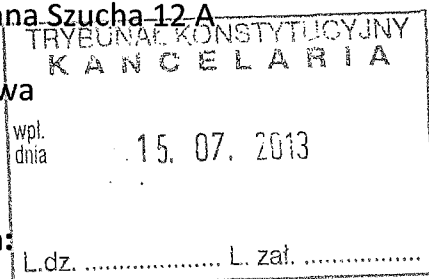


Warszawa, dnia 15 lipca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12 A

00-918 Warszawa



Wnioskodawca:

Grupa Senatorów Rzeczypospolitej Polskiej
VIII Kadencji, według załączonej listy,
reprezentowanych przez senatora prof. dr
hab. Henryka Ciocha

reprezentowana przez:

adwokata Joannę Mędrzecką
z Kancelarii Adwokackiej JM
Adwokat Joanna Mędrzecka, Piotr
Wachowiak, Jacek Skoczek Spółka
komandytowa
ul. Krasickiego 8/2
81-867 Sopot

Uczestnicy postępowania:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Prokurator Generalny Rzeczypospolitej
Polskiej

WNIOSEK

na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

I. Wnosimy o orzeczenie, że:

1.

a) przepis art. 1 pkt. 4 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 9a ust. 4, jest niezgodny z art. 2, 22, 32 ust. 2 oraz 64 Konstytucji RP;

b) przepis art. 1 pkt. 15 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 38 ust. 4, jest niezgodny z art. 2, 20, 22, 32 ust. 2 oraz 64 Konstytucji RP;

c) przepis art. 1 pkt. 17 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 44 ust. 4, jest niezgodny z art. 2, 20, 22 oraz 32 ust. 2 Konstytucji RP;

d) przepis art. 1 pkt. 19 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2 (w aspekcie zasady proporcjonalności i zakazu retroakcji), 32 ust. 2 oraz 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

e) przepis art. 1 pkt. 20 lit. a oraz lit. c ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2 (w aspekcie zasady proporcjonalności), 32 ust. 2 oraz 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

f) przepis art. 1 pkt. 22 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2, 20, 21, 32 ust. 2 oraz 64 Konstytucji RP;

g) przepis art. 1 pkt. 26 lit. a ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613) w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 63 ust. 2b, jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

h) przepis art. 1 pkt. 26 lit. b ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613) jest niezgodny z art. 2 i 92 ust. 1 Konstytucji RP;

i) przepis art. 1 pkt. 35 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613) jest niezgodny z art. 2, 7, 20, 22 Konstytucji RP;

j) przepis art. 1 pkt. 36 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613) jest niezgodny z art. 2 oraz 78 Konstytucji RP;

k) przepis art. 1 pkt. 38 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 72b, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;

l) przepis art. 1 pkt. 39 lit a ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim przepis ten odnosi się do Kasy

Krajowej i nie przekazania przez nią programu postępowania naprawczego lub nieskuteczności realizacji tego programu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;

f) przepis art. 1 pkt. 39 lit d ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;

m) przepis art. 1 pkt. 39 lit e ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 73 ust. 8 jest niezgodny z art. 2 i 64 Konstytucji RP;

n) przepis art. 1 pkt. 40 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 73a ust. 2, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji RP;

o) przepis art. 1 pkt. 41 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;

p) przepis art. 1 pkt. 42 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74c, w zakresie w jakim przepisy art. 74c przewidują możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy (ust. 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14), jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 21, z art. 32, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, oraz w zakresie w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub

wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy (ust. 12), jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 20, z art. 32, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, a także w zakresie w jakim w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy przepisy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających stosuje się odpowiednio (ust. 13), jest niezgodny z art. 2, 32 ust. 1 Konstytucji RP;

r) przepis art. 1 pkt. 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74c ust. 9 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2, art. 58 ust. w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 118 w zw. z art. 119 Konstytucji RP;

s) przepis art. 1 pkt 42 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74t jest niezgodny z art. 2, 20, 22, art. 32, art. 64 Konstytucji RP;

t) przepis art. 4 pkt. 5 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613) jest sprzeczny z art. 2 oraz 32 Konstytucji RP;

u) przepis art. 4 pkt. 11 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadza przepis art. 20g, w zakresie w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy oraz przepis art. 20j jest niezgodny z art. 2, 20, 32 oraz 64 Konstytucji RP;

w) przepis art. 4 pkt. 16 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), w zakresie w jakim w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadza przepis art. 38l pkt. 1, w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, jest niezgodny z art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP;

y) przepis art. 8 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2, 20, 22, 32 ust. 2 oraz 64 Konstytucji RP;

z) przepis art. 13, zdanie wprowadzające ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 613), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

II. Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy senatora prof. dra hab. Henryka Ciocha oraz na podstawie przepisu art. 29 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustanawiamy pełnomocnika adwokata Joannę Mędrzecką. Adres dla korespondencji: Kancelaria Adwokacka JM Adwokat Joanna Mędrzecka, Piotr Wachowiak, Jacek Skoczek Spółka komandytowa 81-867 Sopot, ul.Krasickiego8/2.

Uzasadnienie

Ustawa z 5 listopada 2009 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych stanowi nową podstawę działalności kas i Kasy Krajowej. W założeniu ustawa ta miała być aktem kompletnym, regulującym wyczerpująco jej przedmiot.

Prace legislacyjne nad tą ustawą trwały kilka lat. W dniu 12 stycznia 2012 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją dwóch jej przepisów, zaskarżonych przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej. Następnie ustawa była przedmiotem prac parlamentarnych nad usunięciem jej niezgodności z Konstytucją. Weszła ona w życie 27 października 2012 roku, a projekt jej nowelizacji z dnia 12 lipca 2012 roku (który przerodził się w ustawę z 19 kwietnia 2013 roku), zgłoszony do laski marszałkowskiej jeszcze przed wejściem w życie właściwej ustawy, zawiera kilkadziesiąt przepisów przewidujących zasadnicze zmiany w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Założeniem nowelizacji miało być ostateczne usunięcie wszelkich niedoskonałości i wątpliwości interpretacyjnych mogących powstać na tle ustawy z 5 listopada 2009 roku, w szczególności w ramach stworzonego przez tą ustawę nowego systemu nadzoru nad kasami i Kasą Krajową sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Objętość ustawy zmieniającej przekroczyła jednak objętość ustawy zmienianej. Słusznym rozwiązaniem ustawy nowelizującej jest objęcie depozytów zgromadzonych w kasach gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Niepokój jednak budzi wprowadzenie w niej bardzo daleko idących zmian w zakresie nadzoru nad kasami i dalszego zawężenia swobody ich działalności, w szczególności z tego powodu, że rozwiązania ustawy nowelizującej nadal nie sposób uznać za dopracowane i przemyślane. W toku prac legislacyjnych bowiem, na wszystkich etapach tego procesu, dochodziło do całkowitej zmiany proponowanego brzmienia wprowadzanych regulacji, które do samego końca nie przestały budzić wątpliwości. Wyrazem tych wątpliwości mogą być opinie Biura Analiz Sejmowych i Biura Analiz Senatu, a także opinie ekspertów wyrażane w toku prac legislacyjnych, które dołączamy do niniejszego wniosku.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/48/WE, w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zwolnione są spod wymogów tej dyrektywy. Już ustawa z 2009 roku wprowadzała rozwiązania stanowiące nadmierne ograniczenie swobody działalności

kas, niekiedy nawet dalej idące niż obowiązujące w stosunku do podlegających wymogom tej dyrektywy banków. Ustawa z 19 kwietnia 2013 r. idzie jeszcze dalej w tym kierunku, wprowadzając w stosunku do kas m. in. takie rozwiązania, które w stosunku do banków pozostają dopiero w sferze rozważań.

a) Przepis art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i niektórych innych ustaw wprowadza w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych przepis art. 9a ust. 4. Stanowi on przykład takiej właśnie regulacji, która traktuje kasy w sposób dyskryminujący względem banków. Przepis 9a ust. 4 uprawnia KNF do tego, aby nakazała kasie w drodze decyzji rozwiązanie bądź zmianę umowy o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośrednictwa w zawieraniu i zmianie umów o usługi finansowe. W ramach nadzoru KNF nad podobnymi umowami zawieranymi przez banki, uregulowanego w przepisach art. 6a i nast. prawa bankowego, przewidziano dla KNF zbliżone uprawnienie, obejmujące jednak nakazanie podjęcia czynności zmierzających do rozwiązania lub zmiany umowy z przedsiębiorcą, któremu bank powierzył pośredniczenie w zawieraniu umów o usługi finansowe (art. 6c ust. 5 ustawy – Prawo bankowe). Takie zróżnicowanie dopuszczalnej ingerencji KNF w umowę o powierzenie przedsiębiorcy pośrednictwa, zawieraną przez banki i przez kasy nie znajduje żadnego uzasadnienia, stanowi więc niedopuszczalną w świetle przepisu art. 32 Konstytucji RP dyskryminację kas w stosunku do banków.

Po wtóre, o ile możliwe jest w praktyce wykonanie obowiązku podjęcia działań zmierzających do zmiany lub rozwiązania umowy, o tyle (wobec okoliczności, że umowy są czynnościami prawnymi dwustronnymi, a w przypadku umów o pośrednictwo również dwustronnie zobowiązującymi i ich zmiana wymaga porozumienia obu stron) dokonanie jednostronnie przez kasę zmiany umowy w większości przypadków nie byłoby możliwe. Podobnie jednostronne rozwiązanie umowy możliwe jest z reguły tylko w wypadkach w umowie tej przewidzianych.

Zatem również rozwiązanie umowy przez kasę w wielu sytuacjach nie będzie możliwe. Druga strona umowy nie jest adresatem decyzji administracyjnej wydawanej przez KNF i nie ma obowiązku współpracować z kasą w celu zmiany bądź rozwiązania umowy. Dlatego też regulację zawartą w art. 9a ust. 4 należy ocenić jako dysfunkcyjną, a wynikającą z niej normę jako niemożliwą do wykonania. Stanowienie przepisów formułujących takie normy niewątpliwie stanowi naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Rozwiązanie zakładające wprowadzenie, w stosunku do kas, rozwiązania bardziej uciążliwego niż zastosowane wobec banków, a przy tym dysfunkcyjnego, stanowi niewątpliwie także naruszenie art. 2 Konstytucji RP w aspekcie zasady subsydiarności, bowiem jest to nadmierne ograniczenie swobody kas, wprowadzone bez dostatecznego, a nawet bez żadnego uzasadnienia.

Można wskazać, że przepis art. 1 pkt 4 ustawy narusza także wyrażoną w art. 22 Konstytucji RP zasadę wolności działalności gospodarczej. Jak wskazano wyżej, brak jest ważnego interesu publicznego, który uzasadniałby takie rozwiązania. Przy tym zaskarżony przepis godzi w samą istotę wolności działalności gospodarczej, którą stanowi wybór kontrahentów w działalności gospodarczej, swoboda kształtowania umów stanowiących podstawę współpracy oraz ich zmiany i rozwiązywania, a także stabilność podstaw tej współpracy. Taka regulacja, zakładająca niestabilność współpracy pomiędzy przedsiębiorcą, podejmującym się pośrednictwa na rzecz kasy i kasą, będąca daleko idącym odstępstwem od zasady *pacta sunt servanda*, może stanowić czynnik zniechęcający przedsiębiorców do współpracy z kasami, albo wpływający na stawianie przez nich wyższych wymagań finansowych, rekompensujących taką niepewność. Może to pogłębiać nierówność pomiędzy warunkami prawnymi działalności kas i banków.

Kasa postawiona w sytuacji obowiązku dokonania zmiany lub rozwiązania będzie narażona na poniesienie strat finansowych, związanych z jednej strony z utratą korzyści wynikających z realizacji umowy pośrednictwa, z drugiej zaś na szkody

rzeczywiste, mogące wynikać z kar zastrzeżonych w umowie, czy innego rodzaju odszkodowań należnych w związku z odstąpieniem od umowy.

W toku prac legislacyjnych okoliczność ta była wielokrotnie sygnalizowana, w istotnej mierze też regulacja dotycząca zawierania przez kasy umów o powierzenie pośredniczenia w zawieraniu umów o usługi finansowe została poprawiona w takim kierunku, który upodabnia ją do analogicznej regulacji zawartej w art. 6a i nast. Prawa bankowego. Nie jest natomiast zrozumiałe dlaczego w zakresie art. 9a ust. 4 pozostawiono takie dyskryminujące i dysfunkcyjne rozwiązanie.

Na sprzeczność tego przepisu z art. 2 i 22 Konstytucji RP wskazuje także opinia prof. dra hab. Marka Chmaja z kwietnia 2013 r., sporządzona na zlecenie Biura Analiz Senatu. Na stronie 10 opinii jej Autor wskazał, iż „regulacje te budzą wątpliwości z punktu widzenia konieczności ich wprowadzenia. Ustawodawca nie wskazał, jaki interes publiczny uzasadnia wprowadzenie powyższej zmiany w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ani jaki skutek chciałby osiągnąć. Z uwagi na fakt, iż w uzasadnieniu projektu ustawy brak jakiegokolwiek wyjaśnienia konieczności tak rygorystycznego unormowania ww. kwestii, nie jest możliwe przeprowadzenie wyczerpującej analizy tych regulacji z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji). Nie wydaje się jednak, by realizacja celów założonych przez ustawodawcę (dotyczących wzmocnienia bezpieczeństwa członków skoków i zapewnienia stabilności finansowej skoków) była uzależniona od wprowadzenia ww. regulacji, które istotnie ingerują w sferę funkcjonowania skoków).”

b)

Przepis art. 1 pkt 15 wprowadza do ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. przepis art. 38 ust. 4, zgodnie z którym środki pieniężne, o których mowa w ust. 3 pkt 2, czyli środki rezerwy płynnej kas, utrzymywane na odrębnych rachunkach w Kasie Krajowej, mogą być przez Kasę Krajową inwestowane wyłącznie w papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa, emitowane przez Narodowy Bank Polski,

emitowane przez rządy lub banki centralne państw OECD oraz jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych rynku pieniężnego.

