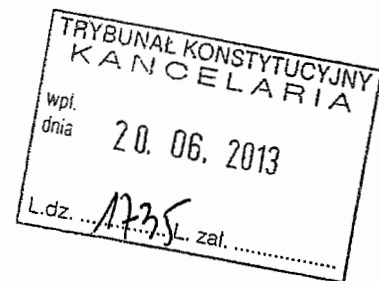




Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 20 czerwca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa



**Wniosek**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U z 2012 r. poz. 855 i 1166 oraz z 2013 r. poz. 613).

**Ustawie tej zarzucam niezgodność:**

- 1) art. 74c ust. 4 z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 74c ust. 8 i 9 z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, ust. 4 i ust. 6 z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2013 r. Marszałek Sejmu, w trybie określonym w art. 122 ust. 1 Konstytucji, przekazał Prezydentowi RP do podpisu ustawę z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa została podpisana w dniu 15 maja 2013 r. i następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw pod poz. 613 w dniu 28 maja 2013 r. Przedmiotowa ustawa została uchwalona z przedłożenia poselskiego (druk nr 695 z dnia 19 lipca 2012 r.). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z druku nr 695 jej celem było wprowadzenie regulacji zwiększających stabilność finansową spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Odnosząc się do zasadniczych motywów ustawy podzielić należy założenie, jakim było zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania kas. Instrumenty prawne służące osiągnięciu tego celu obejmowały szereg regulacji zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych w kasach oraz uregulowanie procedur restrukturyzacyjnych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że środkami do osiągnięcia celów ustawy są regulacje dotyczące postępowania naprawczego, zarządu komisarycznego, a także przejęcia, likwidacji i upadłości kas.

Odnosząc się do przepisów dotyczących podziału i przejęcia kas oraz ich likwidacji projektodawca wyjaśnił, że w dodawanym Rozdziale 6b „Przejęcia, likwidacja i upadłość kas” *wprowadzono szereg istotnych nowych rozwiązań prawnych wspomagających procesy restrukturyzacyjne kas. Wprowadzenie przepisów umożliwiających podział, łączenie i przejęcia kas przez banki zapewni elastyczność działań restrukturyzacyjnych przy jednoczesnej ochronie członków kas posiadających depozyty w kasach* (str. 53 i 54 uzasadnienia projektu z druku

nr 695). Regulacje zawarte w dodawanym Rozdziale 6b wprowadzają nowe instytucje prawne umożliwiające zniesienie kasy albo przejęcie jej praw lub zobowiązań. Przyjęte rozwiązania budziły wątpliwości prawne m.in. ze względu na specyfikę spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych będących spółdzielniami prowadzącymi działalność charakterystyczną dla unii kredytowych.

Obowiązująca ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855 i 1166), dalej „ustawa o SKOK”, zniósła poprzedni system gwarantowania depozytów, którego istotą było określanie przez Kasę Krajową norm dopuszczalnego ryzyka oraz ubezpieczanie depozytów w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych wprowadzając, do czasu przyjęcia docelowego modelu ochrony depozytów, stan przejściowy. Za szybkim przyjęciem docelowego systemu gwarancji depozytów zgromadzonych w kasach przemawiała konieczność zapewnienia stabilności systemu finansowego, którego częścią są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, dalej „SKOK”, skupiające obecnie ponad 2 500 000 członków. Zachowanie stabilności i zaufania obywateli do systemu finansowego, którego elementem obok banków są instytucje wykonujące niektóre czynności bankowe obejmujące gromadzenie środków finansowych oraz udzielanie pożyczek, wiąże się bezpośrednio z finansami publicznymi, w szczególności ze względu na to, że depozyty bankowe gwarantowane są przez państwo. Istotnym warunkiem stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego jest stabilność kas.

Władze publiczne zobowiązane są do podejmowania działań służących ochronie własności, a więc także takich, które obejmują ochronę członków kas przed ryzykiem utraty środków pieniężnych gromadzonych przez nich w kasach. Dlatego też za niezbędne uznaję wprowadzenie odpowiednich instrumentów nadzorczych, w tym służących realizacji postępowania naprawczego, zapewniających z jednej strony właściwe zabezpieczenie przed ewentualnymi

zaniedbaniami i wypłatę środków gwarantowanych, z drugiej zaś minimalizujących koszty i negatywny wpływ na rynek finansowy działań naprawczych. Z powyższych względów potrzebne jest wdrożenie w życie instytucji prawnych przewidzianych ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613).

Niezbędne jest jednak przy tym zachowanie przez ustawodawcę standardów poprawnej legislacji i uwzględnienie odrębności instytucji takich jak kasy. Odrębności wynikających z istoty związków kredytowych, którą stanowi idea samopomocy finansowej prowadzonej ze środków zgromadzonych przez członków kasy. Skierowanie przez mnie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wiąże się z koniecznością dokonania oceny różnych wartości konstytucyjnych, z których ochroną wiążą się regulacje zawarte w ustawie z dnia 19 kwietnia 2013 r. Z jednej bowiem strony niezbędne jest poszanowanie wolności zrzeszania się i wprowadzanie ograniczeń w tym zakresie odpowiadających standardom przyzwoitej legislacji, z drugiej zaś ochrona interesu publicznego. Konieczne jest także przestrzeganie konstytucyjnych standardów ochrony własności. Jedynym organem państwa legitymowanym do dokonania takiej oceny jest Trybunał Konstytucyjny. Rolą sądu konstytucyjnego jest ważenie norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w przypadku gdy dochodzi do konfliktu pomiędzy nimi, w szczególności gdy wiąże się to z ochroną interesu publicznego na rzecz którego dochodzi do ograniczenia podlegających ochronie konstytucyjnej interesów jednostki i jej organizacji. Przepisy art. 1 pkt 42 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw wprowadzające w ustawie o SKOK rozdział 6b „Przejęcie, likwidacja i upadłość kas” przewidują instrumenty prawne, które mogą być zastosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego, dalej „KNF”, w przypadku, gdy strata bilansowa kasy spowoduje obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do

