

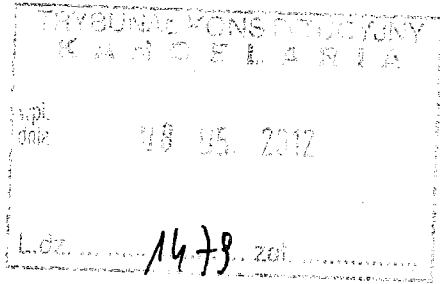
Warszawa, dnia 7 maja 2012 r.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DR2/500/019-2/DGR/2012/BMI9-3565

Sygn. akt U 2/12



Pan Liczba 1478 zol.
Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie!

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) oraz w związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2012 r., przedkładałam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2012 r., jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45):

- są zgodne z art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.),
- nie są niezgodne z art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
- są zgodne z art. 92 i art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 2 marca 2012 r. grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z ustawą o rachunkowości oraz Konstytucją RP przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Istotą wniosku jest zarzut naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez Ministra Finansów upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości poprzez uregulowanie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zasad dokonywania odpisów



z tytułu zmniejszenia wartości udzielonych pożyczek i kredytów w sposób odmienny niż to zostało przewidziane w art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, co w ocenie Wnioskodawców prowadzi do naruszenia wskazanych przepisów ustawy o rachunkowości, a w konsekwencji do naruszenia art. 92 i art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarzut niezgodności z art. 92 Konstytucji RP oraz art. 81 ust. 2 pkt 10 i art. 35b ustawy o rachunkowości.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakresu informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego.

Wprowadzenie przepisu art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zobowiązującego Ministra Finansów do określenia szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zwanych dalej „SKOK”, podyktowane było koniecznością uwzględnienia specyfiki działalności prowadzonej przez te podmioty, w szczególności dostosowania zasad rachunkowości SKOK do zmieniającego się otoczenia gospodarczego, w którym funkcjonują, potrzeby zapewnienia stabilności tych podmiotów oraz lokowanych w nich środków oraz wprowadzenia odpowiedniej precyzji uregulowań zapewniających możliwość właściwej oceny ryzyka występującego w działalności SKOK.

W wydanym, na podstawie przytoczonego przepisu upoważniającego, rozporządzeniu określono – zgodnie z jego treścią - szczególne zasady rachunkowości SKOK. Ustalając zakres przedmiotowego upoważnienia, a tym samym zakres przepisu upoważniającego, istotne jest ustalenie znaczenia pojęcia „zasad rachunkowości”. W art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustawodawca zamieścił definicję pojęcia „*zasady (polityka) rachunkowości*” oraz sprecyzował cel tej polityki. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu przez „*przyjęte zasady (politykę) rachunkowości*” rozumie się „*wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych*”. W literaturze przedmiotu podnosi się, iż polityka rachunkowości stanowi zbiór wybranych i stosowanych przez jednostkę rozwiązań (zasad) szczegółowych rachunkowości, dobranych indywidualnie do

specyfiki jej działalności i realizowanej, w taki sposób, by rzetelnie i wiarygodnie odzwierciedlić sytuację finansową i wyniki działalności podmiotu. Celem polityki rachunkowości jest bowiem zapewnienie odpowiedniej jakości sprawozdań finansowych. Rzetelność i wiarygodność informacji finansowych można uznać za nadrzędną cechę jakościową rachunkowości, mającą zapewnić użyteczność sprawozdań finansowych. W myśl art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, rachunkowość obejmuje m.in. wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego. W wyniku finansowym należy, bez względu na jego wysokość, uwzględnić – zgodnie z określoną w art. 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zasadą ostrożności, zmniejszenie wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów. Zasada ostrożności jest w praktyce realizowana między innymi przez aktualizację wartości należności w postaci odpisu aktualizującego, który uwzględnia stopień prawdopodobieństwa zapłaty. Odpis aktualizujący w bankach wykazywany jest w postaci utraty wartości – zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości i Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej, natomiast zgodnie z polskimi zasadami rachunkowości jako rezerwa celowa. Instrument w postaci utraty wartości czy rezerwy celowej, ma za zadanie wykazanie aktywu w wartości możliwej do odzyskania, czyli wartości realnej, a tym samym ograniczenie ryzyka i jednocześnie projekcji przyszłej straty. Zasady dokonywania odpisów określa art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którym wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego. Art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, został zamieszczony w rozdziale IV „Wycena aktywów i pasywów oraz ustalenie wyniku finansowego”. Art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, regulujący zasady wyceny aktywów i pasywów, w poszczególnych ustępach określa parametry wyceny oraz sposób wyceny dla poszczególnych składników bilansu. W świetle art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹ wycena należności na dzień bilansowy winna być dokonywana w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności. Kwota wymaganej zapłaty oznacza w przypadku należności przeterminowanych obowiązek naliczenia odsetek. Zachowanie ostrożności obliuguje zaś jednostkę do oceny ryzyka realizacji rozrachunków i utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, w przypadku gdy istnieje niepewność co do ich ściągальności. Ponadto z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, wynika, że dokumentacja przyjętych zasad (polityki) rachunkowości powinna opisywać w szczególności metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego.