Przepis ten stanowi nadmierną, nieuzasadnioną potrzebą ochrony ważnego interesu społecznego, ingerencją legislacyjną w swobodę działalności Kasy Krajowej. Narusza poprzez to zasadę subsydiarności, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Skoro bowiem Kasa Krajowa, w założeniu ustawy ma być podmiotem, którego działalność finansowana jest wyłącznie z przychodów z tej działalności, a przy tym ustawodawca powierzył Kasie Krajowej szereg takich zadań, których realizacja z istoty rzeczy nie stanowi źródła przychodu (jak np. funkcja kontrolna czy stabilizacyjna), winien jest zapewnić jej możliwość osiągnięcia z innej działalności przychodu, umożliwiającego pokrycie kosztów jej funkcjonowania. Jednym z takich źródeł było dotychczas inwestowanie środków rezerwy płynnej kas, utrzymywanych na wyodrębnionych rachunkach w Kasie Krajowej. Jednakże ustanawiając dla ich inwestowania zamknięty katalog źródeł, obejmujący przy tym instrumenty o niskiej stopie zwrotu z inwestycji, ustawodawca istotnie ograniczył Kasę Krajową w korzystaniu z tego źródła przychodu. Należy podkreślić, iż nigdy w przeszłości nie miała miejsca sytuacja, w której Kasa Krajowa na skutek niedostatecznie ostrożnego inwestowania środków rezerwy płynnej kas (które w istotnej części są utrzymywane na lokatach w Kasie Krajowej od dwudziestu lat) utraciłaby te środki albo nie była w stanie niezwłocznie uruchomić wypłaty z rezerwy płynnej na rzecz kasy. W takiej sytuacji wprowadzane rozwiązanie nie spełnia testu proporcjonalności, nie jest bowiem konieczne dla osiągnięcia ważnego celu społecznego, ani nie jest odpowiednie od realizacji takiego celu.

Wprowadzenie takiej regulacji jest także sprzeczne z wyrażoną w art. 22 Konstytucji RP zasadą swobody działalności gospodarczej. Założenie bowiem obowiązku prowadzenia działalności inwestycyjnej bez możliwości swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych w zakresie związanego z nią ryzyka i oczekiwanych zysków jest nie do pogodzenia z tą zasadą. Wprowadzenie zamkniętej listy sposobów inwestowania środków rezerwy płynnej kas stanowi ograniczenie swobody

działalności gospodarczej, godzące w samą istotę tego prawa, a przy tym wprowadzone bez dostatecznego uzasadnienia. Nie wskazano bowiem dlaczego wiele innych źródeł inwestowania, także bezpiecznych, jak choćby lokaty terminowe w bankach, nie zostało zamieszczonych na tej liście. Należy wskazać, że choć troska o bezpieczeństwo środków rezerwy płynnej kas mogłaby być uzasadnieniem ograniczenia źródeł ich inwestowania przez Kasę Krajową, gdyby nie była ona wyspecjalizowanym podmiotem, który w sposób bezpieczny i efektywny od lat zarządza zarówno istotną częścią środków rezerwy płynnej kas, jak i środkami funduszu stabilizacyjnego, podmiotem, który sprawował i w założeniu ustawy z 5 listopada 2009 r. nadal sprawować ma szereg istotnych funkcji, m. in. funkcję stabilizacyjną, funkcję płynnościową, funkcję kontrolną, funkcję wnioskowania o działania nadzorcze do Komisji Nadzoru Finansowego, funkcję reprezentacji interesów kas. Skoro więc ustawodawca obdarzył Kasę Krajową tak dużym zaufaniem w wielu dziedzinach, uznając jej doświadczenie i kompetencje w zakresie organizacji funkcjonowania systemu SKOK, brak jest przyczyn aby ograniczyć jej swobodę właśnie w dziedzinie inwestowania środków rezerwy płynnej kas, w której to dziedzinie Kasa Krajowa przez wiele lat wykazała się bezpieczeństwem i efektywnością podejmowanych działań.

Regulacja ta narusza także zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, albowiem inne podmioty w podobnej sytuacji (banki, które prowadzą działalność inwestycyjną w oparciu o powierzone im depozyty) nie podlegają tak daleko idącym ograniczeniom inwestowania środków, nawet środków własnej rezerwy płynnej, podlega im tylko Kasa Krajowa. Nawet banki zrzeszające, w których utrzymywana jest rezerwa obowiązkowa banków spółdzielczych, nie podlegają podobnym ograniczeniom w zakresie dokonywania inwestycji z tych środków.

Rozwiązanie, zakładające obowiązek prowadzenia przez Kasę Krajową działalności polegającej na przyjmowaniu środków rezerwy płynnej kas przy jednoczesnym zamknięciu możliwości inwestowania tych środków według starannie i ostrożnie

dokonanego własnego wyboru i przymuszeniu do inwestowania w instrumenty o niskiej rentowności narusza także zasadę ochrony własności, wyrażoną w art. 64 Konstytucji RP. Ochronie tego przepisu podlega bowiem także jako prawo majątkowe uprawnienie do korzystania z posiadanych zasobów, w tym korzystania z nich przez inwestowanie środków pieniężnych.

c)

przepis art. 1 pkt 17 Jest niezgodny z art. 20, wyrażającym zasadę społecznej gospodarki rynkowej i art. 22 Konstytucji RP, chroniącym swobodę działalności gospodarczej. W myśl tego przepisu Komisja Nadzoru Finansowego ma uzyskać kompetencję do zatwierdzania wzorców umów zawieranych pomiędzy Kasą krajową i kasami w zakresie: doradztwa prawnego, organizacyjnego i finansowego, organizowania szkoleń i prowadzenia działalności wydawniczej, opracowywania standardów świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji oraz systemów informatycznych, przyjmowania lokat, udzielania pożyczek i kredytów, pośredniczenia w przeprowadzaniu rozliczeń pieniężnych i wydawania kart płatniczych, czyli właściwie w całym zakresie działalności Kasy Krajowej innej niż kontrola nad kasami i reprezentacja ich interesów wobec władzy publicznej oraz opiniowanie aktów prawnych dotyczących kas.

Tak głęboka ingerencja organu władzy publicznej w działalność spółdzielni, a w szczególności w działalność spółdzielni na rzecz jej członków nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony ważnego interesu publicznego, mogącej uzasadniać ograniczenie wolności działalności gospodarczej Kasy Krajowej. Zważyć trzeba, że ingerencja ta obejmuje właściwie całość działalności gospodarczej Kasy Krajowej (kontrola i reprezentacja interesów oraz opiniowanie aktów prawnych nie należą bowiem do gospodarczej sfery działalności Kasy Krajowej), bowiem Kasa Krajowa zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z 5 listopada 2009 r. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. prowadzi działalność wyłącznie na rzecz spółdzielczych kas. Rozwiązanie to

oznacza w istocie przejęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego decydującego wpływu na kształt wszystkich umów cywilnoprawnych stanowiących podstawę świadczenia usług przez Kasę Krajową. Należy też podkreślić, iż zasadą jest, że ingerencja legislacyjna w kształt wzorców umów następuje dla ochrony konsumentów, natomiast wprowadzenie instytucji zatwierdzania przez organ władzy publicznej wzorców umów o świadczenie usług, zawieranych pomiędzy dwoma profesjonalnymi uczestnikami obrotu, dwoma przedsiębiorcami jest rozwiązaniem bardzo wyjątkowym, wymagającym szczególnego uzasadnienia. Takiego uzasadnienia brak w przypadku zaskarżonego przepisu. Oznacza to nie tylko naruszenie art. 22 Konstytucji RP, ale także art. 2 ustawy zasadniczej w aspekcie wynikającej z niego zasady subsydiarności.

W zakresie naruszenia zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej warto zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis ogranicza nie tylko wolność działalności Kasy Krajowej, ale także spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które na skutek jego wprowadzenia tracą możliwość negocjowania z Kasą Krajową zasad współpracy gospodarczej. Zaskarżony przepis wyłącza w odniesieniu do kas i Kasy Krajowej zastosowanie jednej z fundamentalnych zasad społecznej gospodarki rynkowej jaką jest zasada swobody umów w zakresie kształtowania stosunków cywilnoprawnych.

Jak wskazał w opinii z kwietnia 2013 r., sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Senatu prof. dr hab. M. Chmaj, „wprowadzenie [...] wymogu zatwierdzenia przez KNF wzorca umowy zawieranej między Kasą Krajową a skokami regulującego działalność Kasy Krajowej, o której mowa w art. 44 ust. 2 pkt 3-8, stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność i samorządność skoków. Konieczność ochrony tych przymiotów spółdzielni, jakimi są skoki, podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r.”

Całkowicie niezasadna jest argumentacja, która padała ze strony przedstawicieli wnioskodawców w toku prac legislacyjnych nad ustawą, iż rozwiązanie to jest odpowiednikiem kompetencji KNF do zatwierdzania umów zrzeczenia zawieranych

przez banki zrzeszające z przystępującymi do nich bankami spółdzielczymi. Umowa zrzeszenia jednak nie jest umową o świadczenie usług, lecz umową kształtującą stosunek pomiędzy bankiem zrzeszającym a jego udziałowcem. Jej odpowiednikiem jest raczej Statut Kasy Krajowej, który na podstawie innych przepisów podlega zatwierdzeniu przez KNF, a każda jego zmiana wymaga zgody KNF. Ingerencja KNF w relację między Kasą Krajową a zrzeszonymi w niej kasami jest więc nieporównywalnie głębsza niż ingerencja w relację między bankiem zrzeszającym a bankami spółdzielczymi. Takie rozwiązanie stanowi niedopuszczalną dyskryminację kas i Kasy Krajowej względem innych spółdzielni i organizacji spółdzielczych oraz ich członków, a także w stosunku do wszystkich innych przedsiębiorców i narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 Konstytucji RP.

d)

przepis art. 1 pkt. 19 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, który ogranicza do 5 lat kadencję członków rady nadzorczej Kasy Krajowej jest niezgodny z art. 2 (w aspekcie zasady proporcjonalności oraz zakazu retroakcji).

Po pierwsze bowiem wprowadzone nim ograniczenie nie znajduje żadnego uzasadnienia, jego dostatecznego uzasadnienia nie przedstawiono też w toku prac legislacyjnych, co stanowi o naruszeniu zasady proporcjonalności ingerencji legislacyjnej. Należy podkreślić, że Statut Kasy Krajowej przewiduje, że kadencja rady nadzorczej trwa lat 6, nie ma więc żadnej racjonalnej przyczyny aby dokonywać ingerencji legislacyjnej w statutową swobodę kształtowania jej struktury organizacyjnej po to, aby o rok zmienić długość kadencji; nie ma żadnego racjonalnego argumentu, który przemawiałby za wyższością pięcioletniej kadencji nad kadencją sześcioletnią. Ustawodawca ma prawo dokonywać zmian ram prawnych działania organizacji, jednak zmiany takie muszą być uzasadnione (tak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 marca 1995 r., K 13/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 6, s. 73).

Taka zmiana, ukształtowanej od lat zgodnie z obowiązującym prawem, struktury organizacyjnej działającej osoby prawnej, stanowi też naruszenie art. 2 Konstytucji RP w aspekcie wyprowadzanej z niego zasady zakazu wstecznego działania ustawy, czy też w aspekcie konieczności zapewnienia ochrony tzw. interesów w toku.

Regulacja zaskarżonego przepisu narusza też zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, albowiem analogicznego ograniczenia długości trwania kadencji rady nadzorczej nie wprowadza ani ustawa - Prawo spółdzielcze w odniesieniu do spółdzielni, ani też ustawa – Prawo bankowe lub ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w stosunku do banków spółdzielczych, zaś Kodeks spółek handlowych wprowadza takie ograniczenie jedynie w odniesieniu do spółek akcyjnych (385 § 1 ksh), które są podmiotami całkowicie odmiennymi od, działającej w formie spółdzielni osób prawnych, Kasy Krajowej.

Jak pisał w swojej opinii z sierpnia 2012 r. prof. dr hab. Andrzej Bałaban, „przepisy nowelizacji zawierają szereg ograniczeń w sferze kadencyjności organów Kas. Kwestie te leżą w sferze autonomii spółdzielni i materii statutowych i regulacja ustawowa nie ma tu żadnego uzasadnienia, zwłaszcza, że nie występuje w przypadku innych instytucji finansowych takich jak: banki spółdzielcze, domy maklerskie, towarzystwa ubezpieczeń, etc”. Jak wskazano w opinii prof. dra hab. M. Chmaja, sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Senatu, w zakresie wprowadzenia tego ograniczenia swobody działalności Kasy Krajowej dochowanie wymogów zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) jest wątpliwe. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r. Kp 10/09, nadmierna ingerencja ustawodawcy w struktury spółdzielcze narusza ich samodzielność i samorządność. Specyfika działalności SKOK-ów nie uzasadnia ograniczenia prawa ich członków do podejmowania decyzji w podstawowych sprawach.”

Zaskarżona regulacja stanowi także niedopuszczalne ograniczenie wolności zrzeszania się, której istotnym aspektem jest także swoboda regulowania w Statucie spółdzielni

długości kadencji rady nadzorczej. Zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP albowiem dokonane w nim ograniczenie swobody członków stowarzyszenia w kształtowaniu kadencji organu nadzoru nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie znajduje godziwej podstawy w standardach, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak zapewnienie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolność i prawa innych osób. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 1998 r. K 34/97 wolność zrzeszania się to prawo decydowania członków zrzeszenia o jego sprawach i o wyborze jego organów.

e)

przepis art. 1 pkt. 20 lit. a ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 (w aspekcie zasady proporcjonalności), wprowadzenie bowiem obowiązku powoływania zarządu na określoną kadencję oraz wprowadzenie ograniczenia długości kadencji do 4 lat są ograniczeniami wprowadzonymi bez dostatecznego uzasadnienia; regulacja ta narusza też art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, jest to bowiem bezzasadna ingerencja w strukturę działającej osoby prawnej, albowiem Kasa Krajowa, która wybrała zarząd na czas nieoznaczony i której statut przewiduje powoływanie zarządu na takiej zasadzie, będzie musiała zmienić swój statut. Jak wskazano wyżej, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 marca 1995 r., K 13/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 6, s. 73 określił, że ustawodawca ma prawo dokonywać zmian ram prawnych działania organizacji, jednak zmiany takie muszą być uzasadnione, natomiast w toku prac legislacyjnych nie przedstawiono żadnego uzasadnienia przemawiającego za wyższością kadencyjności zarządu Kasy Krajowej w stosunku do powoływania go na czas nieoznaczony oraz za ograniczeniem kadencji do lat 4.

