściwe” ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wymagające konstytucyjnego uzasadnienia na gruncie art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, od tych, które jedynie określają prawne ramy, w jakich prowadzona może być działalność gospodarcza, i nie stanowią ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 615), tym bardziej że również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż w zakresie wolności działalności gospodarczej mieści się nie tylko wolność podejmowania działalności gospodarczej, ale także wolność jej wykonywania, co obejmuje swobodę podejmowania różnych składających się na działalność gospodarczą działań faktycznych i prawnych (zob. wyroki z dnia: 7 maja 2001 r., sygn. K. 19/00, *op. cit.*, 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 62).

Artykuł 22 Konstytucji zawiera zatem szczególną klauzulę limitacyjną odnoszącą się w sposób specyficzny do wolności działalności gospodarczej. W związku z jej treścią ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest konstytucyjnie dopuszczalne, gdy spełnia przesłankę formalną (zostało ustanowione „w drodze ustawy”) oraz przesłankę materialną (istnieje „ważny interes publiczny” uzasadniający dane ograniczenie). Przepis ten, w zakresie, w jakim ustanawia obie wskazane przesłanki, ma więc charakter unormowania szczególnego względem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie trzeba podkreślić, że regulacji zawartej zarówno w art. 22, jak i w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie można sprowadzić wyłącznie do kwestii określenia formalnych i materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej czy innych konstytucyjnych wolności i praw. Artykuł 22 Konstytucji nie może być przeto traktowany wyłącznie jako regulacja o charakterze technicznym,

dotycząca techniczno-legislacyjnej problematyki ustanawiania norm prawnych ingerujących w wolność działalności gospodarczej (zob. M. Szydło, *op. cit.*, s. 602). Z przepisu art. 22 Konstytucji wynika wprawdzie *explicite* jedynie to, jaki jest zakres dopuszczalnych wyjątków od zasady wolności działalności gospodarczej, to jednocześnie – jak już była o tym mowa – wypływa z niego *implicite* ogólna zasada wolności działalności gospodarczej. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji, poza materialnymi i formalnymi przesłankami ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, określa również inne zasady wyznaczające zakres ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych: zasadę proporcjonalności oraz zasadę zakazu naruszania istoty wolności lub praw. W konsekwencji, ograniczenia wolności działalności gospodarczej są dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji), jeśli są one konieczne w demokratycznym państwie oraz nie naruszają istoty tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być uzasadnione ważnym interesem publicznym (nie jest więc wymagane powołanie się na którekolwiek z dóbr uzasadniających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej) oraz powinny spełniać warunek proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń, nie naruszając przy tym istoty wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69). W takim ujęciu art. 22 Konstytucji stanowi więc *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jedynie w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sferę wolności gospodarczej, wyłączając – w odniesieniu do usprawiedliwienia ograniczeń wolności działalności gospodarczej – stosowanie przesłanki zawartej w ogólnej klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, która pozwala usprawiedliwić wprowadzone ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jedynie ze względu na wartości wyczerpująco określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (bezpieczeństwo państwa, porządek



publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w pojęciu „ważny interes publiczny” mieści się każdy przypadek konieczności ochrony dóbr z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Równocześnie jednak, w zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, toteż zakres dopuszczalnych ingerencji w wolność działalności gospodarczej jest – w zakresie ich materialnych podstaw – szerszy niż zakres dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

To właśnie na kanwie rozważań na styku ograniczenia wolności działalności gospodarczej i zasady proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że ustanowiony w art. 60 uSKOK nadzór KNF nad Kasą Krajową i SKOK – co do zasady – stanowi adekwatne wkroczenie ustawodawcy w mechanizmy wolnorynkowe (zob. wyrok TK z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, *op. cit.*). Zastrzegł jednak, że *choć ustanowienie państwowego nadzoru finansowego nad działalnością SKOK per se nie narusza norm konstytucyjnych, to nie znaczy, że konkretne szczegółowe środki działania przewidziane w ustawie o skok (tj. czynności nadzorcze) spełniają automatycznie wymogi konstytucyjne. Każdy instrument prawny, którym w ramach nadzoru finansowego posługuje się KNF, powinien być oceniony odrębnie; nie istnieje prosta zależność między oceną konstytucyjności nadzoru KNF jako ogólnej kompetencji tego organu a konstytucyjnością poszczególnych prawnych form nadzoru (ibidem)*. Trybunał przypomniał, że jeśli chodzi o nadzór państwowy, organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przez te przepisy (zob. także wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Istotę zagadnienia trafnie oddaje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że