W powyższym ujęciu polityka rachunkowości tworzy koncepcyjne ujęcie systemu rachunkowości i sprawozdawczości finansowej danej jednostki, determinujące przyszły obraz sytuacji finansowej i wyników finansowych podmiotu, prezentowany w sprawozdaniach finansowych. Zasady rachunkowości składające się na politykę rachunkowości jednostki muszą

¹ Z zastrzeżeniem art. 28 ust. 1 pkt 7a

zostać ujawnione w informacji dodatkowej, w części „Wprowadzenie do sprawozdania finansowego”. Polityka rachunkowości stanowi podstawowy element systemu finansowo-księgowego jednostki, na którym bazują pozostałe jego składniki, w tym w szczególności Zakładowy Plan Kont, odzwierciedlający techniczne aspekty prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zatem zasady rachunkowości to zbiór obowiązujących reguł, procedur i norm, które są stosowane w praktyce, aby dostarczane informacje o sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa, jego działalności gospodarczej i osiągniętych wynikach finansowych były pełne, jasne, rzetelne i użyteczne.

Analiza wskazanego zakresu pojęcia „*zasad rachunkowości*” wskazuje, że obszar tego pojęcia jest bardzo szeroki, przy czym ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, wyraźnie ten obszar precyzuje.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, dotyczące odpisów aktualizujących, mieszczą się w pojęciu zasad rachunkowości, tym samym przepisy te nie wykraczają poza zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w istocie regulując kwestie objęte zakresem spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie aktu wykonawczego.

Należy zauważyć, iż zasady tworzenia odpisów aktualizujących uregulowane w art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, mają uniwersalny wymiar odnoszący się do szerokiego kręgu podmiotów (o czym świadczy treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości) i nie uwzględniają specyfiki działalności poszczególnych podmiotów. Zasady te w odniesieniu do SKOK zostały skonkretyzowane w zakwestionowanych przepisach § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Konkretyzacji tej - w celu realizacji obowiązku rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego - wymagał w szczególności przepis ust. 1 pkt 5 art. 35b ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym odpisy aktualizujące są tworzone na należności przeterminowane lub nieprzeterminowane o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców - w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności.

Jak stanowi art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zatem, cechą rozporządzenia jest jego wykonawczy charakter. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może

zezwać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 236-237). Rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom.

Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia zawarty w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości upoważnił Ministra Finansów do określenia szczególnych zasad rachunkowości SKOK. Realizacją tej dyspozycji są przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które wprowadzają szczególne rozwiązania w zasadach (polityce) rachunkowości SKOK, dotyczące zasad ostrożności. Regulacje te nie uzupełniają ustawy, nie rozbudowują przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom, ale określają specyficzne – wyjątkowe zasady rachunkowości SKOK.

Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

Art. 2 Konstytucji kreuje jedną z podstawowych zasad jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Wnioskodawcy powołując się na ten przepis Konstytucji zarzucili kwestionowanym przepisom § 4 i § 5 rozporządzenia naruszenie zarówno zasady proporcjonalności jak i zasady przyzwoitej legislacji.

Jako uzasadnienie naruszenia zasady proporcjonalności, wywiedzionej z art. 2 Konstytucji, Skarżący powołali się na zasadę rachunkowości jaką jest zasada porównywalności sprawozdań finansowych za obecny i poprzedni okres sprawozdawczy, w świetle której zaistnieje konieczność przeszacowania wartości aktywów i wyniku finansowego z poprzedniego okresu. W kontekście przywoływanej przez Wnioskodawców zasady porównywalności sprawozdań finansowych za obecny i poprzedni okres sprawozdawczy, należy zwrócić uwagę na istnienie regulacji dotyczących zmiany przyjętych przez jednostkę rozwiązań, wynikającej z art. 8 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W takim przypadku, w sprawozdaniu finansowym jednostki za rok obrotowy, w którym zmiany te nastąpiły, należy podać przyczyny tych zmian, określić liczbowo

ich wpływ na wynik finansowy oraz zapewnić porównywalność danych sprawozdania finansowego dotyczących roku poprzedzającego rok obrotowy, w którym dokonano zmian. Przy czym podstawową przesłanką zmiany zasad rachunkowości jest dążenie do rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji jednostki. Z uwagi na fakt, iż skarżone regulacje stanowią konkretyzację ustawowych zasad dokonywania odpisów aktualizujących w odniesieniu do SKOK ingerencji prawodawczej nie można uznać za nadmierną.