Zaskarżony przepis jest sprzeczny także z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, albowiem stawia on Kasę Krajową bez żadnego powodu w pozycji gorszej niż wszystkie inne spółdzielnie, w tym niż banki spółdzielcze, a także spółki inne niż akcyjne, w których decyzja o wprowadzeniu kadencyjności zarządu jest swobodną decyzją członków albo wspólników, podejmowaną w akcie założycielskim. Powyższe ograniczenie nie jest ani konieczne ani uzasadnione, a nawet może być niepożądane z punktu widzenia sprawności funkcjonowania Kasy Krajowej. Także w art. 369. § 1 Kodeksu spółek handlowych, który wprowadza w odniesieniu do spółek akcyjnych zasadę kadencyjności powoływania zarządu, wskazuje, że okres sprawowania funkcji przez członka zarządu nie może być dłuższy niż pięć lat, podczas gdy w Kasie Krajowej kadencję zarządu ograniczono do lat czterech. Ograniczenie to jest tym bardziej niezrozumiałe, że w przypadku Kasy Krajowej osoby, które sprawowały funkcję członka zarządu w dacie wejścia w życie ustawy z 5 listopada 2009 r. podlegają zatwierdzeniu na stanowisku członka zarządu, zaś w razie gdy powołanie na takie stanowisko następuje później, powołanie trzech członków zarządu, w tym prezesa wymaga zgody Komisji Nadzoru Finansowego.

Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP albowiem godzi w samą istotę wolności zrzeszania się, ograniczając członków w możliwości funkcjonalnego, sprawdzonego w ponad dwudziestoletniej praktyce jej funkcjonowania, ukształtowania struktury organizacyjnej Kasy Krajowej. Ograniczenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie znajduje godziwej podstawy w standardach, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak zapewnienie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolność i prawa innych osób.

Przepis zaś art. 1 pkt. 20 lit. c ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 (w aspekcie zasady proporcjonalności), wprowadzenie bowiem zakazu łączenia funkcji członka rady nadzorczej albo zarządu kasy z funkcją członka

zarządu lub pracownika Kasy Krajowej stanowi ograniczenie wprowadzone bez dostatecznego uzasadnienia; regulacja ta jest także sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych, jest to bowiem bezzasadna ingerencja w strukturę działającej osoby prawnej, albowiem Kasa Krajowa i kasy, które zgodnie z prawem dokonały obsady stanowisk będą musiały ją zmienić, zaś osoby zajmujące jednocześnie opisane w zaskarżonym przepisie funkcje (choć objęły je zgodnie z prawem) będą musiały z niektórych z nich zrezygnować. W toku prac legislacyjnych nie przedstawiono żadnego uzasadnienia przemawiającego za koniecznością wprowadzenia takiego dodatkowego ograniczenia w zakresie łączenia funkcji (przepis art. 51 ust. 2 ustawy z 5 listopada 2009 r. stanowi, że 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, zaś art. 56 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze stanowi, że członkowie rady i zarządu nie mogą zajmować się interesami konkurencyjnymi wobec spółdzielni, a w szczególności uczestniczyć jako wspólnicy lub członkowie władz przedsiębiorców prowadzących działalność konkurencyjną wobec spółdzielni. Naruszenie zakazu konkurencji stanowi podstawę odwołania członka rady lub zarządu oraz powoduje inne skutki prawne przewidziane w odrębnych przepisach). Brak wskazania jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia tego ograniczenia w projekcie ustawy oraz jego nadmierność i nieadekwatność do konstrukcji prawnej kas i Kasy Krajowej jako przyczyny niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji wskazał w swojej opinii wykonanej na zlecenie Biura Analiz Senatu prof. dr hab. M. Chmaj.

Zaskarżony przepis jest sprzeczny także z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, albowiem stawia on kasy i Kasę Krajową (a także ich pracowników i członków organów) bez żadnego powodu w pozycji gorszej niż wszystkie inne spółdzielnie, niż banki i niż spółki, w stosunku do których takie ograniczenia nie obowiązują. Powyższe ograniczenie nie jest ani konieczne ani uzasadnione, a nawet może być niepożądane z punktu widzenia sprawności funkcjonowania kas i Kasy Krajowej, skoro przecież kasy

sprawują zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego, jako jej członkowie demokratyczną kontrolę właścicielską nad Kasą Krajową.

Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP albowiem godzi w samą istotę wolności zrzeszania się, ograniczając w sposób nadmierny członków w możliwości brania udziału w działalności zrzeszenia jakim jest Kasa Krajowa. Ograniczenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie znajduje godziwej podstawy w standardach, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak zapewnienie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolność i prawa innych osób. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, „specyfika działalności SKOK-ów nie uzasadnia ograniczenia prawa ich członków do podejmowania decyzji w podstawowych sprawach. W końcu z istoty tej formy organizacyjno-prawnej wynika, że podstawą działalności kas ma być wzajemne kredytowanie się członków z wkładów, wniesionych przez nich samych. Wszelkie rozwiązania normatywne powinny więc wzmacniać właścicielskie postawy członków kas, a nie sprowadzać ich do roli klientów.”

f)

przepis art. 1 pkt. 22 ustawy z 16 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje dodanie w art. 55 ustawy z 5 listopada 2009 r., regulującego tworzenie i przeznaczenie funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej, ustępu 1a, który przewiduje obligatoryjne przekazanie przez Kasę Krajową na rzecz funduszu kas Bankowego Funduszu Gwarancyjnego całości wolnych środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej bezzwrotnie i nieodpłatnie w razie gdyby środki funduszu kas Bankowego Funduszu Gwarancyjnego uległy wyczerpaniu w związku z wypłatą środków gwarantowanych na rzecz członków niewypłacalnej kasy. W wersji przyjętej w I czytaniu ustawa nowelizująca przewidywała możliwość udzielania przez Kasę Krajową dotacji i pożyczek na rzecz BFG ze środków funduszu

stabilizacyjnego, jednak zostało ono zmienione. Z tego powodu uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera wskazania przyczyn uzasadniających rozwiązanie, polegające na bezzwrotnym i nieodpłatnym przekazaniu środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej na rzecz BFG.

Zaskarżony przepis narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP w wielu aspektach. Po pierwsze zawarte w tym przepisie rozwiązanie stanowi bezprecedensowy w systemie prawnym przypadek obligatoryjnej darowizny ze środków prywatnych, jakimi są w świetle art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze środki funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej. Zaskarżony przepis przewiduje obowiązek wypłacenia przez Kasę Krajową na rzecz BFG wolnych środków funduszu stabilizacyjnego w sytuacji, której zaistnienie jest całkowicie niezależne od Kasy Krajowej. Przepis prawny nie przewiduje odpowiedzialności Kasy Krajowej za działanie kas, które są odrębnymi osobami prawnymi, a od wejścia w życie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. To Komisja Nadzoru Finansowego posiada kompetencje władczego wpływania na działalność kas, kompetencji takich nie posiada Kasa Krajowa. W tej sytuacji zaskarżona regulacja narusza fundamentalne założenie demokratycznego państwa prawnego, jakim jest założenie obiektywnej przewidywalności obowiązków prawnych, zgodnie z którym podmiot prawa cywilnego może być obowiązany do świadczenia o charakterze czynnym (a takim świadczeniem jest świadczenie polegające na zapłacie środków pieniężnych) tylko wtedy, gdy przyjmie na siebie taki obowiązek w drodze czynności prawnej, albo gdy jest obowiązany do naprawienia wyrządzonej drugiemu szkody, szkody wyrządzonej przez niego albo osobę, za której działania ponosi odpowiedzialność. Nadto zaskarżone rozwiązanie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa poprzez to, że prowadzi do zaistnienia sprzeczności w obrębie systemu prawnego, gdyż jeśli środki funduszu stabilizacyjnego zostaną spożytkowane na wypłatę depozytów członkom niewypłacalnej kasy (co niewątpliwie jest ważnym celem społecznym, jednak celem

działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, nie zaś celem działalności Kasy Krajowej) nie będzie możliwa realizacja z tych środków innych funkcji Kasy Krajowej, a przede wszystkim funkcji stabilizacji finansowej kas. Funkcja polegająca na stabilizacji kas, czyli zapobieganiu przypadkom ich niewypłacalności jest nawet jeszcze bardziej doniosła niż usuwanie skutków zaistniałej już niewypłacalności. Przekreślenie możliwości realizacji nadrzędnego celu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, jakim jest stabilizacja, a więc zapobieganie niewypłacalności kas, wprowadzałoby zagrożenie dla bezpieczeństwa oszczędności członków, zgromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Zaskarżona regulacja jest także sprzeczna z zasadą społecznej gospodarki rynkowej wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP, której podstawowym elementem jest oparcie się na społecznym dialogu i współpracy partnerów społecznych, nie zaś możliwość zniweczenia majątkowych podstaw działania jednego z istotnych uczestników (Kasy Krajowej) bez możliwości jakiegokolwiek obrony swych praw i bez jakiegokolwiek z nim konsultacji, a także bez jakiegokolwiek wpływu na okoliczności powodujące takie pozbawienie majątku.

Przepis ten sprzeczny jest także z wyrażoną w art. 21 Konstytucji RP zasadą ochrony własności oraz dopuszczalności wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przewidziana w nim instytucja nieodpłatnego i bezzwrotnego przekazania na rzecz BFG wolnych środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej stanowi bowiem pozbawienie własności i to własności w znaczeniu najbardziej ścisłym, cywilnoprawnym. Zgodne z Konstytucją wywłaszczenie polega na odebraniu składnika majątkowego, niezbędnego na cele społeczne, w zamian za słusze odszkodowanie. Zaskarżony przepis zaś przewiduje odebranie środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej bez ekwiwalentu. Z tych samych przyczyn przepis ten jest także sprzeczny z art. 64 Konstytucji RP, w szczególności z wyrażoną w art. 64 ust. 3 zasadą iż ograniczenia własności nie mogą godzić w jej istotę. Bezzwrotne i nieodpłatne obligatoryjne przekazanie wolnych środków funduszu stabilizacyjnego

Kasy Krajowej na rzecz BFG niewątpliwie godzi w istotę prawa własności przysługującego Kasie Krajowej i kasom, przekreślając to prawo w sposób ostateczny.

Zaskarżony przepis stanowi też naruszenie przepisu art. 32 Konstytucji RP (zasada równości i zakaz dyskryminacji) albowiem w odniesieniu do żadnego innego podmiotu prawa ustawodawca nie przewiduje podobnej obligatoryjnej, nieprzewidywalnej darowizny z majątku prywatnego.

g)

przepis art. 1 pkt. 26 lit. a ustawy z 16 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 63 ust. 2b, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten uprawnia Komisję Nadzoru Finansowego do żądania od Kasy Krajowej dokonywania dowolnych zmian w sporządzanym przez Kasę Krajową planie kontroli w kasach. Taka ingerencja legislacyjna wydaje się nadmierna, zwłaszcza, że zostaje ona wprowadzona bez należytego uzasadnienia.

Komisja Nadzoru Finansowego posiada w pełnym zakresie samodzielne uprawnienie do prowadzenia kontroli w kasach, w przypadku więc gdy inaczej niż Kasa Krajowa ocenia potrzeby w zakresie kontroli w kasach może kontrole te prowadzić samodzielnie, według swobodnie przez siebie sporządzanego planu. W tej sytuacji uprawnienie do żądania dokonywania zmian w planie kontroli Kasy Krajowej wydaje się nadmierną ingerencją w jej swobodę działania. To uprawnienie nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego jest też uprawnieniem, które czyni jej nadzór nadmiernie uciążliwym, albowiem – w sytuacji gdy Kasa Krajowa nie uzyskuje żadnych środków publicznych na finansowanie sprawowanej przez nią funkcji kontrolnej, nałożenie na nią zwiększonych obowiązków kontrolnych na żądanie KNF może prowadzić do sytuacji, gdy Kasa Krajowa nie będzie w stanie tych obowiązków wykonać. Może także prowadzić do sytuacji, w której będzie zmuszona rezygnować zaplanowanych przez siebie kontroli, służących np. sprawdzeniu sposobu wykorzystania środków funduszu

stabilizacyjnego, a będzie musiała zastąpić je tymi, których wprowadzenia do planu kontroli zażąda KNF.

Zaskarżona regulacja jest także niezgodna z przepisem art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z tej zasady wynika, że uprawnienia organu władzy publicznej do ingerencji w sferę prawną obywatela winny być określone na tyle precyzyjnie, aby można było określić podstawy i granice dopuszczalnej ingerencji. Zaskarżony przepis zaś uprawnia Komisję Nadzoru Finansowego do żądania całkowicie dowolnych zmian w planie kontroli, sporządzanym przez Kasę Krajową, nie regulując granic takiego żądania, przesłanek jego zgłoszenia, wytycznych co do ich celu lub kierunku ani terminu zgłoszenia i realizacji żądania. Nie przyznaje też Kasie Krajowej prawa odmowy wprowadzenia żądanych zmian, nie przewiduje trybu uzgadniania wzajemnych stanowisk, lecz bezwarunkowy obowiązek Kasy Krajowej w zakresie realizacji żądania KNF. Taki sposób regulacji jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą praworządności.

h)

przepis art. 1 pkt. 26 lit. b ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Przepis ten zmienia dotychczasową podstawę prowadzenia przez Kasę Krajową kontroli w kasach, którą to podstawę pod rządami ustawy z 5 listopada 2009 r. w pierwotnym brzmieniu stanowiła metodyka przyjmowana przez Radę Nadzorczą Kasy Krajowej, zastępując ją rozporządzeniem Ministra Finansów. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiej zmiany, w toku prac legislacyjnych nie wskazano na jakąkolwiek wadę metodyki stanowiącej obecnie podstawę prowadzenia kontroli w kasach przez Kasę Krajową, metodyka ta w zakresie stanowiącego jej integralną część regulaminu prowadzenia czynności kontrolnych w kasach zawiera rozwiązania w pełni zgodne z rozwiązaniami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie trybu prowadzenia czynności kontrolnych w kasach i Kasie Krajowej przez Komisję Nadzoru Finansowego. Nadto

Komisji Nadzoru Finansowego przysługuje kompetencja do wydawania wobec Kasy Krajowej zaleceń, które – w razie gdyby zaistniała tak potrzeba, mogłyby odnosić się także do zmian w metodyce kontroli. Nie zachodzi więc żadna potrzeba zmiany regulacji w tym zakresie, a dokonana ingerencja legislacyjna jest zbędna, a przez to sprzeczna z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą subsydiarności.