*[f]unkcja prawodawcy przy regulowaniu wolności jednostki („praw wolnościowych”) nie polega bowiem - co należy z naciskiem podkreślić - na ustanowieniu normy zezwalającej na określone zachowania. Zasada się na wprowadzeniu zakazu podejmowania działań, które utrudniałyby podmiotowi danego prawa kształtowanie swojego zachowania w określonej sferze zgodnie z dokonany przez siebie wyborem.(...) Każda ingerencja w tę wolność może więc być podejmowana – na zasadzie wyjątku od zasady nieingerencji – w oparciu o przesłanki określone przez prawodawcę w ustawie lub – dopełniająco – w wykonawczych aktach powszechnie obowiązujących. (...) Upoważnienie to nie może jednak mieć charakteru blankietowego, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustalanie przesłanek (kryteriów) i granic ingerencji w sferę wolności jednostki (wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).*

Z tego właśnie względu nakaz ustawowego określenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej zawiera w sobie także nakaz dochowania odpowiedniej jakości unormowania ustawowego, zwłaszcza z punktu widzenia zasady określoności prawa, czy nawet szerzej – zasady poprawnej (rzetelnej) legislacji. Zarówno bowiem na tle klauzuli demokratycznego państwa prawnego i wynikających zeń zasad przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), jak i na tle art. 31 ust. 3 (oraz art. 22) Konstytucji wykluczone jest ustanawianie przepisów pozbawionych dostatecznego stopnia precyzji (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 22, *op. cit.*, s. 572).

Jak już wspomiano, art. 22 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa ogólne zasady dopuszczalności ograniczania praw i wolności podstawowych, a przedmiotowej sprawie stanowi wzorzec dookreślający limitację praw. W aspekcie formalnym przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które

nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji nakazuje, aby spośród skutecznych środków, ograniczających korzystanie z wolności i praw, wybierać środki najmniej uciążliwe dla jednostki. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Innymi słowy – stosownie do zasady proporcjonalności, proklamowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, *„ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (jest przydatna); 2) regulacja ta jest wymagana do ochrony interesu publicznego, któremu służy (jest niezbędna); a ponadto 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (jest proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu)* [zamiast wielu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 108].

Znacznie wcześniej, bo już w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że *[p]rzestanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone*

wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2).

Kolejnymi, wzorcami kontroli, które znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie, są przepisy ustawy zasadniczej związane z ochroną własności i innych praw majątkowych. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, *[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*. Na istotę własności składają się *wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim* (tak wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 oraz z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217) i taki jest też ogólny zakres ochrony innych praw majątkowych. Ujęcie to koresponduje również z ujęciem doktrynalnym, zgodnie z którym *przedmiotem konstytucyjnego „prawa do własności i innych praw majątkowych” jest w istocie nie zespół praw majątkowych ukształtowanych przez ustawodawstwo zwykłe, lecz wolność majątkowa, czyli prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także pozostawiania swoim następcom – zgodnie ze swoją wolą i interesem* (B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31).

Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji – wspólnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej – wyznacza zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności, zakreślający maksymalną granicę ingerencji

(art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3) oraz przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one przedstawionych wyżej zasad proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (test proporcjonalności). W wyroku z dnia 1 grudnia 1999 r., sygn. P 2/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, ponadto, że *„naruszenie istoty prawa własności nastąpiłoby w razie gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiłyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Z naruszeniem istoty prawa własności – zdaniem TK – mamy zatem do czynienia wówczas, gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji (zob. np. wyrok z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).*

### **III. Analiza zgodności.**

Mając na uwadze powyższe rozważania natury teoretycznej w zakresie wykładni wskazanych wzorców kontroli, na gruncie kwestionowanych przepisów należy sformułować następujące problemy konstytucyjne, zarzuty niekonstytucyjności i argumenty na ich poparcie.

1. Analiza zgodności art. 44 ust 4 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Pierwszy problem konstytucyjny związany jest z samą dopuszczalnością formy prewencyjnego nadzoru, jaką jest zatwierdzanie przez KNF wzorców umów, o których mowa w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK. Na przedmiotową kwestię należy patrzeć przez pryzmat specyfiki więzi łączącej Kasę Krajową i SKOK.

Pierwszym wyróżnikiem tego systemu jest to, że Kasa Krajowa jest zrzeszeniem powstałym z mocy ustawy, do którego przynależność jest dla kas obowiązkowa. Po drugie, jest to relacja profesjonalnych podmiotów gospodarczych, w której jeden z nich ma pozycję dominującą względem drugiego. Ta ostatnia zależność wyraża się nie tylko przez uprawnienia kontrolne, jakie Kasa Krajowa ma wobec kas, ale także poprzez fakt, że SKOK są ograniczone w wyborze kontrahenta, jeśli chodzi o działalność, o której mowa w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK. Trudno zatem uznać, że mamy do czynienia z równowagą kontraktową potencjalnych stron umowy. Owe ryzyko nadużycia pozycji dominującej, które nie jest przecież bez znaczenia dla wszystkich użytkowników systemu, ustawodawca zdecydował się zniwelować poprzez nadzór prewencyjny. W tym sensie kontrola treści wzorca umownego jest efektywnym i racjonalnym środkiem działania, adekwatnym do realiów systemu, a ograniczenie działalności gospodarczej i swobody kontraktowej jego uczestników nie wydaje się zabiegiem nieproporcjonalnym, jeśli idzie o konieczność i przydatność jego wprowadzenia.

Drugim problemem konstytucyjnym jest zagadnienie głębokości ingerencji ustawodawcy, a więc pytanie o kształt przedmiotowego uprawnienia nadzorczego. Z samej zasadności ustanowienia uprawnienia KNF do zatwierdzania wzorca umów nie wynika bowiem jeszcze, czy organ nadzoru powinien czuwać, np. jedynie nad zgodnością umów z prawem czy także chronić SKOK przed niekorzystnymi (z punktu widzenia gospodarczego), jednostronnie określonymi przez Kasę Krajową klauzulami umownymi. Tutaj dochodzimy do istoty zarzutu niniejszego wniosku mianowicie, że powierzając KNF kompetencję do zatwierdzania wzorców umów, o których mowa w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK, ustawodawca nie wskazał kryteriów, którymi ma się kierować organ nadzoru przy wydawaniu tego rodzaju decyzji, czym stworzył możliwość arbitralnego i niedającego się skontrolować rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach podmiotów gospodarczych, a tym samym naruszył przewidziane

konstytucją, formalne wymagania dla ograniczeń wolności działalności gospodarczej, w tym zasady swobody umów.