Dodatkowo należy podkreślić, że w wyniku stosowania przez poszczególne kasy różnych zasad w zakresie odpisów aktualizujących, nastąpił brak możliwości porównania zasad rachunkowości i sprawozdań finansowych poszczególnych kas, a tym samym ich sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Skarżący podnosząc zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji wskazali na ich zdaniem zbyt krótkie *vacatio legis* w kontekście „charakteru i wagi zmian w polityce rachunkowości kas”. Podkreślenia wymaga, iż w rozporządzeniu przyjęto 14-dniowy okres *vacatio legis* począwszy od dnia ogłoszenia rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zauważyć zatem należy, iż kwestionowany okres *vacatio legis* jest zgodny z ustawowym terminem wyznaczonym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.), zgodnie z którym *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Zważywszy na fakt, iż kwestionowane regulacje stanowią konkretyzację określonych przez ustawodawcę zasad dokonywania odpisów aktualizujących w odniesieniu do SKOK wyznaczenie dłuższego *vacatio legis* nie było konieczne. Zgodnie z obowiązującą zasadą ciągłości, wyrażoną w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości przyjęte zasady należy stosować w sposób ciągły w następujących po sobie latach. W celu zapewnienia porównywalności z rokiem poprzednim należy przekształcić dane roku poprzedniego, tak jakby zmieniona polityka obowiązywała „od zawsze”. Powyższe zasady znajdują zastosowanie niezależnie od charakteru, wagi czy źródeł weryfikacji przyjętych przez jednostkę zasad rachunkowości.

Ponadto odnosząc się do argumentu uzasadniającego zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji z uwagi, iż regulacje weszły w życie po rozpoczęciu okresów sprawozdawczych ponownie należy wskazać, mając na uwadze treść art. 8 ust. 2 ustawy o rachunkowości, że weryfikacja zawsze następuje ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego, bez względu na datę podjęcia decyzji weryfikacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, jak również stanowisko wyrażone w odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 92 Konstytucji, zarzuty dotyczące niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 również należy uznać za nietrafne.

Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji

Skarżący upatrują naruszenia zasady praworządności w przekroczeniu, zdaniem Skarżących, przez Ministra Finansów granic ustawowego upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości. Wnioskodawcy ponownie podnoszą, iż Minister Finansów, w świetle upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości „*nie posiadał podstawy prawnej do wydania aktu regulującego zasady polityki rachunkowości kas w zakresie uprawnionym do wyceny ich aktywów (tworzenia odpisów aktualizujących należności)*”, bowiem ww. upoważnienie ustawowe obejmuje jedynie „*regulację szczególnych zasad rachunkowości kas*”.

Należy zatem zauważyć, iż przytoczona argumentacja stanowi powtórzenie uzasadnienia do zarzutów naruszenia art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, art. 35b ustawy o rachunkowości oraz art. 92 Konstytucji. Z tych też względów szczegółowe stanowisko zaprezentowane powyżej w pełni zachowuje aktualność w odniesieniu do niniejszego zarzutu, co oznacza, iż kwestionowane regulacje zostały wydane na podstawie i w granicach prawa.

Zarzut naruszenia art. 22 Konstytucji

W ocenie Skarżących, zakwestionowane regulacje prawne naruszają także art. 22 Konstytucji, bowiem stanowią ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, którego wprowadzenie jest dopuszczalne wyłącznie w ustawie i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ponadto wartością podlegającą ochronie jest swoboda jednostek w kwestii kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie zasad aktualizowania wartości aktywów.

Powyższe tezy nie zostały przez Skarżących poparte jakąkolwiek argumentacją. Wnioskodawcy w żaden sposób nie wyjaśnili dlaczego, ich zdaniem kwestionowane regulacje stanowią zbędne ograniczenie wolności gospodarczej, na czym owa zbędność polega oraz w jaki sposób zaskarżone przepisy wpływają na ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez SKOK. Niejasne jest także, na jakich przesłankach Skarżący opierają swój pogląd, że wartością podlegającą ochronie ustawodawca uznaje swobodę jednostek w kwestii kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie zasad aktualizowania wartości aktywów.