Wprowadzana regulacja wydaje się sprzeczna także z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, z tego powodu, że materia, która została przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia nie jest materia, która powinna być regulowana w akcie wykonawczym. Akt taki jak rozporządzenie Ministra Finansów jest właściwy dla określenia zasad prowadzenia kontroli w kasach i Kasie Krajowej przez organ władzy publicznej czyli Komisję Nadzoru Finansowego. Minister Finansów może bowiem określać w drodze rozporządzenia obowiązki organu władzy publicznej. Natomiast regulowanie rozporządzeniem materii działania podmiotu prawa prywatnego, jakim jest Kasa Krajowa jako spółdzielnia osób prawnych, nie jest dopuszczalne. Jest to bowiem materia praw i obowiązków obywateli, czyli materia ustawowa. Nadto wytyczne dotyczące tego aktu wykonawczego nie zostały dostatecznie dookreślone, zgodnie z wymaganiami art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazał w swojej opinii, sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Senatu, prof. dr hab. Marek Chmaj, Konstytucja wymaga, by rozporządzenie było wydane w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (zarówno w odniesieniu do przedmiotu, jaki treści normowanych stosunków, a nadto w celu wykonania ustawy. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy”, lecz do samodzielnego uregulowania całego samodzielnego kompleksu zagadnień kontroli, co do których w kontekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań ani wskazówek (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., K 25/97). Jak wynika z brzmienia zaskarżonego przepisu, zakres spraw przekazanych do uregulowania Ministrowi Finansów został wyznaczony

szeroko, a przy tym nieprecyzyjnie. Decyzji organu władzy wykonawczej pozostawiono ukształtowanie istotnych zagadnień nadzoru Kasy Krajowej nad kasami, do uregulowania w rozporządzeniu przekazano kompleks zagadnień, mających znaczenie z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, zadaniem rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja norm ustawowych. Zaskarżona delegacja ustawowa nie pozwala na spełnienie przez organ wydający rozporządzenie wymogów stawianych przez Konstytucję. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny m. in. w orzeczeniu z dnia 22 kwietnia 1987 r. K 1/87, nie należy określać przedmiotu rozporządzenia za pomocą zwrotu „rozporządzenie określi zasady i tryb” wykonania obowiązku. Treść zawartego w zaskarżonym przepisie upoważnienia ustawowego pozostawia Ministrowi Finansów zbyt daleko idącą swobodę w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia.

i)

przepis art. 1 pkt. 35 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wprowadza nowe brzmienie przepisu art. 71 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. , zgodnie z którym Komisja Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru może zalecić kasie lub Kasie Krajowej w szczególności:

- 1) podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności lub osiągnięcia i przestrzegania norm
- 2) usunięcie w wyznaczonym terminie stwierdzonych uchybień
- 3) zwiększenie funduszy własnych
- 4) zaniechanie określonych form reklamy
- 5) usunięcie nieprawidłowości w zakresie przestrzegania ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W kolejnych ustępach tego artykułu, przewiduje kompetencje KNF do zastosowania wobec kas i Kasy Krajowej sankcji w postaci m. in. nakazania Kasie Krajowej ograniczenia zakresu działalności oraz nakazanie kasie lub Kasie Krajowej zaprzestania prowadzenia określonej działalności.

Taka regulacja narusza art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady subsydiarności (nałożenie bowiem na Kasę Krajową tych ciężarów nadzorczych nie znajduje żadnego uzasadnienia), a przede wszystkim zasady zaufania obywateli do państwa i zasady przyzwoitej legislacji, albowiem prowadzi do sprzeczności w systemie prawa oraz przyznaje organowi władzy publicznej kompetencje, które ze swej istoty nie mogą zostać zastosowane.

Zaskarżony przepis przewiduje kompetencje KNF do zalecenia Kasie Krajowej:

- podjęcia środków koniecznych do przywrócenia płynności lub osiągnięcia i przestrzegania norm (podczas gdy po pierwsze Kasa Krajowa nie podlega normom lub wskaźnikom w zakresie płynności, po wtóre ma ograniczony wpływ na swoją płynność finansową (np. zgodnie z art. 1 pkt 22 wolne środki jej funduszu stabilizacyjnego muszą być przez nią bezzwrotnie i nieodpłatnie przekazane na rzecz BFG, co niewątpliwie może zachwiać płynnością finansową Kasy Krajowej, czemu jednak Kasa Krajowa nie ma możliwości zapobiec)
- zwiększenia funduszy własnych (Kasa Krajowa nie podlega obowiązkowi utrzymywania funduszy własnych w określonej kwotowo lub wskaźnikowo wysokości)
- zaniechania określonych form reklamy (w sytuacji, gdy Kasa Krajowa, która prowadzi wyłącznie działalność przewidzianą w ustawie i wyłącznie na rzecz zamkniętego kręgu swoich członków nie reklamuje swej działalności w jakiegokolwiek formie). Powyższa regulacja nie przystaje więc do specyfiki ram prawnych gospodarki finansowej Kasy Krajowej. Przyznanie KNF takich kompetencji wobec Kasy Krajowej jest zbędne, a wobec powyższego stanowi ono niedopuszczalną w świetle art. 2 Konstytucji ingerencję legislacyjną.

Uprawnienie zaś KNF do nakazania Kasie Krajowej zaniechania działalności, do której prowadzenia Kasa Krajowa jest ustawowo obowiązana (Kasa Krajowa nie może prowadzić żadnej innej działalności niż ta, do prowadzenia której ustawa uprawnia ją i zobowiązuje), stoi w sprzeczności z przepisami art. 44 i innymi ustawy z 5 listopada 2009 r., które nakładają na Kasę Krajową obowiązek i wyznaczają granice jej działalności. Regulacja, która zakłada wewnętrzną sprzeczność w systemie prawa jest nie do pogodzenia z zasadą prawidłowej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa.

Zaskarżona regulacja sprzeczna jest także z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności, która wymaga, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 71 dozwala Komisji Nadzoru Finansowego na wydawanie wobec kas i Kasy Krajowej całkowicie dowolnych zaleceń (zaleceń, których granic nie wyznaczono, a w przypadku Kasy Krajowej podano przykłady zaleceń, które nie mogą się odnosić do jej działalności), a następnie – w przypadku stwierdzenia że nie są one realizowane, wydawanie wobec nich decyzji o zawieszeniu w czynnościach członka zarządu albo o nakazaniu zaniechania lub ograniczenia określonej działalności. Tak sformułowana kompetencja organu władzy publicznej nie odpowiada wymaganiom wynikającym z art. 7 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis jest także niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, które wymagają aby ramy prawne społecznej gospodarki rynkowej zakładały dialog i współpracę partnerów społecznych, nie zaś możliwość dowolnego wpływania na działalność podmiotów prawa przez organ władzy publicznej, bez żadnej odpowiedzialności za konsekwencje zmian kierunków działalności podmiotu prawa i bez konieczności ich uzgodnienia. Z kolei zasada ochrony wolności prowadzenia działalności gospodarczej zakłada, że ograniczenia tej wolności mogą być wprowadzone tylko ze względu na ważny interes publiczny, a takiego interesu publicznego, wymagającego ochrony właśnie w sposób przewidziany w zaskarżonym przepisie nie wykazano. Podkreślić też trzeba, że kompetencja organu władzy publicznej do zakazywania podmiotowi prawa

prowadzenia działalności określonego rodzaju godzi w samą istotę swobody działalności gospodarczej i z tego powodu – jeśli ma być wprowadzane - winno być wprowadzane z odpowiednią ostrożnością i precyzją.

j)

przepis art. 1 pkt. 36 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wprowadza automatyzm nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie:

- 1) zawieszenia w czynnościach członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej
- 2) ograniczenia zakresu działalności kasy lub Kasy Krajowej
- 3) odwołania członka zarządu kasy lub Kasy Krajowej
- 4) odwołania kuratora
- 5) odwołania likwidatora
- 6) zawieszenia działalności kasy.

Przepis ten narusza art. 2 Konstytucji zarówno w aspekcie zasady proporcjonalności (brak jest bowiem uzasadnienia dla wprowadzenia zawartej w nim regulacji), jak i zasady prawidłowej legislacji. Za wystarczające jest należy bowiem uznać uprawnienie organu administracji do nadania takim decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności, przewidziane w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze

postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie. Jak podkreśla się w literaturze i orzecznictwie na tle tego przepisu, użycie w art. 108 § 1 k.p.a. pojęcia "niezbędności" niezwłocznego działania oznacza, iż warunkiem orzeczenia o natychmiastowej wykonalności decyzji jest ustalenie, że nie można obejść się bez niezwłocznego wykonania określonego w decyzji obowiązku (uprawnienia), gdyż odsunięcie jego wydania w czasie zagraża wymienionym w tym przepisie dobrom, w tym m.in. zdrowiu, lub życiu ludzkiemu. Zagrożenie, o którym mowa w tym przepisie nie może być tylko prawdopodobne – musi mieć ono charakter realny. Nieprzypadkowo zasadą przyjętą przez ustawodawcę jest nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności w okolicznościach konkretnego przypadku, na podstawie ich analizy, nie zaś automatycznie, w oderwaniu od istnienia lub nieistnienia ważnego interesu społecznego. Dlatego zawarta w zaskarżonym przepisie regulacja, która automatycznie, w oderwaniu od przesłanek opisanych w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, nadaje ww. decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności, narusza przepis art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady subsydiarności i zaufania obywateli do państwa.

Zaskarżona regulacja narusza także przepis art. 78 Konstytucji RP. Wprowadzając bowiem automatyzm nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom administracyjnym KNF (co oznacza że decyzje te będą zawsze wykonalne, mimo ich zaskarżenia wnioskiem ponowne rozpatrzenie sprawy, choć w normalnym biegu postępowania administracyjnego obowiązuje zasada, że od każdej decyzji administracyjnej służy stronie środek zaskarżenia, którego wniesienie wstrzymuje wykonanie decyzji), godzi w samą istotę prawa do zaskarżenia każdej decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji. Już sytuacja, gdy zamiast środka zaskarżenia do organu II instancji stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy kierowany do tego samego organu, który orzekał w I instancji, stanowi pewne odstępstwo od prawa do zaskarżenia decyzji. Wprowadzenie zaś automatyzmu

nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy traci w ogóle jakikolwiek sens dla ochrony interesów prawnych strony postępowania.

k), l)

przepis art. 1 pkt. 38 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 72b, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Wprowadzany przepis 72b stanowi, że w razie powstania w Kasie Krajowej straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia albo powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, zarząd Kasy Krajowej obowiązany jest przystąpić do sporządzania programu postępowania naprawczego. Program ten Kasa Krajowa przedkłada KNF i zapewnia jego realizację. Komisja Nadzoru Finansowego może wyznaczyć Kasie Krajowej termin na opracowanie programu oraz zlecić jego uzupełnienie albo ponowne opracowanie, a w razie zaniechania realizacji tego obowiązku – zobowiązać Kasę Krajową do wszczęcia postępowania naprawczego.

Tymczasem Kasa Krajowa ma ograniczony wpływ na wynik swojej działalności czy też na swoją płynność finansową (np. zgodnie z art. 1 pkt 22 wolne środki jej funduszu stabilizacyjnego muszą być przez nią bezzwrotnie i nieodpłatnie przekazane na rzecz BFG, co niewątpliwie może zachwiać płynnością finansową Kasy Krajowej, czemu jednak Kasa Krajowa nie ma możliwości zapobiec). Uprawnienie zaś KNF do nakazania Kasie Krajowej zaniechania działalności, do której prowadzenia Kasa Krajowa jest ustawowo obowiązana (Kasa Krajowa nie może prowadzić żadnej innej działalności niż ta, do prowadzenia której ustawa uprawnia ją i zobowiązuje), stoi w sprzeczności z przepisami art. 44 i innymi ustawy z 5 listopada 2009 r., które nakładają na Kasę Krajową obowiązek i wyznaczają granice jej działalności. Regulacja, która zakłada

wewnętrzną sprzeczność w systemie prawa jest nie do pogodzenia z zasadą prawidłowej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa.

Opracowanie programu postępowania naprawczego zakłada, że w toku realizacji tego programu opracowujący go podmiot będzie prowadził działalność na innych zasadach niż te, według których działał dotąd, że zoptymalizuje ekonomicznie swą działalność, zwiększając zyski i ograniczając koszty. Kasa Krajowa zaś nie jest uprawniona do zaniechania działalności, do której prowadzenia jest ona ustawowo obowiązana (w tym działalności kontrolnej), ani do podjęcia innej działalności (Kasa Krajowa nie może prowadzić żadnej innej działalności niż ta, do prowadzenia której ustawa uprawnia ją i zobowiązuje), stoi w sprzeczności z przepisami art. 44 i innymi ustawy z 5 listopada 2009 r., które nakładają na Kasę Krajową obowiązek i wyznaczają granice jej działalności. Kasa Krajowa nie może też zoptymalizować zasad swojej działalności, tak aby zwiększyć jej efektywność ekonomiczną (np. zgodnie z art. 38 ustawy z 5 listopada 2009 r. w brzmieniu ustalonym ustawą ma obowiązek wypłacać kasom oprocentowanie środków rezerwy płynnej w ustawowo określonej minimalnej wysokości, zgodnie z art. 44 ust. 4 działalność prowadzi na podstawie umów, których wzory zatwierdza Komisja Nadzoru Finansowego, Kasa Krajowa podlega bardzo ścisłym ograniczeniom inwestowania, które w myśl nadawanego ustawą brzmienia art. 38 ustawy z 5 listopada 2009 r. ulegają dalszemu zacieśnieniu). Regulacja, która zakłada wewnętrzną sprzeczność w systemie prawa jest nie do pogodzenia z zasadą prawidłowej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa. Nie do pogodzenia z tymi zasadami jest również regulacja, która nakłada na obywatela niemożliwy do wykonania obowiązek, a takim niemożliwym obowiązkiem byłby obowiązek sporządzenia programu naprawczego, który zmierzałby do ograniczenia kosztów działalności (ustawa wprowadza przecież także obowiązek dokonywania przez Kasę Krajową na żądanie KNF zmian w planie kontroli w kasach, które to zmiany mogą istotnie zwiększać koszty działalności Kasy Krajowej) albo podjęcia działalności bardziej zyskowej.