Zasadność powyższego zarzutu rysuje się wyraźniej, kiedy oprzemy się na odniesieniach wewnątrzsystemowych. Dostrzec bowiem należy, że w uregulowaniach uSKOK ustawodawca wielokrotnie przewidział tego rodzaju formę nadzoru, która polega na zatwierdzeniu danej czynności lub aktu. KNF zatwierdza: statut, przy zezwoleniu na utworzenie kasy (art. 7 ust. 4 uSKOK); zmianę statutu kasy (art. 8 ust. 2 uSKOK); zmianę statutu Kasy Krajowej (art. 53 ust. 2 uSKOK); a także wyraża zgodę na powołanie prezesa kasy i trzech członków zarządu Kasy Krajowej (art. 21 ust. 1 i art. 51 ust. 1 uSKOK). Niemniej, we wszystkich wymienionych instytucjach ustawodawca wskazał, czym organ ma się kierować przy wydawaniu decyzji, a ściślej, wprost określił przesłanki decyzji odmownej (por. odpowiednio art. 7 ust. 5, art. 8 ust. 3, art. 53 ust. 3, art. 21 ust. 2 i 3, art. 51 ust. 3 i 4 uSKOK). Wskazany sposób regulacji pozwala nie tylko na wyznaczenie granic swobodnego uznania administracyjnego, ale przede wszystkim umożliwia przyjęcie konstrukcji domniemania decyzji pozytywnej, którą należy wydać, jeśli nie zachodzą ustawowe przeszkody. Znamienne jest, że art. 53 ust. 2 i 3 uSKOK był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego właśnie pod kątem konstytucyjnych wymogów dotyczących formy i zakresu kontroli nadzorczej. Na kanwie tego rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, iż *[z]e względu na to, że odmowa zatwierdzenia statutu Kasy Krajowej jest ograniczeniem konstytucyjnych wolności, jej przesłanki powinny być interpretowane wąsko (...) oraz, że KNF ostatecznie może władczo wpłynąć na kształt statutu tylko w punktach, które godzą w ustawowe kryteria oceny, będące punktem odniesienia analizy* (wyrok TK z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, *op. cit.*).

Powyższa kwestia przedstawia się podobnie, jeśli spojrzeć na inne regulacje z sektorów działalności poddanych nadzorowi KNF. Zgodnie z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków

spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2018 r., poz. 613; dalej: „uFBS”) bank zrzeszający zawiera z bankiem spółdzielczym umowę zrzeszenia według jednolitego wzoru dla danego zrzeszenia, zatwierdzonego przez KNF. Projekt umowy bank zrzeszający zobowiązany jest przedstawić Komisji, która ma sześć miesięcy na jego zatwierdzenie. Organ nadzoru odmawia zatwierdzenia projektu, *jeżeli umowa naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w bankach zrzeszenia środków*. Podobnymi klauzulami ustawodawca posłużył się przy konstruowaniu niektórych przesłanek negatywnej decyzji KNF przy zatwierdzaniu umowy utworzenia systemu ochrony (zob. art. 22b ust. 5 uFBS), czy umowy zrzeszenia zintegrowanego (zob. art. 22o ust. 6 uFBS), zawieranymi pomiędzy podmiotami sektora bankowości spółdzielczej.

Z drugiej strony, jakkolwiek w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestia ta może stanowić jedynie argumentację pomocniczą, nie może zniknąć z pola widzenia praktyka stosowania kwestionowanego przepisu. W piśmie z dnia 25 czerwca 2018 r. skierowanym do Prokuratury Krajowej, Zarząd Kasy Krajowej wskazał, że KNF głęboko ingeruje w treść umów, a zatwierdzone wzorce nie są wykorzystywane z uwagi na ich niedostosowanie do praktyki działania rynku SKOK. Spośród siedmiu zatwierdzonych wzorców umów jedynie dwa są wykorzystywane w praktyce. Wskazano również przykłady ingerencji KNF warunkujące zatwierdzenie wzorca, a polegające na: narzucaniu oprocentowania kredytu z funduszu stabilizacyjnego na poziomie 0,1% przy jednoczesnym ograniczaniu możliwości pobierania prowizji za jego udzielenie lub pozostawienie środków w gotowości; oczekiwaniu zamkniętego katalogu form zabezpieczenia kredytu; narzucania obowiązku udostępniania kasom specjalistycznego i kosztownego w utrzymaniu oprogramowania komputerowego. Zarząd Kasy Krajowej podniósł również, że postępowania w sprawie zatwierdzenia wzorca są długotrwałe. Najkrótsze z dotychczasowych postępowań trwało 10 miesięcy, jednak wskazano przykład postępowania



trwającego od października 2013 r. do marca 2016 r., jak również postępowania rozpoczętego 7 stycznia 2014 r. i nie zakończonego do dnia skierowania pisma. Problemy wynikające ze stosowania powyższego przepisy były sygnalizowane w trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawie o sygn. K 41/12 (zob. stenogram rozprawy z dni 29-31 lipca 2015 r., <https://ipo.trybunal.gov.pl/>, dostęp w dniu 3 lutego 2020 r., s. 154-158).