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Art. 22 Konstytucji wyraża zasadę, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.² Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż Trybunał Konstytucyjny uważa za uzasadniony pogląd, że „*działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak*

² Por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004/6/56, Dz.U.2004/144/1531, Lex nr 119013.

i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości".³

Dodatkowo należy tutaj podkreślić, że poza wyraźnym podobieństwem działalności wykonywanej przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do działalności banków, obecne usytuowanie kas na rynku finansowym wynika również ze zwiększającej się w szybkim tempie skali ich działalności. Kasy skupiają obecnie około dwóch milionów członków – klientów kas. W ostatnich kilku latach nastąpił w Polsce dynamiczny rozwój spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Rozwój ten charakteryzuje się nie tyle zwiększeniem liczby funkcjonujących kas, co zwiększeniem skali i obszaru ich działalności. W efekcie niektóre spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe pod względem zgromadzonych depozytów oraz posiadanych aktywów stają się znacznie większe niż niektóre banki spółdzielcze i komercyjne. Takie zjawiska powodują, że kwestia bezpieczeństwa środków gromadzonych przez kasy, podobnie jak ma to miejsce w bankach, nabiera istotnego znaczenia. Zatem, rzetelne i jasne przedstawienie ich sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego w oparciu o stosowane zasady rachunkowości powinno być priorytetem, gdyż na tej podstawie możliwe jest określenie czy kasa utrzymuje na właściwym poziomie rezerwę płynną. Ma to zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach klientów kas.

Jak wykazano powyżej regulacje § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych dotyczące zasad dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek i kredytów (...) nie powodują jednak ograniczenia istoty wolności działalności gospodarczej. Zasadnym jest zatem przypomnienie, iż w świetle ustawy o rachunkowości za nietrafny należy także uznać zarzut, iż szczególne zasady wyceny ryzyka kredytowego unormowane w § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych odbierają SKOK możliwość kształtowania własnej polityki rachunkowości. Taka możliwość pozostaje w stosunku do wyboru metod wyceny aktywów i pasywów (art. 28 ustawy o rachunkowości), czy też do wyboru metod i stawek amortyzacji (art. 32 ustawy o rachunkowości). Natomiast przepisy regulujące zasady wyceny ryzyka kredytowego w związku z rodzajem działalności kas zapewniają jedynie wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego kas, przy zachowaniu zasady ostrożności. Warto dodać, że zasada ostrożności jest jedną z podstawowych zasad rachunkowości, zgodnie z którą w wyniku finansowym, bez względu na jego wysokość,

³ Vide wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, s. 162-163, Lex nr 32602.

uwzględnić należy m.in. zmniejszenie wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów oraz rezerwy na znane jednostce ryzyko, grożące straty oraz skutki innych zdarzeń.

Dodatkowo, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., podkreślił, iż „wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku (...). Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (SK 24/02, OTK ZU nr 4/2003, s. 460). Należy zatem zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, celem kas jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie o działalności ubezpieczeniowej. Do powyższych rozliczeń stosuje się odpowiednio przepisy Prawa bankowego o bankowych rozliczeniach pieniężnych. Jednocześnie z woli ustawodawcy spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe prowadzą działalność niezarobkową. Podkreślenia zatem w tym miejscu wymaga, iż zgodnie z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Ponadto, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyrażał już pogląd, iż z samej istoty art. 22 Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności gospodarczej i poddanie jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach interwencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. "Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej".

Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zarzut niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji Skarżący argumentują podnosząc, iż „zaskarżone przepisy naruszają także art. 31 ust. 3, gdyż wprowadzają ograniczenie wolności gospodarowania przysługującej spółdzielczym kasom, podczas gdy brak godziwej podstawy do ograniczenia tej wolności, zaś ograniczenie nie jest konieczne dla zapewnienia ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i prawa innych osób, nie jest też ono ograniczeniem koniecznym w demokratycznym państwie.”.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie K 52/07 Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż *„Zasada ta nie stanowi autonomicznego wzorca kontroli konstytucyjności prawa, ale musi być zawsze odnoszona do konkretnych praw konstytucyjnych. Ocena, czy ustanowione ograniczenia praw konstytucyjnych mieszczą się w granicach określonych przez zasadę proporcjonalności tylko w odniesieniu do konkretnych praw zagwarantowanych w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. W sytuacji, w której zaskarżone przepisy nie dotyczą praw zagwarantowanych w art. 22 Konstytucji, zasada proporcjonalności nie stanowi adekwatnego wzorca dla kontroli przepisów zaskarżonej ustawy.”*