Z tych samych przyczyn niezgodny z art. 2 Konstytucji RP jest także przepis art. 1 pkt. 39 lit a ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do Kasy Krajowej i nie przekazania przez nią programu postępowania naprawczego lub nieskuteczności realizacji tego programu. Niezgodność ta jest w przypadku tego ostatniego przepisu jeszcze jaskrawsza, albowiem przewiduje on odpowiedzialność Kasy Krajowej za skuteczność realizacji programu postępowania naprawczego, na którą to skuteczność Kasa Krajowa ma wpływ jeszcze mniejszy niż na powstanie przesłanek obowiązku sporządzenia takiego programu i jego treść.

f) , m)

przepis art. 1 pkt. 39 lit d i e ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP albowiem stanowią one ograniczenie uprawnień Kasy Krajowej dokonane bez dostatecznego uzasadnienia oraz zbędną ingerencję legislacyjną. W dotychczasowym brzmieniu przepis o wynagrodzeniu zarządcy komisarycznego ustanowionego w kasie (art. 73 ust. 7 ustawy z 5 listopada 2009 r.) przewidywał, że jego wynagrodzenie ustala Komisja Nadzoru Finansowego po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej oraz przewidywał zastrzeżenie, że w kasie, w której prezes zarządu otrzymuje wynagrodzenie, wynagrodzenie zarządcy nie może być wyższe niż wynagrodzenie prezesa zarządu kasy. Opinia Kasy Krajowej w tym przedmiocie uzasadniona była przede wszystkim tym, że Kasa Krajowa pełni wobec kas funkcję stabilizacyjną, udzielając kasom, których sytuacja ekonomiczna jest zagrożona, a taką jest zawsze kasa, w której ustanawia się zarządcę komisarycznego, pomocy z funduszu stabilizacyjnego. W tym zakresie ustawa niczego nie zmienia, uzasadnienie dla zasięgnięcia opinii Kasy Krajowej w przedmiocie wynagrodzenia zarządcy komisarycznego pozostaje więc aktualne.

Niezasadną ingerencją legislacyjną jest także zniesienie górnej granicy wynagrodzenia zarządcy komisarycznego, którą wyznaczało wynagrodzenie prezesa zarządu kasy. Skoro bowiem zarządca komisaryczny ustanowiony jest w celu naprawy sytuacji ekonomicznej kasy, uzasadnione jest zachowanie umiaru przy ustalaniu jego wynagrodzenia, a przynajmniej nie ustalanie wynagrodzenia zarządcy w większej wysokości niż wynagrodzenie prezesa zarządu kasy.

Brak jest uzasadnienia dla powołanych zmian legislacyjnych, naruszają więc one zasadę proporcjonalności.

n)

przepis art. 1 pkt. 40 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 73a ust. 2, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Przepis ten wprowadza dla Komisji Nadzoru Finansowego kompetencję do ustanowienia w kasie lub Kasie Krajowej zarządcy komisarycznego z tego powodu, że skład zarządu nie odpowiada wymogom ustawy.

Jak się wydaje, zaskarżony przepis stanowi nadmierną ingerencję legislacyjną, wprowadza dla KNF kompetencję nadzorczą, która czyni nadzór nadmiernie uciążliwym dla kas i Kasy Krajowej.

Zgodnie ze wprowadzanym ustawą przepisem art. 73a ust. 1, Komisja Nadzoru Finansowego może ustanowić zarządcę komisarycznego w kasie lub Kasie Krajowej gdy jej działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie przepisów prawa. Kompetencja ta dotyczy więc także takich naruszeń prawa, które polegają na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy dotyczących zarządu kasy lub Kasy Krajowej. Po co w takim razie odrębny przepis, który przyznaje KNF kompetencję do ustanowienia zarządcy komisarycznego w sytuacji gdy skład zarządu nie odpowiada wymogom

ustawy, ale ta „nieodpowiedniość” nie ma cech ani rażącego, ani uporczywego naruszania prawa.

Biorąc pod uwagę, że przepisy określające przesłanki wyrażenia przez KNF zgody na powołanie prezesa zarządu kasy oraz członków zarządu Kasy Krajowej nie są ostre (ocenne są takie okoliczności jak rękojmia ostrożnego i stabilnego zarządzania czy posiadanie kwalifikacji niezbędnych do kierowania jej działalnością), a wykładnia wielu przepisów dotyczących zarządu nie jest jednoznaczna (przepisy te jeszcze nie były stosowane w praktyce, brak więc utrwalonego sposobu ich stosowania, zapadłego na ich tle orzecznictwa czy literatury przedmiotu), należy liczyć się z możliwością zaistnienia na tle tych przepisów sporów pomiędzy kasami i Komisją Nadzoru Finansowego, które trafią pod rozstrzygnięcie sądów administracyjnych.

W tej sytuacji zaskarżony przepis należy uznać za aktualizujący zagrożenie nadużycia wynikających z niego uprawnień, wynikające stąd, że Komisja Nadzoru Finansowego może sama, stosując przepisy powierzające jej możliwość dokonywania arbitralnej oceny członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej, tworzyć przesłanki wprowadzenia w kasie lub Kasie Krajowej zarządcy komisarycznego z tego powodu, że skład zarządu nie odpowiada prawu. Jak się wydaje skutkiem tego przepisu może być omięcie konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie sądu administracyjnego I i II instancji w przedmiocie powołania członka zarządu i wprowadzenie zarządcy komisarycznego zanim orzeczenie sądu odpowie na pytanie o zgodność składu zarządu z przepisami prawa.

Z tego względu zaskarżony przepis należy ocenić jako niezgodny z art. 2 Konstytucji RP z tego powodu, że narusza zasadę zaufania obywateli do państwa, ustanawia nadmierną uciążliwość nadzoru a przy tym prowadzi do obejścia przewidzianej w systemie prawnym kontroli sądowej nad rozstrzygnięciami organów administracji publicznej, a przy tym narusza zasadę prawidłowej legislacji poprzez zbyt niejasne określenie przesłanek ingerencji nadzorczej.

Zaskarżony przepis jest sprzeczny także z art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości i zakazu dyskryminacji, system prawny nie przewiduje bowiem podobnych przesłanek ingerencji nadzorczej wobec innych instytucji kredytowych (banków).

Należy zważyć, iż wyrażanie przez organ nadzoru zgody na powołanie członków zarządu nie stanowi wobec kas wymogu prawa europejskiego (jak wskazano na wstępie, kasy zwolnione są spod wymogów dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe). Wprowadzenie więc wobec kas i Kasy Krajowej dalej idących niż w stosunku do banków uprawnień organu nadzoru w sytuacji gdy skład zarządu nie odpowiada przepisom prawa, wprowadzone bez dostatecznego uzasadnienia narusza art. 32 Konstytucji RP.

o)

przepis art. 1 pkt. 41 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, albowiem stanowi, dokonaną bez dostatecznego (a w zasadzie bez jakiegokolwiek) uzasadnienia, ingerencję legislacyjną w funkcjonujące od niemal dwudziestu lat zasady funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Treścią tego przepisu jest uchylenie art. 74 ustawy z 5 listopada 2009 r., w myśl którego jeśli ze sprawozdania finansowego kasy wynika, że jej majątek nie wystarczy na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, a wierzyciele nie wyrażą zgody na ich pokrycie, sąd na wniosek wierzycieli lub Kasy Krajowej wydaje postanowienie o wykreśleniu kasy z rejestru bez przeprowadzania postępowania upadłościowego. Przepis taki znajdował się od początku także w obowiązującej poprzednio ustawie z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Jego celem jest umożliwienie w procedurze bardzo prostej, niekosztownej i nie wiążącej się z narażeniem reputacji kas, zakończenia bytu prawnego kasy tak małej, że jej majątek nie wystarczy na koszty postępowania upadłościowego, która jednak stała się niewypłacalna. Jak się wydaje zdarzenie takie

winno zostać uznane za przesłankę, aktualizującą po stronie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wypłatę środków z tytułu zwrotu depozytów na rzecz członków takiej kasy w ramach objęcia depozytów w kasach gwarancjami BFG (taka sytuacja aktualizuje wypłatę środków z ubezpieczenia depozytów albo wypłatę na zasadzie przepisu art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej), natomiast usuwanie z systemu prawnego tej instytucji prawnej nie wydaje się celowe.

p)

przepis art. 1 pkt. 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w jakim w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74c, w zakresie w jakim przepisy art. 74c przewidują możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy (ust. 3,4,5,6,9, 11, 12, 13), jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, oraz w zakresie w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy (ust. 11), jest niezgodny z art. 2, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, a także w zakresie w jakim w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy przepisy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających stosuje się odpowiednio (ust. 12), jest niezgodny z art. 2, 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przejęcie kasy przez bank stanowi wyłom od zasady, w myśl której połączenie dotyczy podmiotów o takiej samej lub podobnej formie prawnej, a przy tym dokonywane jest według procedury zapewniającej ochronę praw członków (wspólników) wszystkich łączących się podmiotów. Banki krajowe działają przede wszystkim w formie spółek akcyjnych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są zaś spółdzielniami. Polski

system prawny nie reguluje w żadnym miejscu procedury połączenia spółki akcyjnej ze spółdzielnią. Oznacza to, że w istocie nie wiadomo w jaki sposób, na jakich zasadach, połączenie takie miałyby nastąpić, jakie prawa w banku przejmującym uzyskiwaliby członkowie kasy przejmowanej. W konsekwencji można dopuścić taką interpretację, w myśl której do czasu uchwalenia przepisów regulujących takie przejęcie, jego realizacja w praktyce nie byłaby możliwa, ewentualnie taką, w myśl której zasady połączenia określałaby w sposób arbitralny Komisja Nadzoru Finansowego w decyzji o przejęciu lub innym akcie. Niezależnie od tego, którą z możliwych interpretacji zaskarżonego przepisu przyjmiemy, w obu przypadkach będzie on niezgodny z art. 2 Konstytucji, z którego należy wyprowadzić zarówno normę zakazującą stanowienia przepisów niemożliwych do wykonania, jak również zakaz stanowienia przepisów, które regulują prawa i obowiązki adresatów bez zachowania pewnych minimalnych wymagań w zakresie ich dookreślenia.

W razie przyjęcia takiej interpretacji zaskarżonego przepisu, która zakłada, iż zasady przejęcia kasy przez bank krajowy, działający w formie spółki akcyjnej określi w sposób dowolny Komisja Nadzoru Finansowego, wydająca decyzję o przejęciu, należy wskazać, iż zaskarżony przepis narusza także wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę praworządności. Zgodnie z tą zasadą organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, jeśli brak jest wyznaczających te podstawy i granice przepisów, organ władzy publicznej ingerując w prawa i obowiązki adresatów prawa narusza zasadę praworządności. Sprzeczny z tą zasadą jest zaś przepis ustawy, przyznający organowi władzy publicznej kompetencję do takiego arbitralnego działania, w szczególności działania, które określi zakres praw obywateli do ich prywatnego majątku.

Sprzeczne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego jest także zawarte w zaskarżonym przepisie przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego kompetencji do wydania decyzji o przejęciu przez bank krajowy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. O ile bowiem

przejęcie kasy może znajdować uzasadnienie w konieczności ochrony ważnego interesu społecznego (skoro bowiem przejęcie kasy ma zapobiec jej upadłości, związanemu z tym ryzyku reputacji dla całego systemu SKOK, a nawet szerzej systemu instytucji kredytowych, a także konieczności dokonywania wypłat na rzecz członków niewypłacalnej kasy z tytułu zwrotu depozytów z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego lub funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej, taka konstrukcja posiada społeczne uzasadnienie), o tyle przejęcie wybranych składników jej majątku, przy pozostawieniu w kasie tych składników, na których przejęcie nie ma chętnego, nie realizuje tych celów. Przeciwnie, przejęcie atrakcyjniejszych składników majątku kasy pogarsza sytuację majątkową kasy, zagrożonej niewypłacalnością. Zaskarżone przepisy nie wprowadzają dostatecznie precyzyjnej regulacji, która mogłaby zapobiec takiemu zagrożeniu, przeciwnie, przyznają Komisji Nadzoru Finansowego całkowitą swobodę decydowania o tym jakie składniki majątkowe kasy zostaną przeznaczone do przejęcia. Nadto zaskarżony przepis wyłącza konieczność uzyskiwania zgody wierzycieli i członków kasy na takie przejęcie, nie tylko nie zabezpiecza więc ich interesów, ale wprost w te interesy godzi.

Taka regulacja jest sprzeczna zarówno z zasadą subsydiarności (nie chroni bowiem ważnego interesu społecznego), a nawet naraża ten interes społeczny na uszczerbek, z zasadą prawidłowej legislacji i określoności norm prawnych, a także godzi w spójność systemu prawnego, przez co narusza art. 2 Konstytucji RP.

Regulacja ta jest także sprzeczna z art. 7 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę praworządności, albowiem przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego kompetencję do dowolnego dysponowania składnikami majątkowymi kasy i przyznawania ich bankowi przejmującemu (jedyne ograniczenie zostało wprowadzone w art. 74c ust.6 i dotyczy wyłącznie przejęcia wybranych składników kasy przez inną kasę). Zaskarżone przepisy nie wyznaczają nie tylko granic swobody KNF w tym zakresie, ale nawet zasad którymi KNF winna kierować się przy podejmowaniu decyzji o przejęciu wybranych składników majątkowych kasy. KNF zyskuje przy tym kompetencję do dowolnego

decydowania o tym, kto stanie się dłużnikiem wierzycieli kasy (do wydania decyzji o przejęciu wybranych praw i składników majątkowych nie jest potrzebna ani ich zgodna, ani zgoda członków) oraz o tym, jaki majątek pozostanie źródłem zaspokojenia tych wierzycieli, zobowiązania wobec których nie zostaną przejęte.

Zaskarżona regulacja (w zakresie przejmowania wybranych składników majątku kasy, w szczególności bez zgody wierzycieli i członków kasy) godzi także w wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która zakłada iż gospodarka ta jest oparta na własności prywatnej (zaś majątek spółdzielni, zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze jest prywatną własnością jej członków – oddanie tego majątku do dokonywanej arbitralnie przez KNF dyspozycji na rzecz banków, bez zachowania choćby minimum ochrony interesów członków kasy niewątpliwie jest nie do pogodzenia z tą wartością), na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (podczas gdy w myśl zaskarżonych przepisów dochodzi do zaprzeczenia tym wartościom poprzez zadysponowanie majątkiem członków kasy na rzecz banku przejmującego, bez zapewnienia ochrony interesów członków kasy czy jej wierzycieli).

Zaskarżony przepis jest także sprzeczny z art. 32 Konstytucji RP, albowiem w nieuzasadniony sposób dyskryminuje kasy względem wszystkich innych spółdzielni (żadne inne spółdzielnie nie podlegają bowiem nie tylko przymusowemu przejęciu przez podmiot działający w innej formie prawnej, prowadzącemu do przekreślenia ich spółdzielczej formy prawnej, ale w ogóle nie podlegają przymusowemu połączeniu nawet z inną spółdzielnią – samo przejęcie kasy przez inną kasę znajduje uzasadnienie w konieczności ochrony ważnego interesu społecznego, jakim jest zapobieżenie niewypłacalności kasy, nie znajduje jednak dostatecznego uzasadnienia możliwość przejęcia spółdzielni przez spółkę akcyjną). Zaskarżony przepis dyskryminuje też kasy w stosunku do banków, w przypadku których nie przewiduje się przejęcia ich wybranych składników majątkowych. Skoro więc rozwiązanie takie nie jest niezbędne dla ochrony stabilności finansowej systemu bankowego, tym bardziej nie jest ono niezbędne dla ochrony stabilności finansowej systemu kas.