Jak zatem wynika z powyższego, w praktyce stosowania przedmiotowego przepisu, przedmiotem władczego rozstrzygnięcia KNF, przy zatwierdzaniu wzorca umowy, są nie tylko kwestie zgodności z przepisami prawa, czy też dobrymi praktykami, ale także typowo gospodarcze aspekty działalności Kasy Krajowej i SKOK. Innymi słowy, to organ nadzoru decyduje o kierunkach i zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, w tym o generowanych zyskach i kosztach. Jeśli dodać do tego okoliczność, że na przedmiotowe decyzje oczekuje się często przez znaczny okres czasu, zyskujemy pełny obraz funkcjonowania kwestionowanego unormowania.

Reasumując powyższe uwagi należy dojść do wniosku, że kwestionowane unormowanie dotknięte jest mankamentem, który nie pozwala przyjąć, że w tym wypadku zachowane zostały konstytucyjne standardy rzetelnej legislacji, warunkujące możliwość przewidzenia przez adresatów normy, w jaki sposób ich prawa i obowiązki zostaną ukształtowane w procesie stosowania prawa. Brak przesłanek, którymi kierować ma się KNF przy zatwierdzeniu wzorca, umożliwia ingerencję w działalność gospodarczą Kasy Krajowej i SKOK, której zakres jest trudny do oszacowania, a także nie może zostać zewnętrznie skontrolowany, co stoi w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Z tych samych powodów nie sposób uznać, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, w tym zasady swobody umów – które w tym wypadku jest skutkiem decyzji organu stosującego prawo – wynika z zapisów ustawy, jak tego wymaga Konstytucja w art. 20 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3.

Dalszym skutkiem rezygnacji z przesłanek zatwierdzenia wzorca jest także naruszenie istoty zasady swobody umów, wbrew art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji. Przypomnieć w tym miejscu należy, że na swobodę umów składa się: po pierwsze – swoboda decyzji co do zawarcia lub niezawarcia umowy; po drugie – możliwość wyboru kontrahenta (innych stron umowy); po trzecie – możliwość swobodnego kształtowania treści umowy przez strony. Wskazywane już wyżej obowiązkowa przynależność SKOK do Kasy Krajowej, a także ograniczenie działalności Kasy Krajowej do działalności wyłącznie na rzecz SKOK, oznacza ograniczenie możliwości wyboru kontrahenta. Również możliwość zawarcia umowy bez wykorzystania wzorca – z uwagi na sankcje nieważności – jest wyłączona. Ustawodawca pozostawił woli stron (Kasy Krajowej i SKOK) kwestię swobody decyzji co do zawarcia lub niezawarcia umowy. Biorąc jednak pod uwagę przedmiot umów wskazany w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 uSKOK, ciężko wyobrazić sobie funkcjonowanie kas, dla których Kasa Krajowa nie będzie wykonywać tego rodzaju działalności. Ostatnim elementem zasady swobody umów jest możliwość kształtowania treści umowy, która jednak, jak już wykazano, wolą ustawodawcy – w nieograniczonym zakresie – została powierzona organowi nadzoru.