Argumentując zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji Wnioskodawcy jako konstytucyjną wolność podlegającą ochronie wskazali *„wolność gospodarowania przysługującej spółdzielczym kasom”*. Należy zatem zauważyć, iż *„wolność gospodarowania przysługująca kasom”* nie stanowi wolności podlegającej ochronie konstytucyjnej. Artykuł 22 Konstytucji kreuje bowiem wolność gospodarczą dopuszczając jej ograniczenia w oparciu o kryteria wskazane w Konstytucji. W związku z powyższym stanowisko wyrażone powyżej w kontekście niezgodności kwestionowanych przepisów § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w pełni zachowuje aktualność w odniesieniu do przedmiotowego zarzutu.

Zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji

Kolejny zarzut Wnioskodawców dotyczy naruszenia zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy zarzucają kwestionowanym regulacjom rozporządzenia, iż zawarte w nich rozwiązania stanowią nieuzasadnioną dyskryminację kas na tle wszystkich innych jednostek (z wyjątkiem banków, dla których wyraźny przepis ustawy zawiera upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków), którym, zdaniem Wnioskodawców, pozostawiono swobodę kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie ustalania odpisów aktualizujących. Dodatkowo, Wnioskodawcy wskazują, iż kwestionowane przepisy rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych poprzez tak istotne ograniczenie swobody działalności gospodarczej, dyskryminując kasy w stosunku do innych podmiotów prawa, godzą w wolności obywatelskie ich członków.

Analiza wniosku Skarżących nie dostarcza argumentów mogących potwierdzić zasadność podniesionego zarzutu. Lakoniczność zarzutu ogranicza się bowiem jedynie do kwestionowania przepisów jako *„nieuzasadnioną dyskryminację kas na tle innych jednostek, którym pozostawiono swobodę kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie ustalania odpisów aktualizujących”*. Twierdzenie to nie zostało jednak w żaden sposób rozwinięte.

Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, iż Wnioskodawcy podnosząc zarzut nie wyjaśnili w istocie, dlaczego w ich ocenie *„w przypadku kas w praktyce ich stosowanie nie będzie mogło mieć miejsca”*.

Co więcej, Wnioskodawcy, w kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niedyskryminacji, nie wykazali istnienia cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne, ograniczając się jedynie do porównania sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w opozycji do nieokreślonego kręgu podmiotów. Jest to kwestia o tyle istotna, że oceniając daną regulację z punktu widzenia przytoczonej zasady, należy przede wszystkim ustalić, czy w ogóle zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc, czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Dopiero bowiem uznanie, że podmioty są podobne, pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Stwierdzenie zaś, że prawo **nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny** (wprowadza różnicowanie), wymaga zbadania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. Tezę powyższą wielokrotnie potwierdzał Trybunał wskazując, że dokonując oceny danej regulacji w perspektywie zasady równości, powinno się najpierw ustalić, w sytuacji stwierdzenia faktycznych nierówności wynikających z treści lub stosowania przepisu, czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi; następnie - na podstawie jakiej cechy dokonano różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy; wreszcie - rozważyć, czy różnicowanie to było uzasadnione (zob. wyrok z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70, pkt 1II.2 oraz wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08 OTK-A nr 2/2011, poz. 22). Warto przy tym pamiętać wyrażane w doktrynie stanowisko, zgodnie z którym prawodawcy przysługuje swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest różnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 32 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003 r., s. 18).

W kontekście powyższych argumentów, dokonanego przez ustawodawcę wyboru nie można kwestionować przez proste zestawienie sytuacji SKOK i nieokreślonego kręgu podmiotów. W świetle bowiem tak przedstawionych przez Wnioskodawców argumentów porównawczych art. 32 ust. 2 Konstytucji jest zbyt szerokim wzorcem kontroli dla kwestionowanych przepisów. W uzasadnieniu wniosku znajduje się bowiem tylko ogólne odniesienie do negatywnego aspektu zasady równości, uregulowanego w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy stwierdzili jedynie, że kwestionowane regulacje stanowią "naruszenie zakazu dyskryminacji".