Należy też podkreślić, iż nie przewiduje się w żadnej sytuacji możliwości przejęcia banku przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, ani przejęcia przez kasę wybranych składników majątkowych banku.

Zaskarżony przepis jest także sprzeczny z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Rozwiązanie zakładające przejęcie kasy przez bank działający w formie spółki akcyjnej, implikuje bowiem pozbawienie członków kasy przysługującego im prawa do majątku kasy i wszelkich innych praw majątkowych wynikających ze stosunku członkostwa w spółdzielni, choć majątek spółdzielni stanowi ich prywatną własność. Rozwiązanie zakładające przejęcie wybranych składników majątku kasy, która pozostaje przy tym wyłącznie odpowiedzialna z pozostawionego jej majątku za niepodlegające przejęciu zobowiązania, stanowi bezpośrednio i niedopuszczalne odebranie praw majątkowych bez żadnego ekwiwalentu. Rozwiązanie takie godzi nie tylko w prawa członków spółdzielni, którzy jako jej udziałowcy bezpośrednio tracą przysługujące im prawa do majątku zrzeszającej ich spółdzielni, ale także w prawa wierzycieli spółdzielni, których szanse zaspokojenia ulegają istotnemu zmniejszeniu.

Należy zważyć, iż ani przejęcie kasy, ani przejęcie jej wybranych składników majątkowych nie wymaga zgody członków ani wierzycieli kasy, nie przewidziano też żadnych innych mechanizmów zapewniających ochronę praw członków i wierzycieli kasy, co pogłębia sprzeczność zaskarżonej regulacji z konstytucyjną zasadą ochrony własności. Sprzeczność tą pogłębia także brak określenia warunków granicznych dopuszczalności przejęcia wybranych składników majątku kasy.

Zaskarżone rozwiązanie jest także sprzeczne z wyrażoną w art. 12 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji wolnością zrzeszania się. Godzi bowiem w samą istotę tej wolności, prowadząc do przekreślenia wybranej przez członków formy zrzeszenia. Jak wskazano wcześniej, w żadnym innym punkcie system prawny nie przewiduje dokonywanego na podstawie decyzji organu władzy publicznej odebrania członkom zrzeszenia wybranej dla niego formy. Należy podkreślić specyfikę spółdzielni zrzeszającej osoby fizyczne (albo osoby fizyczne i osoby prawne) wśród innych

korporacji – członkowie korzystają z równego prawa głosu na walnym zgromadzeniu, niezależnie od liczby posiadanych udziałów, spółdzielnie są zrzeszeniami osób, nie kapitału, spółdzielcza kasa jest szczególną spółdzielnią, w której zysk nie podlega podziałowi między jej członków, lecz jest w całości przeznaczany na kapitał kasy, spółdzielnią, która świadczy usługi wyłącznie na rzecz swoich członków. Przejęcie kasy przez bank działający w formie spółki akcyjnej prowadzi nieuchronnie do przekreślenia spółdzielczych praw członków, do zmarginalizowania ich prawa w spółce przejmującej; nawet w razie przejęcia przez bank spółdzielczy sytuacja prawna członków kasy ulegałaby ogromnym zmianom, wynikającym z odmienności organizacji i działalności banków spółdzielczych i kas.

Istotną gwarancją ochrony interesów członków kasy na wypadek przejęcia przez bank byłaby ustawowa regulacja procedury i zasad takiego przejęcia, praw członków w banku przejmującym. Takiej regulacji jednak zaskarżony przepis nie przewiduje, przeciwnie, uchyla wprost wymóg zgody członków i wierzycieli kasy na przejęcie. W tej sytuacji zaskarżona regulacja niewątpliwie narusza art. 12 i 58 ust. 1 Konstytucji, a dokonane w niej wyłączenie wolności zrzeszania się nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony ważnego interesu publicznego.

Z art. 12 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji niezgodna jest także regulacja dotycząca przejęcia wybranych składników majątkowych kasy, a więc pozbawienie członków zrzeszenia dowolnie przez organ władzy publicznej wybranych elementów substratu majątkowego utworzonej przez nich osoby prawnej, pogłębiającego zagrożenie stabilności finansowej zrzeszenia i prowadzące do jego likwidacji. Jest to w istocie mechanizm przymusowego zakończenia bytu prawnego zrzeszenia, po uprzednim pozbawieniu członków zgromadzonego w nim majątku. Skoro rozwiązanie takie nie zapobiega niewypłacalności kasy, lecz przeciwnie – pogłębia lub wywołuje taki stan, nie znajduje ono uzasadnienia w konieczności ochrony ważnego interesu publicznego. Głębokie zastrzeżenia wobec zaskarżonej regulacji wyraził w swojej

opinii z lutego 2013 r. dr hab. Piotr Zakrzewski, specjalista z zakresu prawa spółdzielczego.

Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie obejmującym wprowadzenie w ustawie z 5 listopada 2009 r. przepisu 74c ust. 12, zgodnie z którym w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy przepisy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających stosuje się odpowiednio. Przepisy te przewidują, że w przypadku łączenia się banków spółdzielczych działających na różnych terenach, teren działania banku przejmującego ulega powiększeniu o teren działania banku przejętego w dniu połączenia, a zmiana statutu banku spółdzielczego, będąca wynikiem dostosowania terenu działania do terenu działania w związku z połączeniem nie wymaga zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego. Kasy nie mają terytorialnych ograniczeń swej działalności, ani obowiązku określania obszaru, na którym prowadzą działalność. Zawsze więc przejęcie przez choćby najmniejszy bank spółdzielczy jakiegokolwiek składnika majątku kasy, prowadzić będzie do zniesienia jakichkolwiek ograniczeń terytorialnych jego działania. Takie rozwiązanie zaprzecza sensowi istnienia przepisu art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, co narusza wynikającą z art. 2 zasadę prawidłowej legislacji.

W innym przypadku niż przejęcie kasy lub wybranych składników jej majątku, bank spółdzielczy może prowadzić działalność na terenie całego kraju, jednak pod warunkiem uzyskania odpowiedniego kapitału (zgodnie z art. 5 ust. 1b ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających jest to minimum 5 mln euro, zaś dla działania na obszarze województwa – 1 mln euro). W przypadku przejęcia kasy lub jej wybranych składników majątkowych, obszar działania banku spółdzielczego będzie ulegał zwiększeniu do terytorium całego kraju mimo niespełnienia wymogów kapitałowych. Takie rozwiązanie narusza wyrażoną w art. 32

Konstytucji zasadę równości pomiędzy bankami spółdzielczymi. Na okoliczność tą wskazała m. in. opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 19 lutego 2013 r.

r)

Przepis art. 1 pkt. 42 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 roku w zakresie w jakim w ustawie z 5 listopada 2009 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74c ust. 9 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP albowiem bez dostatecznego uzasadnienia, a właściwie bez jakiegokolwiek uzasadnienia, wprowadza wyłom od zasady, zgodnie z którą sąd administracyjny, uznając skargę za zasadną może uchylić decyzję administracyjną albo stwierdzić jej nieważność. W myśl zaskarżonego przepisu sąd administracyjny, w razie uznania za zasadną skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań może orzec tylko jej wydaniu z naruszeniem prawa. Kontrola sądów nad decyzjami organów administracji jest jedną z podstawowych zasad praworządności. Wyłączenie możliwości orzeczenia o uchyleniu lub nieważności decyzji administracyjnej czyni tą kontrolę iluzoryczną, nieskuteczną jako środek ochrony interesów obywateli. Takie rozwiązanie musi być wprowadzane ze szczególną rozważą i ostrożnością. Nie zostało ono jednak w ogóle uzasadnione. Dlatego też należy ocenić je jako sprzeczne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą subsydiarności.

W wypadkach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, stwierdzenie niezgodności decyzji administracyjnej z prawem przewiduje się tylko wtedy, gdy od wydania decyzji upłynęło więcej niż 10 lat (jednak nie jest to przeszkodą do stwierdzenia nieważności m. in. decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa) albo gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Przepisy szczególne zupełnie wyjątkowo przewidują wydanie wyroku stwierdzającego niezgodność decyzji administracyjnej z prawem w miejsce wyroku uchylającego decyzję administracyjną albo stwierdzającego jej nieważność. Ponadto żadne z tych przepisów nie przewidują wydania wyroku stwierdzającego niezgodność decyzji

administracyjnej z prawem jako jedyne go możliwego w sprawie rozstrzygnięcia, eliminując całkowicie możliwość wydania przez sąd wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję albo stwierdzającego jej nieważność. Taką wyjątkową regulację stanowią przepisy art. 13 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, w którym ustawodawca określił, że w przypadku uwzględnienia skargi na decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od rozpoczęcia budowy takiego lotniska może jedynie stwierdzić jej wydanie z naruszeniem prawa. Taka wyjątkową regulację zawiera też art. 31 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zgodnie z którym w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo. Ta zupełna wyjątkowość instytucji stwierdzenia niezgodności decyzji administracyjnej z prawem jest uzasadniona tym, że znajduje ona zastosowanie tylko w ostateczności, gdy stan faktyczny sprawy jest taki, że uchylenie decyzji jest niemożliwe, a stwierdzenie jej nieważności powodowałoby zbyt dotkliwe skutki. Orzeczenie o stwierdzeniu niezgodności z prawem od innych typów orzeczeń odróżnia to, że po jego wydaniu decyzja nie wygasa, lecz pozostaje w mocy i wiąże nadal, w związku z czym należy mówić o nieosiągnięciu celu przez skarżącego, nieskuteczności jego skargi i podobieństwie sytuacji do oddalenia skargi. Brak uzasadnienia dla tak daleko idącego ograniczenia praw kas i ich członków czyni zaskarżone rozwiązanie sprzecznym z zasadą subsydiarności, którą to sprzeczność pogłębia jeszcze przypadkowy i nieprzemyślany charakter wprowadzonego ograniczenia praw obywateli.

Zgodnie bowiem z art. 74c ust. 8 od decyzji o przejęciu kasy lub jej wybranych składników majątkowych rada nadzorcza kasy może wnieść do sądu

administracyjnego skargę w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji ani przejęcie majątku kasy przez inną kasę albo bank krajowy przejmujący. Przepisu art. 127 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się. W przepisie tym wprowadzono z jednej strony istotne skrócenie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a nadto – w pewnym zakresie - wyjątek od zasady, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji, chyba, że sąd postanowi inaczej. W tym przepisie przewidziano, że wniesienie skargi wstrzymuje zbywanie majątku kasy w likwidacji albo przejmowanie jej majątku przez inną kasę lub bank. Przyjęcie takiego rozwiązania wskazuje wyraźnie, że ustawodawca założył oczekiwanie na ewentualny wyrok sądu w sprawie decyzji i nie podejmowania w tym czasie czynności, które faktycznie uniemożliwiłyby powrót do stanu jaki istniał przed wydaniem decyzji. Tym samym wprowadzając przepis art. 74c ust. 8 założono wprost, że wyrok w sprawie decyzji o przejęciu, kasy może tą decyzję uchylić lub stwierdzić jej nieważność.

Wprowadzony w drodze poprawki Senatu zaskarżony przepis art. 74c ust. 9 czyni norę wynikającą z art. 74c ust. 8 bezprzedmiotową. Zgodnie bowiem z art. 74c ust. 9 gdy zostanie wydana decyzja o przejęciu kasy, a przejmowanie jej majątku zostanie na skutek jej zaskarżenia wstrzymane do czasu rozpoznania skargi przez sąd administracyjny, nie będzie istniała prawna możliwość by decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego, niezależnie od wyroku sądu będzie ona podlegała wykonaniu. Wstrzymywanie więc jakichkolwiek działań faktycznych w oczekiwaniu na wyrok sądu nie miałoby więc sensu. Okoliczności te wskazało w swojej opinii z dnia 16 kwietnia 2013 r. Biuro Analiz Sejmowych. Taka pozbawiona wewnętrznej konsekwencji regulacja narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji. Należy podkreślić, że – jak orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2007 r. P 28/07 – dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest złamaniem zasady poprawnej legislacji.

Zaskarżone rozwiązanie zaburza funkcjonowanie zasady trójpodziału i równowagi władz, przyznając rozstrzygnięciu organu władzy wykonawczej przewagę w stosunku do możliwego rozstrzygnięcia sądu. Tym samym zaskarżony przepis narusza art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis jest także niezgodny z art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Podobnego rozwiązania nie przewiduje się w przypadku decyzji o przejęciu banku, która pełni w systemie prawa podobną funkcję, jak decyzja o przejęciu kasy. Tym bardziej nie jest ono uzasadnione w przypadku decyzji o przejęciu wybranych składników majątkowych kasy. Podobne rozwiązanie, w postaci wyłączenia możliwości uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej przez sąd, przewidziane zostało wyłącznie w przypadku decyzji administracyjnych koniecznych do realizacji inwestycji o podstawowym znaczeniu dla infrastruktury kraju. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia aby w stosunku do decyzji o przejęciu kasy ograniczać kontrolę sądową w sposób dalej idący niż w stosunku do decyzji o przejęciu banku oraz aby ograniczyć taką kontrolę wobec decyzji o przejęciu wybranych składników majątkowych kasy, która nie znajduje swojego odpowiednika w regulacjach przewidzianych dla banków.

Zaskarżona regulacja jest sprzeczna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP albowiem ustanawia ona, bez dostatecznego uzasadnienia, ograniczenie skuteczności ochrony praw strony wnoszącej skargę do sądu administracyjnego od decyzji organu administracji publicznej. O ile orzeczenie o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej prowadzi do zaspokojenia interesu prawnego strony wnoszącej skargę, o tyle orzeczenie o niezgodności decyzji z prawem nie stanowi w pełni skutecznego środka ochrony praw strony w stosunku do której wydano decyzję z naruszeniem prawa. Z powyższych względów zaskarżony przepis jest także niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 9 czerwca 1998

r., K 28/97, z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, na konstytucyjne prawo do sądu składa się m. in. prawo do wyroku sądowego rozumiane jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: pozytywny, który zobowiązuje ustawodawcę do odpowiedniego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania oraz negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na okoliczność, że zaskarżona regulacja odbiera skarżącemu – mimo pozostawienia mu formalnego prawa do wyroku – prawo do rzeczywistego, znaczącego, doniosłego dla jego praw i interesów, rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd i uniemożliwia mu całkowicie odwrócenie skutków prawnych decyzji, ogranicza ona prawo do sądu, chronione przez art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie należy zważyć, że zaskarżona regulacja nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony jakiegokolwiek dobra publicznego. Ochrona takiego dobra publicznego stała się przyczyną dla której Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalną, ograniczającą prawo do sądu, regulację zawartą w powołanych wcześniej przepisach ustawy o szczególnych zasadach realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r. K 4/10). Takiego uzasadnienia jednak zaskarżona regulacja nie posiada. Na okoliczności te wskazano m. in. w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 16 kwietnia 2013 r.