W tym stanie rzeczy uzasadnione jest twierdzenie, że wprowadzając konstrukcję nadzoru prewencyjnego w postaci zatwierdzania wzorców umów, przy braku określenia jak głęboko może sięgać kompetencja organu nadzorczego do kształtowania treści umowy, ustawodawca zarzucił ideę swobody kontraktowania w jej istocie. Doprowadzono bowiem do sytuacji, w której prywatne podmioty gospodarcze mogą być zobowiązane do wzajemnych świadczeń, których kształt i zakres wynika wyłącznie z decyzji organu stosowania prawa. Jediną alternatywą jest zaś rezygnacja z zawarcia umowy o narzuconej treści, co w przypadku Kasy Krajowej, która nie może prowadzić innego rodzaju działalności, oznacza faktyczne zmarginalizowanie działalności gospodarczej. Powyższy skutek jest w tym sensie drugoplanowy, jako że gdyby wprowadzono

kryteria zatwierdzenia wzorca, należałoby uznać, iż w pozostałym zakresie, to wola stron determinuje treść umowy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki odmowy zatwierdzenia wzorca musiałyby być wykładane wąsko, co automatycznie poszerzałoby możliwość ukształtowania stosunku prawnego przez jego strony. Wówczas swoboda kontraktowania byłaby w większym lub mniejszym stopniu ograniczona, ale jednak nie zupełnie zanegowana, jak ma to miejsce przy obecnym kształcie kwestionowanego przepisu.

Zasadne jest więc przyjęcie, że przepis art. 44 ust. 4 uSKOK przez to, że nie określa przesłanek odmowy zatwierdzenia wzorca umowy, o której mowa w art. 44 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także jest niezgodny z art. 20 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## 2. Analiza zgodności art. 55 ust. 1b w związku z art. 57 ust. 2 i 3 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Drugie z poddanych kontroli w niniejszej sprawie unormowań, tj. unormowanie art. 55 ust. 1b w związku z art. 57 ust. 2 i 3 uSKOK, niewątpliwie również stanowi daleko idącą ingerencję ustawodawcy w konstytucyjne prawa Kasy Krajowej. Ograniczenie swobody gospodarczej polega w tym kontekście na bardzo daleko idącym ograniczeniu swobody podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących sposobu wykorzystania w dalszej działalności środków uzyskanych przez Kasę Krajową jako nadwyżka bilansowa, czyli zysku z prowadzonej działalności. Jednocześnie środki te stanowią własność Kasy Krajowej, a więc ograniczenie możliwości decydowania o sposobie ich wykorzystania, jak każda inna limitacja możliwości swobodnego dysponowania przedmiotem własności, musi być rozpatrywana w kontekście dopuszczalności ograniczenia prawa wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Nie może być kwestionowane, że szczególnie status Kasy Krajowej i charakter jej działalności w znacznym stopniu determinują kształt rozwiązań normatywnych dotyczących wskazanych wyżej kwestii. Skoro – jak to już przedstawiano – działalność Kasy nie ma charakteru zarobkowego, podstawowym celem tej działalności jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a udzielanie im przez Kasę Krajową wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego jest szczególną formą realizacji wskazanego wyżej celu (art. 42 uSKOK), to *a limine* można przyjąć, że dopuszczalny jest pewien stopień ograniczenia swobody działalności gospodarczej tej Kasy i ograniczenia jej prawa własności. Dokonując tych ograniczeń prawodawca zachował wymaganą art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji formę ustawy. Nie może też budzić wątpliwości przydatność i konieczność wprowadzonych ograniczeń, których celem jest zapewnienie stabilności finansowej systemu kas oszczędnościowo-kredytowych. Spełnione są zatem przesłanki porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a tym samym i przesłanka ważnego interesu publicznego, zawarta w art. 22 ustawy zasadniczej.