Mając na względzie powyższe, a zatem fakt, że w świetle zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne, za taką cechę można niewątpliwie uznać charakter działalności prowadzonej przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz objęcie tejże działalności reglamentacją i nadzorem sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego. W konsekwencji można uznać,

że podmiotami najbardziej zbliżonymi do SKOK będą wymieniane wielokrotnie przez Wnioskodawców banki. Za przyjęciem takiego założenia wydaje się w szczególności przemawiać stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r., zgodnie z którym „*kasy oszczędnościowo-kredytowe wykonują działalność bankową, a w takim razie muszą, podobnie jak banki, w tej działalności kierować się normami określającymi poziom dopuszczalnego ryzyka bankowego. Istota tych norm jest taka sama, ponieważ istota działalności banków i kas jest identyczna - w jednym i drugim przypadku jest to działalność depozytowo-kredytowa.*”⁴

Odnosząc się zatem do podniesionego zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy w tym miejscu wskazać, iż w wyroku z dnia 23 października 2001 r. w sprawie K 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 215, pkt 4), Trybunał stwierdził, że: “(...) *art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej - zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia - zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty*”. Rozwijając powyższy fragment orzeczenia w sprawie K 22/01, Trybunał staje na stanowisku, „*że prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowią "dwie strony tego samego medalu", czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości. Orzeczenie stwierdzające zgodność pewnych treści normatywnych z prawem do równego traktowania oznacza więc automatycznie zgodność tychże treści z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji i w konsekwencji zachodzi zbędność wydawania wyroku w zakresie zgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji.*”

Treść normatywna art. 32 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli oznacza wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi zatem odstępstwo od zasady równości.⁵

Zasada równości była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada

⁴ Zob. wyrok SN z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. IV CSK 462/07, Lex nr 368445.

⁵ Por. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1 oraz wyroki z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47.

równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje bowiem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają.⁶ Omawiana interpretacja zasady równości znalazła potwierdzenie także w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zgodnie z wyrażanym w literaturze stanowiskiem *Te ustalenia doktrynalne stanowią tło dla wypowiedzi orzeczniczych, które - na całym świecie - ujmują zasadę równości jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny, co zresztą przypomina dawne sformułowanie Arystotelesa*", "(...) nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej z tych sytuacji (L. Garlicki, Uwagi do art. 32 ..., s. 10).

Warto jednocześnie w tym miejscu przytoczyć opinię Trybunału w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r., gdzie stwierdzono, iż „zasada równości nie ma charakteru absolutnego, jednak ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą - zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem zapoczątkowanym orzeczeniem z 23 października 1995 r. w sprawie K 4/95 (OTK ZU w 1995, cz. II, poz. 11) - spełniać trzy warunki. Po pierwsze, muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Po drugie, powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK-A nr 9/2010, poz. 109).

Przekładając powyższe wywody na grunt sprawy będącej przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, należy zwrócić w szczególności uwagę na charakter prowadzonej przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe działalności oraz fakt objęcia tej działalności reglamentacją – podobnie jak ma to miejsce w przypadku banków.

⁶ por. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK-A nr 3/2011, poz. 25.

Charakter prowadzonej przez SKOK działalności był już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 24 marca 2009r., K 53/07⁷ Trybunał wskazał, iż „Cele spółdzielczych kas zostały uregulowane w art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach. Są nimi: gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie - na zlecenie - rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 59, poz. 344, ze zm.). Art. 3 ust. 1 stanowi podwójne ograniczenie dla działalności kas. Z jednej strony, zawiera on enumeratywny katalog czynności, które mogą być podejmowane przez spółdzielcze kasy. Oznacza to, że żadna czynność, która nie została wymieniona w tym katalogu, nie może być dokonywana w ramach funkcjonowania kas. Z drugiej strony, przewiduje on możliwość dokonywania określonych czynności przez spółdzielcze kasy wyłącznie na rzecz członków kas. Katalog czynności wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach wskazuje na to, że są to czynności o charakterze bankowym. "Kasy świadczą usługi zaliczane tradycyjnie do typowych czynności bankowych (gromadzą środki pieniężne, udzielają pożyczek oraz przeprowadzają rozliczenia finansowe). Za bankowym charakterem wykonywanych czynności (świadczonych usług) przemawia m.in. to, że udzielane przez kasy pożyczki pochodzą ze środków pieniężnych obciążonych obowiązkiem zwrotu, zgromadzone oszczędności są obciążone ryzykiem utraty, a udzielanie oprocentowanych pożyczek i inwestowanie wolnych środków - mimo niedochodowego charakteru działalności - przynosi kasie własny przychód" (por. A. Balcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" (dalej: PUG) nr 10/2004, s. 26).”.