Zaskarżona regulacja jest także sprzeczna z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pozbawia bowiem zrzeszenie, jakim jest spółdzielcza kasa, skutecznej ochrony w wypadku wydania takiej decyzji administracyjnej, która prowadzi do ustania bytu prawnego zrzeszenia. Ograniczenie skutecznej ochrony sądowej praw członków zrzeszenia właśnie w zakresie takiej decyzji, która ma najbardziej fundamentalne znaczenie dla realizacji przysługującej im wolności zrzeszania się godzi

w istotę tej wolności, pozwalając organowi władzy publicznej decydować o istnieniu bądź nieistnieniu zrzeczenia w sposób ostateczny.

Tryb wprowadzenia zaskarżonego przepisu do ustawy narusza art. 118 w zw. z art. 119 Konstytucji RP. O ile materia decyzji nadzorczej o przejęciu kasy lub wybranych składników jej majątku stanowi od początku materię inicjatywy ustawodawczej, która stała się ustawą z 19 kwietnia 2013 roku, o tyle należy wskazać, że wprowadzenie takiego rozwiązania jak wyłom od zasady, że sąd administracyjny uprawniony jest do uchylecia lub stwierdzenia nieważności zaskarżonej niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej wykracza poza materię tej inicjatywy. Rozwiązanie zawarte w zaskarżonym przepisie zostało wprowadzone do ustawy w drodze poprawki Senatu, a więc już po zakończeniu kolejnych czytań ustawy w Sejmie. Z uwagi na okoliczność, że doniosłość tego rozwiązania polega przede wszystkim na zmianie podstawowych dla systemu prawnego Rzeczypospolitej zasad postępowania przed sądami administracyjnymi należy uznać, że wykracza ono poza materię ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Okoliczność zgłoszenia poprawki w tym zakresie dopiero na etapie prac Senatu spowodowała zaniechanie odpowiednich konsultacji społecznych tego fundamentalnego rozwiązania, w tym jego konsultacji z Prokuratorem Generalnym i Sądem Najwyższym.

s)

przepis art. 1 pkt 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP w aspekcie zasady subsydiarności. Przepis ten ogranicza zbywanie przez kasy wierzytelności z tytułu pożyczek i kredytów udzielonych członkom. Wprowadzenie tych ograniczeń nie zostało w projekcie ustawy w jakikolwiek sposób uzasadnione, nie wykazano ani konieczności takiego ograniczenia dla ochrony ważnego interesu społecznego, ani przydatności opisanej regulacji dla osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, ani wreszcie tego że korzyści z

wprowadzenia takiej restrykcyjnej regulacji przewyższają nad negatywnymi dla gospodarki finansowej SKOK skutkami wprowadzanego ograniczenia. Należy podkreślić, iż aktywa w postaci wierzytelności z tytułu udzielonych członkom pożyczek i kredytów wyczerpują niemal cały majątek spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (oprócz jej rezerwy płynnej). Jedynym właściwie zabezpieczeniem, jakie spółdzielcza kasa może zaoferować podmiotowi, udzielającemu jej kredytu lub pożyczki (w tym Kasie Krajowej lub Narodowemu Bankowi Polskiemu, które są ustawowymi kredytodawcami dla kas, mającymi jednocześnie obowiązek uzależnienia udzielenia kredytu od ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia) jest przeniesienie na ten podmiot wierzytelności wobec członków. Zbycie wierzytelności w celu ich ściągnięcia jest z kolei jednym z podstawowych sposobów optymalizacji windykacji tych wierzytelności, stosowanym przez kasy z dobrym skutkiem od wielu lat. Zahamowanie kasom obu tych możliwości stanowi istotne ograniczenie ich możliwości działania. Taka głęboka ingerencja legislacyjna winna w demokratycznym państwie prawnym znajdować uzasadnienie w konieczności ochrony ważnego interesu społecznego.

Przepis ten jest także sprzeczny z przepisami art. 20 i 22 Konstytucji RP, ustanawiającymi zasadę społecznej gospodarki rynkowej i zasadę ochrony swobody działalności gospodarczej. Ograniczenie tej ostatniej wolności może nastąpić tylko wtedy, gdy jest konieczne dla ochrony ważnego interesu publicznego, wymagającego ochrony właśnie poprzez takie ograniczenie. Takiej konieczności projektodawcy nie wskazali. Z kolei zasada społecznej gospodarki rynkowej zakłada dialog i współpracę partnerów społecznych, nie zaś możliwość dowolnego wpływania na działalność podmiotów prawa przez ustawodawcę, bez żadnej odpowiedzialności za konsekwencje zmian zasad działania podmiotu prawa i bez konieczności ich uzgodnienia. Należy podkreślić, iż zbywanie wierzytelności kredytowych w celu ich ściągnięcia jako optymalizacja procesu windykacji służy zwiększeniu bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w kasach przez ich członków, na akcję kredytową kasa wykorzystuje bowiem środki pochodzące z depozytów członkowskich. Wprowadzenie

więc zakazu takiego zbywania nie tylko ogranicza swobodę działalności gospodarczej kas, ale także zmniejsza bezpieczeństwo oszczędności zgromadzonych w kasach przez ich członków. Ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, polegające na wyłączeniu możliwości dokonywania cesji wierzytelności kredytowych w celu ich ściągnięcia oraz wyłączeniu możliwości dokonywania cesji wierzytelności kredytowych na zabezpieczenie udzielanego kasie kredytu (w konsekwencji prowadzące do istotnego ograniczenia możliwości zaciągania kredytu przez kasę, a więc do istotnego ograniczenia możliwości jej działania, a nawet do zagrożenia płynności kasy poprzez uniemożliwienie jej ustanowienia zabezpieczenia kredytu płynnościowego), niewątpliwie godzi w samą istotę wolności gospodarowania, będąc z tego powodu ograniczeniem niedopuszczalnym.

Zaskarżony przepis narusza także ustanowioną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Będące bowiem podmiotami podobnymi w istotnym zakresie – instytucjami kredytowymi w rozumieniu Dyrektywy w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe – banki, nie zostały objęte podobnymi ograniczeniami swobody zbywania wierzytelności kredytowych, przeciwnie wprowadzono wobec nich w ustawie - Prawo bankowe przepisy sprzyjające takiemu zbywaniu, wprowadzając instytucję prawną sekurytyzacji.

Zaskarżony przepis narusza także wyrażoną w art. 64 Konstytucji RP zasadę ochrony własności, godzi bowiem w samą istotę tego prawa, odbierając kasie możliwość racjonalnego gospodarowania najistotniejszymi składnikami jej majątku, w tym zbywania tych składników. Uprawnienie do rozporządzania posiadanymi aktywami stanowi istotę prawa własności w ujęciu konstytucyjnym. Również to ograniczenie nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony ważnego interesu publicznego.

t)

przepis art. 4 pkt. 5 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP poprzez to, że został skonstruowany sprzecznie z zasada sprawiedliwości. Przepis ten obejmuje zakaz łączenia stanowisko w organach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i organach podmiotów, w których złożone depozyty objęte są gwarancjami BFG. Jednakże zakaz ten obejmuje łączenie stanowisk w banku, spółdzielczej kasie lub Kasie Krajowej ze stanowiskiem w BFG a wyłączony spod tego zakazu jest bank korzystający ze wsparcia BFG w związku z przejściem kasy lub jej wybranych składników majątkowych. Jak się wydaje, właśnie w przypadku banku, który korzysta ze wsparcia BFG istnieje największe ryzyko zaistnienia konfliktu interesów i najsilniejsze byłoby uzasadnienie zakazu łączenia stanowisk w takim banku i BFG. W toku posiedzeń Sejmowej Komisji Finansów wskazywano, że uzasadnieniem dla zwolnienia z zakazu łączenia stanowisk banku korzystającego ze wsparcia BFG jest możliwość sprawowania przez BFG kontroli właścicielskiej nad takim bankiem poprzez osobę zasiadającą zarówno w organach tego banku i BFG. Kontrola właścicielska BFG nie musi być sprawowana za pośrednictwem członka jego organu. Natomiast ryzyko konfliktu interesów jest w opisywanej sytuacji bardzo wysokie.

Zaskarżony przepis jest także sprzeczny z art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji, albowiem brak jest uzasadnienia dla odmiennego, łagodniejszego potraktowania pracowników i członków organów banku korzystającego ze wsparcia BFG w stosunku do pracowników i członków organów banków niekorzystających z takiego wsparcia, kas a przede wszystkim Kasy Krajowej, która z kolei nie gromadzi depozytów gwarantowanych przez BFG. Jeśli uzasadnieniem wprowadzenia zakazu łączenia stanowisk jest ryzyko zaistnienia konfliktu interesów, to uzasadnienie to jest najsilniejsze w przypadku banku przejmującego kasę lub jej wybrane składniki majątkowe, natomiast nie występuje w

przypadku Kasy Krajowej. Z tej przyczyny zaskarżona regulacja nie daje się pogodzić z art. 32 Konstytucji RP. Na zaskakującą konstrukcję tego przepisu wskazano w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 19 lutego 2013 r. oraz w opinii dra hab. Piotra Zakrzewskiego, również z lutego 2013 r.

u)

przepis art. 4 pkt. 11 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w jakim w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadza przepis art. 20g, w zakresie w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy jest niezgodny z art. 2, 20, 32 oraz 64 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis przewiduje udzielanie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, z tworzonego w nim funduszu kas, wsparcia podmiotowi, przejmującemu wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy. Fundusz kas tworzony jest co do zasady wyłącznie ze środków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, wnoszonych w postaci opłat rocznych (przewidziano też wyjątkową możliwość zasilania go dotacjami z Kasy Krajowej lub budżetu państwa). Możliwość udzielania z tego funduszu wsparcia bankowi, a więc podmiotowi sektora, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, a w szczególności bankowi, który nie przejmuje kasy jako całości (co uchylałoby groźbę zaistnienia jej niewypłacalności i w pewnym stopniu przynajmniej uzasadniałoby udzielenie wsparcia podmiotowi przejmującemu), lecz jedynie wybrane składniki jej majątku, pozostawiając kasę w trudniejszym jeszcze położeniu niż przed przejęciem, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Z tego powodu zaskarżona regulacja narusza zasadę subsydiarności, zasadę sprawiedliwości i zasadę zaufania obywateli do państwa.

Jak się wydaje, dla zachowania zgodności takiej regulacji z art. 2 Konstytucji konieczne byłoby przynajmniej uregulowanie zasad pomocy, wskazujące na możliwość przyznania wsparcia w zakresie odpowiadającym przejęciu przez podmiot

przejmujący zobowiązań do wypłaty depozytów na rzecz członków kasy, której stabilność finansowa była zagrożona. Takie przejęcie bowiem, zapobiegające konieczności dokonania przez BFG wypłaty z funduszu kas na rzecz deponentów, stanowiłoby uzasadnienie dla udzielenia wsparcia z tego funduszu. Zaskarżony przepis nie zawiera jednak takiej niezbędnej regulacji.

Z uwagi na brak regulacji, wiążącej udzielenie wsparcia dla podmiotu przejmującego wybrane składniki majątkowe kasy z rozmiarem obciążeń, jakie podmiot ten na siebie przyjmuje i rozmiarem w jakim zwalnia on BFG z konieczności dokonania wypłat na rzecz deponentów, regulacja ta stanowi też naruszenie zasady społecznej gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej. Naruszenie to jest szczególnie jaskrawe w przypadku gdy wsparcie następuje na rzecz banku, a więc podmiotu, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, powstającego z opłat wnoszonych przez konkurujące z bankami spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Taka konstrukcja stanowi też naruszenie art. 64 Konstytucji RP, który zapewnia równą dla wszystkich ochronę własności. Zgodnie bowiem z treścią zaskarżonej regulacji, możliwe jest oddanie bankowi środków, pochodzących z opłat wnoszonych przez kasy na fundusz kas, powodujące uszczuplenie tego funduszu kas.

Zaskarżony przepis narusza też wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości, albowiem o ile nie jest możliwe w żadnym przypadku udzielenie z funduszy BFG przeznaczonych na wsparcie dla banków i tworzonych ze środków banków wsparcia na rzecz spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, o tyle przewiduje się możliwość udzielenia bankowi wsparcia ze środków funduszu kas (w tym w sytuacji, gdy bank ten przejmuje tylko wybrane składniki majątkowe kasy). Na głęboką niezgodność z Konstytucją takiej organizacji wsparcia z funduszu kas BFG wskazał w opinii z lutego 2013 r. dr hab. Piotr Zakrzewski.

przepis art. 4 pkt. 11 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w

jakim w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadza przepis art. 20j jest niezgodny z art. 2, 20, 32 oraz 64 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis przewiduje, że z tytułu udzielenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, z tworzonego w nim funduszu kas, wsparcia podmiotowi, przejmującemu wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy poprzez udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z nabywanymi składnikami majątkowymi i przejmowanymi zobowiązaniami albo poprzez udzielenie dotacji na pokrycie różnicy między wartością nabywanych składników majątkowych i przejmowanych zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych na rachunkach deponentów kasy do wysokości łącznej maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w kasie, liczonej jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów kasy, w której stwierdzono niebezpieczeństwo niewypłacalności, Funduszowi przysługuje roszczenie w stosunku do kasy, wobec której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, likwidowanej kasy, a w przypadku ogłoszenia upadłości kasy do jej masy upadłości. Jak wskazano wyżej, możliwość udzielania z funduszu kas wsparcia bankowi, a więc podmiotowi sektora, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, zwłaszcza zaś bankowi, który przejmuje tylko wybrane składniki majątku kasy albo nabywa jej przedsiębiorstwo, pozostawiając kasę w trudniejszym jeszcze położeniu niż przed przejęciem, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Tym bardziej nie znajduje uzasadnienia pogłębienie trudności finansowych kasy, zagrożonej niewypłacalnością, poprzez przekazanie bankowi najwartościowszych składników jej majątku, następnie udzielenie mu wsparcia ze środków kas, zgromadzonych na funduszu kas w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, a dalej jeszcze obciążenie tej zagrożonej niewypłacalnością kasy obowiązkiem zapłaty równowartości udzielonego wsparcia. Zaskarżona regulacja nie wypełnia testu proporcjonalności, jest ze swej istoty nieprzydatna dla osiągnięcia deklarowanego przez ustawodawcę celu w postaci zapobieżenia niewypłacalności kasy, a poprzez to zapobieżenia ryzyku reputacji w systemie SKOK, jest nieracjonalna i przypadkowa, a poprzez to narusza zasadę

subsydiarności, zasadę sprawiedliwości i zasadę zaufania obywateli do państwa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżona regulacja jest także niezgodna z wyrażoną w art. 20 Konstytucji zasadą społeczną gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej oraz solidarności partnerów społecznych. Zwłaszcza bowiem w przypadku gdy wsparcie następuje na rzecz banku, a więc podmiotu, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, funduszu, powstającego z opłat wnoszonych przez konkurujące z bankami spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zobowiązanie zagrożonej niewypłacalnością kasy do zwrotu równowartości pomocy udzielonej przez BFG ze środków kas dla podmiotu z konkurencyjnego systemu bankowego należy ocenić jako rażące zakłócenie zasad uczciwej gry rynkowej.