Nie można jednak przyjąć, że spełniony został ostatni z wymaganych warunków konstytucyjności ograniczenia praw i wolności, a mianowicie proporcjonalność *sensu stricto*. Przypomnieć bowiem należy, że korzyści uzyskane poprzez wprowadzenie ograniczeń pozostawać powinny w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. W tym kontekście nie można bagatelizować znaczenia kapitałowych podstaw funkcjonowania samej Kasy Krajowej. Osiągnięcie przez Kasę Krajową nadwyżki bilansowej i możliwość przeznaczenia przynajmniej jej części na potrzeby wzmocnienia stabilności funkcjonowania tej Kasy końcowo powinno bowiem przełożyć się na stabilność całego systemu i poprawić ofertę usług finansowych zapewnianych zrzeszonym w niej kasom. Osiągnięcie przez Kasę Krajową nadwyżki bilansowej, możliwe sposoby jej przeznaczenia i dalsze konsekwencje tego stanu rzeczy oceniane więc być powinny również

w perspektywie tego, czy rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę zapewniają tej Kasie stabilne podstawy ekonomiczne jej funkcjonowania. Ma to istotne znaczenia tak w kontekście funkcjonalnym, czyli możliwości realizowania przez Kasę Krajową jej działalności, która jest przecież działalnością gospodarczą, jak w kontekście ochrony jej własności.

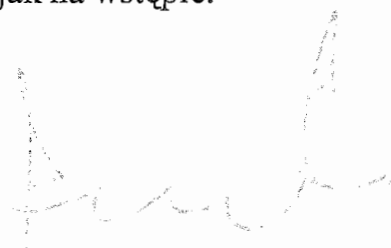
Zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 55 ust. 1b uSKOK ustawodawca zezwolił Walnemu Zgromadzeniu Kasy Krajowej, podejmującemu decyzję w sprawie przeznaczenia nadwyżki bilansowej, na przeznaczenie maksymalnie 10% tejże nadwyżki na fundusz zasobowy Kasy. Należy jednak przypomnieć, że przeznaczenie części nadwyżki bilansowej za dany rok obrotowy na zwiększenie funduszu zasobowego jest możliwe tylko wówczas, jeżeli nie jest ona – w całości lub w części – potrzebna na poczet niepokrytej straty bilansowej z lat ubiegłych. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie paradoksalnie może więc doprowadzić do istotnego zachwiania stabilności finansowej Kasy Krajowej. Szczupłość funduszu zasobowego może w określonych sytuacjach zagrozić niezakłóconemu funkcjonowaniu Kasy, a to z kolei przekłada się na stabilność całego systemu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Niemal śladowe i niepewne zasilanie funduszu zasobowego z nadwyżki bilansowej rodzi więc dla Kasy Krajowej istotne ciężary, które nie są proporcjonalne dla zamierzonych korzyści. Zagrożenia dotyczą przy tym nie tylko tej Kasy, lecz całego systemu kas oszczędnościowo-kredytowych. W określonych sytuacjach ograniczenia działalności Kasy i jej własności, wprowadzone przez zaskarżone unormowanie, mogą więc okazać się wręcz kontrproduktywne.

Należy też zauważyć, że tak daleko idące ograniczenie możliwości dysponowania nadwyżką bilansową, a w niektórych sytuacjach wręcz wyłączenie tej możliwości, musi powodować istotne wątpliwości co do zgodności zaskarżonego unormowania z wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji zakazem naruszania istoty wolności i praw, który w stosunku do prawa własności wynika też z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Należy wyraźnie podkreślić, że nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego, a tym bardziej Prokuratora Generalnego, wskazywanie, jaki powinien być poziom finansowania funduszu zasobowego Kasy Krajowej z nadwyżki bilansowej, gdyż określenie tego jest rolą ustawodawcy. Nie może być jednak kwestionowane, że istnieją racjonalne argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością obecnie obowiązujących rozwiązań, dające podstawę do interwencji Trybunału Konstytucyjnego, działającego przecież jedynie jako ustawodawca negatywny.

Należy więc uznać, że art. 55 ust. 1b w związku z art. 57 ust. 2 i 3 uSKOK w zakresie, w jakim przepis ten zezwala Walnemu Zgromadzeniu Kasy Krajowej na przeznaczenie na fundusz zasobowy tej Kasy co najwyżej 10% nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej za dany rok jest niezgodny z art. 20 oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.



Zbigniew Ziobro

Załącznik:

- kopia pisma Krajowej Spółdzielczej  
Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej  
z dnia 25 czerwca 2018 r.