Zagadnienie to było również przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 16 stycznia 2008r., IV CSK 462/07,⁸ Sąd Najwyższy *expressis verbis* uznał, iż „Kasy oszczędnościowo-kredytowe wykonują działalność bankową, a w takim razie muszą, podobnie jak banki, w tej działalności kierować się normami określającymi poziom dopuszczalnego ryzyka bankowego. Istota tych norm jest taka sama, ponieważ istota działalności banków i kas jest identyczna - w jednym i drugim przypadku jest to działalność depozytowo-kredytowa(...). Działalność ta powinna być objęta nadzorem państwowym, najlepiej specjalistycznym nadzorem bankowym, co występuje w przypadku banków. Natomiast spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Kasa Krajowa działają w tym zakresie bez jakiegokolwiek nadzoru państwowego. Niewątpliwie normy dopuszczalnego ryzyka wyznaczają granice działalności banków i kas, których przekroczenie grozi ich prawidłowemu funkcjonowaniu. Chodzi tu o granice określające możliwość podejmowania przedsięwzięć należących do zakresu ich działania, których przekroczenie może spowodować naruszenie ich stabilności finansowej,

⁷ OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27.

⁸ Lex nr 368445

podważać bezpieczeństwo zgromadzonych w nich środków, a nawet powodować zagrożenie bytu banku lub kasy.”.

Także, przedstawiciele doktryny analizowali przedmiotowe zagadnienie. W monografii *Instytucje parabankowe w Polsce* Witold Srokosz (podobnie jak czyni to Trybunał) również zwraca uwagę, iż działalność depozytowo-kredytowa stanowi cechę charakterystyczną spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej: „Według art. 3 ust. 1 u.s.k.o.k. 1995 (...) celem kas jest m.in. gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków oraz udzielanie im pożyczek i kredytów. Jest to ewidentnie przepis, który umocowuje spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do prowadzenia działalności depozytowo-kredytowej. Tym samym polskie kasy spełniają jedno z podstawowych założeń ruchu unii kredytowych - pkt 1.30 modelowego prawa definiuje unie kredytowe jako finansowe spółdzielnie, które mogą przyjmować oszczędnościowe depozyty (*savings deposits*) i udzielać kredytu (*provide credit*) oraz wykonywać inne usługi finansowe dla swoich członków. We wszystkich krajach świata, gdzie działają unie kredytowe, do zakresu ich działalności należy przede wszystkim działalność depozytowo-kredytowa, która również stanowi ich element definicyjny”⁹ Autor zauważa równocześnie, iż unie kredytowe, w tym również polskie kasy, wykonują działalność depozytowo-kredytową wyłącznie na rzecz swoich członków i ta cecha odróżnia unie kredytowe (i polskie kasy) od innych instytucji kredytowych w rozumieniu dyrektywy 2006/48/EC.¹⁰ Co nie dezawuuje faktu, iż spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe prowadzą działalność depozytowo-kredytową podobnie jak banki (por. art. 5 i 6 ustawy Prawo bankowe¹¹).¹²

Wprowadzenie w ogólnie obowiązujących przepisach prawa ograniczenia wolności podmiotowych, co w sferze gospodarki oznacza przede wszystkim wolności działalności gospodarczej, jest umotywowana koniecznością realizacji przez państwo określonych celów publicznych (ochrony dóbr publicznych), które determinują realizację określonych funkcji państwa. Ograniczenia te wyrażają się w preferencji i ochronie interesów gospodarczych pewnych zbiorowości, w tym także interesu gospodarczego państwa w przeciwstawieniu do indywidualnych interesów podmiotów gospodarujących – przedsiębiorców.¹³ W cytowanym powyżej wyroku z dnia 24 marca 2009r., K 53/07 Trybunał podkreślił, iż „*W literaturze przedmiotu podnosi się, że przepisy ostrożnościowe przewidziane w ustawie nie spełniają już niekiedy swych celów. Wskazuje się bowiem, że szczytne założenia ustawy o spółdzielczych kasach, formalnie nadal obowiązujące, w praktyce nie są stosowane. Tym samym "ryzyko bankowe" wzrosło, a państwowy nadzór bankowy nad działalnością kas stał się niezbędny.*

⁹ Witold Srokosz *Monografia Instytucje parabankowe*, str. 14, *Lex*.

¹⁰ *Ibidem*, str. 14.

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665, z późn. zm.).

¹² Szerzej na temat systemu SKOK, charakteru prawnego SKOK oraz działalności depozytowo-kredytowej zob. W. Srokosz *Instytucje...*, *op. cit.*, str. 13 i nast.

¹³ T. Kocowski, *Akty bieżącego nadzoru reglamentacyjnego*, [w:] L. Kieres, *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Kolonia Limited 2007, str. 77.