Taka konstrukcja stanowi też naruszenie art. 64 Konstytucji RP, który zapewnia równą dla wszystkich ochronę własności. Zgodnie bowiem z treścią zaskarżonej regulacji, możliwe jest nie tylko oddanie bankowi środków, pochodzących z opłat wnoszonych przez kasy na fundusz kas, powodujące uszczuplenie tego funduszu, ale nadto nałożenie na kasę – podmiot systemu SKOK obowiązku zapłaty na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego równowartości środków wydatkowanych poza ten system. Przede wszystkim jednak zaskarżona regulacja godzi w chronioną przez art. 64 Konstytucji zasadę ochrony własności, ponieważ przewiduje ona nałożenie na kasę, której wybrane składniki majątkowe zostaną przekazane innemu podmiotowi (co już pogłębia jej niestabilność finansową), kolejnych zobowiązań majątkowych, których powstanie dodatkowo pogłębia trudności finansowe kasy. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze majątek spółdzielni stanowi prywatną własność jej członków. Obciążenie tej prywatnej własności pasywami, których powstanie w żadnej mierze nie zależy od decyzji członków i ich działania, po tym jak – również niezależnie od nich, na skutek decyzji organu władzy publicznej, niektóre składniki tego majątku przejdą w inne ręce, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności, godzące w samą istotę tego prawa, a tej istoty nie może - w myśl

art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej - naruszać nawet ustawowe ograniczenie prawa własności.

Zaskarżony przepis narusza też wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości, albowiem o ile nie jest możliwe w żadnym przypadku udzielenie z funduszy BFG, przeznaczonych na wsparcie dla banków i tworzonych ze środków banków, wsparcia na rzecz spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, o tyle przewiduje się możliwość udzielenia bankowi wsparcia ze środków funduszu kas (w tym w sytuacji, gdy bank ten przejmuje tylko wybrane składniki majątkowe kasy), a następnie nałożenie na niewypłacalną kasę obowiązku zwrotu kwoty tego wsparcia. W takiej sytuacji dochodzi do rażąco nierównego potraktowania przez ustawodawcę praw członków zagrożonej niewypłacalnością kasy i akcjonariuszy banku przejmującego. Pierwsi zostają najpierw drodze aktu władzy publicznej pozbawieni przysługujących im praw do majątku kasy, a następnie zostają na należącą do nich kasę nałożone zobowiązania majątkowe; drudzy zaś otrzymują na mocy decyzji administracyjnej cudzy majątek (do którego jako akcjonariusze posiadają prawa udziałowe), a następnie jeszcze wsparcie majątkowe.

Na głęboką niezgodność z Konstytucją takiej regulacji, podwójnie krzywdzącej dla zagrożonej niewypłacalnością kasy, wskazał w opinii z lutego 2013 r. dr hab. Piotr Zakrzewski.

w)

Przepis art. 4 pkt. 16 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w jakim w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 o bankowym funduszu gwarancyjnym wprowadza przepis art. 38l pkt. 1, w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten zawiera definicję deponenta na potrzeby gwarantowania przez BFG wypłaty środków w przypadku niewypłacalności spółdzielczej kasy. Zarówno w przypadku banków, jak w przypadku

kas z grona deponentów, będących beneficjentami gwarancji BFG, wyłącza się te osoby, które mają wpływ na zarządzanie ryzykiem w banku albo kasie, a w konsekwencji wpływ na zaistnienie niewypłacalności uruchamiającej wypłatę gwarancji. Można wskazać, że specyfiką spółdzielczych kas jest posiadanie przez nie placówek terenowych nazywanych w praktyce działalnościami kas oddziałami, niespełniających jednak definicji oddziału w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Oddziały kas nie posiadają żadnej samodzielności decyzyjnej i organizacyjnej, składają się z kilku pracowników prowadzących bieżącą obsługę członków. Kierownicy i zastępcy kierowników oddziałów nie posiadają jakiegokolwiek wpływu na zarządzanie ryzykiem w działalności kasy czy też na zaistnienie niewypłacalności kasy, a nawet nie mają szans na uzyskanie wiedzy o grożącej niewypłacalności wcześniej niż wszyscy inni członkowie kasy. Nie istnieje więc w stosunku do nich żadne uzasadnienie dla wyłączenia ich z kategorii deponentów korzystających z gwarancji BFG. Z tej przyczyny zaskarżona regulacja jest sprzeczna z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą subsydiarności. Natomiast z uwagi na brak uwzględnienia specyfiki organizacji i działalności kas przy stanowieniu tego przepisu narusza on także zasadę prawidłowej legislacji.

Z uwagi na potraktowanie kierowników i zastępców kierowników oddziałów kas w sposób bez uzasadnienia gorszy od pozostałych członków spółdzielczych kas i gorszy niż klientów banków zaskarżony przepis narusza także wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości i zakaz dyskryminacji.

Zaskarżony przepis sprzeczny jest także z art. 64 Konstytucji RP, w nieuzasadniony sposób pozbawia on bowiem kierowników i zastępców kierowników oddziałów kas praw majątkowych, wynikających z gwarancji BFG na wypadek niewypłacalności kasy. Istnienie gwarancji wypłaty kwoty gwarantowanej w przypadku, gdy instytucja ustawowo upoważniona do przyjmowania depozytów nie może ich zwrócić deponentom, jest istotnym prawem majątkowym deponentów, chronionym nie tylko

przepisami prawa krajowego, ale także prawa europejskiego – dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE w sprawie systemu gwarantowania depozytów. Przepis art. 64 Konstytucji RP chroni własność w znaczeniu szerokim, obejmującym także takie prawa majątkowe, które nie mają postaci cywilnego prawa podmiotowego, lecz pewnego prawnie chronionego interesu, uprawnienia które aktualizuje się w razie zaistnienia określonych zdarzeń.

y)

Przepis art. 8 ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr ~~613~~ 613), jest niezgodny z art. 2. Przepis ten nakłada na spółdzielcze kasy obowiązek dostosowania do wymogów nowej ustawy zawartych pod rządami poprzednio obowiązującego prawa i zgodnie z tym prawem tzw. umów outsourcingowych, czyli umów o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośredniczenia w zawieraniu i zmianie umów o świadczenie przez kasy usług finansowych. Wymaganie dokonania przez podmiot prawa zmiany zasad swej działalności, wprowadzonych zgodnie z prawem pod rządami poprzedniej ustawy stanowi naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady niedziałania prawa wstecz. Naruszenie to, w przypadku zaskarżonego przepisu jest szczególnie jaskrawe, ustawodawca nałożył bowiem na kasy obowiązek zmiany umów, a więc czynności prawnych dwustronnych. Oznacza to, z jednej strony, że zmianie ulegną też prawa i obowiązki kontrahenta spółdzielczej kasy, który nawet nie jest adresatem zaskarżonego przepisu, z drugiej strony, że obowiązek nałożony na kasę w zaskarżonym przepisie nie może być przez nią wypełniony wyłącznie jej własnym działaniem. Dokonanie zmiany umowy wymaga bowiem porozumienia obu jej stron. Spółdzielcza kasa może nie mieć wpływu na wolę kontrahenta w zakresie zmiany umowy. Zatem zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji RP także poprzez to, że nakłada na podmiot prawa obowiązek, który może być niemożliwy do spełnienia.

Zaskarżone rozwiązanie narusza także zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz swobody działalności gospodarczej wyrażone w art. 20 i 22 Konstytucji RP. Brak jest ważnego interesu publicznego, który uzasadniałby takie rozwiązania. Przy tym zaskarżony przepis godzi w samą istotę wolności działalności gospodarczej, którą stanowi wybór kontrahentów w działalności gospodarczej, swoboda kształtowania umów stanowiących podstawę współpracy oraz ich zmiany i rozwiązywania, a także stabilność podstaw tej współpracy. Taka regulacja, zakładająca niestabilność współpracy pomiędzy przedsiębiorcą podejmującym się pośrednictwa na rzecz kasy i kasą, będąca daleko idącym odstępstwem od zasady *pacta sunt servanda* może stanowić czynnik zniechęcający przedsiębiorców do współpracy z kasami, albo wpływający na stawianie przez nich wyższych wymagań finansowych, rekompensujących taką niepewność. Takie rozwiązanie, które godzi w zasadę *pacta sunt servanda*, godzi tym samym w zasadę społecznej gospodarki rynkowej, której fundamentem jest solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, w tym kontrahentów.

Kasa postawiona w sytuacji obowiązku dostosowania umowy będzie narażona na poniesienie strat finansowych związanych z jednej strony z koniecznością zrehabilitowania kontrahentowi zmiany zasad współpracy i uzyskania jego zgody na tę zmianę. Natomiast przy braku zgody kontrahenta kasa będzie narażona na straty mogące wynikać z kar zastrzeżonych w umowie czy innego rodzaju odszkodowań w związku z odstąpieniem od umowy. Z tego względu zaskarżone rozwiązanie narusza wyrażoną w art. 64 Konstytucji RP zasadę ochrony własności. Na wątpliwości co do zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją wskazał także w swojej opinii z lutego 2013 r. dr hab. Piotr Zakrzewski.

z)

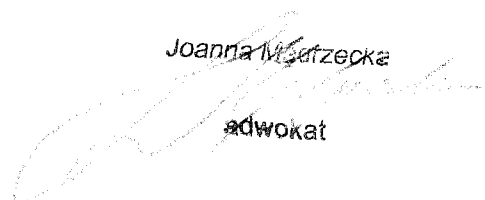
Przepis art. 13, zdanie wprowadzające ustawy z ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten

wprowadza dla ustawy, której druk obejmuje 64 strony, *vacatio legis* wynoszące zaledwie 14 dni. Ustawa nie tylko jest obszerna, ale także wprowadza szereg zupełnie nowych rozwiązań, mających przy tym znaczenie fundamentalne dla organizacji i działalności spółdzielczych kas i Kasy Krajowej. W toku prac legislacyjnych wielokrotnie zgłaszane były postulaty wydłużenia *vacatio legis*, także opinie wszystkich ekspertów zgodnie podkreślały taką konieczność. Jednakże wnioskodawcy powoływali się na argumentację, że z powodu długości trwania prac legislacyjnych oraz dlatego, że w pracach tych biorą udział przedstawiciele Kasy Krajowej, ustawowo upoważnionej do reprezentowania interesów spółdzielczych kas przed organami władzy publicznej należy uznać, że przepis ustawy znane są adresatom i nie zachodzi konieczność wydłużenia okresu *vacatio legis* ponad 14 dni. Argument ten jest całkowicie nietrafny nie tylko z tego powodu, że niemożliwością jest aby przedstawiciele Kasy Krajowej byli w stanie przekazywać na bieżąco informację o pracach legislacyjnych członkom spółdzielczych kas, których jest ponad 2,5 miliona, ale także dlatego że nie byłoby możliwe przygotowanie się przez kasy do stosowania przepisów ustawy z tego powodu, że brzmienie jej przepisów ulegało w toku kolejnych czytań w Sejmie, a także w toku prac Senatu głębokim zmianom, tak daleko idącym, że można mówić o kolejnych wersjach projektu. Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa wymaga wprowadzenia w ustawie odpowiedniego okresu przejściowego, odpowiedniego do zakresu i stopnia zmian dokonywanych w położeniu prawnym obywateli, tak aby zapewnione było poszanowanie tzw. interesów w toku, czyli stworzenie adresatom prawnych i faktycznych możliwości dostosowania się do nowych norm. W ustawie zastosowano minimalne *vacatio legis*, jakie przewidziane jest w ustawie z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych, mimo że wprowadza ona gruntowne zmiany organizacji i działalności kas, wymagające znacznego wysiłku organizacyjnego dla ich wprowadzenia, zaplanowania, przygotowania i zrealizowania nałożonych obowiązków. Termin wejścia w życie ustawy powinien być tak określony, by adresaci norm mogli zapoznać się z nowym prawem. Obywatel powinien mieć poczucie

względnej stabilności prawa, po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki swoich decyzji i działań, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/97 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2002 r., P 7/01).

Na okoliczność zastrzeżenia w ustawie zbyt krótkiego *vacatio legis* wskazano m. in. w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 19 marca 2013 r., podkreślając m. in., że może to spowodować niemożność wydania rozporządzeń, mających wykonywać przepisy ustawy (które zgodnie z § 127 Zasad techniki prawodawczej powinny wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane), a także w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 8 października 2012r., w której wskazywano na potrzebę jego wydłużenia do co najmniej 3 miesięcy. W opinii prof. dra hab. M. Chmaja, wykonanej na zlecenie Biura Analiz Senatu, opiniujący ten wskazał, iż „ustalony w ustawie 14-dniowy okres *vacatio legis* jest okresem zbyt krótkim, powodującym w istocie „zaskoczenie” adresatów ustawy, na których nakłada się liczne obowiązki w związku z szerokim zakresem wprowadzanych zmian w zakresie organizacji i działalności skoków. Takie działanie ustawodawcy jest wątpliwe z punktu widzenia dochowania gwarancji konstytucyjnych, wynikających z art. 2 Konstytucji.”

Z powyższych względów zaskarżone przepisy nie powinny zachować mocy obowiązującej.

Joanna Wszechcka

adwokat

Załączniki:

1. Lista podpisów Senatorów popierających wniosek
2. 6 odpisów Wniosku