Rozwijający się gwałtownie system spółdzielczych kas nie mieści się już w ramach wyznaczonych mu przez ustawę. Prowadzi to do patologii, której mógłby przeciwdziałać obiektywnie prowadzony nadzór przez Komisję Nadzoru Finansowego (por. W. Srokosz, op.cit. s. 17-20). Już na etapie prac nad ustawą podnoszono, że niektóre kasy mogą konkurować z bankami i "przerodzić się w komercyjną działalność bankową, realizowaną w warunkach uprzywilejowanych oraz przy zwiększonym ryzyku" (B. Petz, op.cit. s. 8)."

Kierując się przytoczonymi wyżej wytycznymi prawodawca zdecydował się na uregulowanie pewnych aspektów rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku banków, w sposób odbiegający od ogólnych zasad wynikających z ustawy o rachunkowości. Rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym kwestionowane przepisy § 4 i § 5, stanowi zatem w istocie wyraz odpowiedzialności prawodawcy za realizację funkcji społecznych oraz ochrony interesów publicznych i społecznych.

Nie można także zgodzić się z zarzutem dyskryminacji systemu SKOK z uwagi na niewystępowanie w portfelach SKOK wskazanych przez Ministra Finansów wyłączeń z obowiązku tworzenia odpisów aktywów (gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa lub rządu kraju członkowskiego OECD, Narodowego Banku Polskiego bądź innego banku centralnego kraju członkowskiego OECD, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego). Aktualny bowiem brak tych aktywów w portfelach SKOK nie oznacza niemożności ich pozyskania. Aktywa te, bezpieczne pod względem pewności zaspokojenia wierzyciela (SKOK) mogą poprawić jego wypłacalność i stabilność finansową, a w zakresie wyniku finansowego, rozumianego jako treść zapisów księgowych, prowadziłyby to konsekwentnie do zmniejszenia wysokości odpisów aktualizujących.

W kwestii podniesienia zarzutu o dyskryminacji systemu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych wobec banków, które mają przywilej zaliczania środków odprowadzanych na rezerwy do kosztów uzyskania przychodów, należy stwierdzić, że wydanie rozporządzenia stanowi podstawę do zmiany przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w kierunku umożliwiającym kasom zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, iż w sprawie będącej przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie można mówić o naruszeniu wyrażonej w art. 32 ust. 2 Konstytucji zasady niedyskryminacji.

Wnioski końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko odnoszące się do zarzutów podnoszonych przez Wnioskodawców w kontekście wskazanych wzorców kontroli, w ocenie Ministra Finansów kwestionowane przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości

spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych są zgodne ze wskazanymi wzorcami. Skarżone regulacje zostały bowiem wydane przez organ upoważniony, służą realizacji ustawy o rachunkowości oraz mieszczą się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania. Przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych są zdeterminowane co do treści i celu przez cel wykonywanej ustawy o rachunkowości i nie są sprzeczne z unormowaniami tejże ustawy. Skarżone regulacje prawidłowo konkretyzują regulację ustawową wyrażoną w art. 35b ustawy o rachunkowości normując szczególne zasady dokonywania odpisów aktualizujących w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zaś ich charakter jest determinowany przez treść upoważnienia ustawowego zawartego przez ustawodawcę w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości. Zgodnie bowiem z brzmieniem ustawowego upoważnienia minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do uregulowania szczególnych zasad rachunkowości SKOK. Natomiast, jak wykazano powyżej, nie ulega wątpliwości, iż art. 35b ustawy o rachunkowości nie kreuje zasad o charakterze proceduralno-technicznym lecz ogólne zasady rachunkowości w zakresie dokonywania odpisów aktualizujących. Kwestionowane przepisy nie naruszają tym samym art. 92 Konstytucji, jak również pozostałych wskazanych przez Skarżących wzorców kontroli, a w szczególności art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji kreujących odpowiednio zasadę proporcjonalności, przyzwoitej legislacji, praworządności oraz granice wolności gospodarczej, jak również zakaz dyskryminacji. W opinii Ministra Finansów, zaskarżona treść przepisów jest zgodna z przepisami art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości a przez to jest zgodna z Konstytucją, w szczególności ze wskazanymi przez Wnioskodawców wzorcami kontroli art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowane przepisy spełniają kryteria oceny legalności zawarte w dorobku orzecznictwym Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w zakresie statusu jurydycznego rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy oraz ich charakteru normatywnego.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Sekula M.
Miroslaw Sekula