wartości aktywów poniżej 1%. Obejmują one możliwość przejęcia kasy albo przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę, a gdy to nie nastąpi, przejęcie kasy albo jej praw lub zobowiązań przez bank krajowy bądź likwidację kasy, a także odrębności proceduralne ograniczające uprawnienia w ramach postępowania sądowoadministracyjnego oraz regulację szczególną dotyczącą zaspokajania zobowiązań pozostałych w kasie, w przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy. Rozstrzyga o tym w drodze decyzji KNF.

Ze względu na wątpliwości prawnokonstytucyjne podnoszone w trakcie prac legislacyjnych odnoszące się do procedury przejęcia spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej przez bank krajowy, możliwości przejęcia przez bank krajowy wybranych praw lub zobowiązań kasy oraz likwidacji kasy, a także dotyczące ochrony wierzycieli kasy, w przypadku częściowego jej przejęcia, uzasadnione jest dokonanie przez Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli następczej, oceny zgodności z Konstytucją wskazanych w petitum wniosku przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

#### **I. Zarzut niezgodności art. 74c ust. 4 z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Zakwestionowany w pkt 1 petitum wniosku przepis stanowi, że w przypadku braku zgody innej kasy na przejęcie kasy lub braku możliwości przejęcia kasy przez inną kasę KNF uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, za jego zgodą albo decyzję o likwidacji kasy.

Dodać należy, że powyższa procedura będzie mogła być zastosowana w przypadku, gdy nie zostaną zrealizowane środki przewidziane w art. 74c ust. 2 i 3 (udzielenie pomocy przez Kasę Krajową lub przejęcie zagrożonej kasy albo praw lub zobowiązań majątkowych przez inną kasę). W trakcie prac komisyjnych wskazywano, że jest to „rozwiązanie ostateczne w sytuacji kiedy dana kasa nie będzie mogła prowadzić swojej działalności (...) chodzi o rozwiązanie polegające na przejęciu kasy w sytuacji, kiedy nie ma innego rozwiązania, możliwego do zastosowania” (Biuletyn nr: 1212/VII Komisji Finansów Publicznych z dnia 21-11-2012 r. str. 7). W trakcie dyskusji komisyjnej podniesiono również kwestie zakresu swobody KNF przy podejmowaniu decyzji (*zob. ibidem, str. 8*). Odnosząc się do możliwości przejęcia przez bank kasy lub wybranych praw majątkowych podkreślono, że regulacja ta wpisuje się w procedury *resolution*, obejmujące systemy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Biuletyn nr: 1707/VII Komisji Finansów Publicznych z dnia 16-04-2013 r. str. 11).

Wprowadzana regulacja ustawowa odpowiada standardom określonym w dokumentach dotyczących procedury *resolution*, obejmującej systemy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zgodzić się przy tym należy, że jej rozwiązania służą zapewnieniu stabilności systemu bankowego i ochronie deponentów. Procedura *resolution* została wdrożona, w latach 2009-2012 w wielu państwach Unii Europejskiej (m.in. w Wielkiej Brytanii, Republice Federalnej Niemiec, Holandii). Jest ona skutecznym i efektywnym instrumentem w przypadku problemów związanych z niestabilnością finansową lub niewypłacalnością instytucji bankowych. Konieczne jest jednak przy wdrażaniu instrumentów prawnych służących ochronie wskazanych wyżej wartości zapewnienie przestrzegania nadrzędności Konstytucji. W tym przypadku jest to wymóg uwzględnienia specyfiki spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz zachowania odpowiedniości stosowanych

instrumentów prawnych do charakteru związków kredytowych, jakimi są kasy oraz zamierzonych przez ustawodawcę celów. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny z założenia SKOK-i funkcjonują na zasadzie samopomocy finansowej, co oznacza wzajemne kredytowanie się członków kas ze zgromadzonych przez siebie w kasie środków pieniężnych. W konsekwencji podstawą działania kasy, inaczej niż banku, jest związek ludzi, a nie suma kapitału (wyrok z dnia 12 stycznia 2012 r. sygn. akt Kp10/09).

Nie ulega wątpliwości, że nowe mechanizmy służące ochronie depozytów, w przypadku utraty stabilności finansowej lub niewypłacalności, są niezbędne również w przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Przesądza o tym tożsamy z bankami rodzaj działalności (gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie rozliczeń finansowych), skala depozytów powierzonych kasom oraz udzielanych pożyczek i kredytów, a także liczba członków kas. Jednak cel jakim jest ochrona depozytów i stabilności kas może być realizowany jedynie poprzez środki prawne spełniające standardy konstytucyjne.

Istotne dla oceny konstytucyjności przedmiotowej regulacji są w szczególności warunki ingerencji i sposób działania organu państwa w sytuacji, gdy ustawodawca dopuszcza podjęcie decyzji o przejęciu kasy lub jej wybranych praw lub zobowiązań majątkowych albo o likwidacji. Ze względu na to, że ustawodawca wkracza w sferę funkcjonowania instytucji mającej formę spółdzielni niezbędne jest precyzyjne określenie zakresu uprawnień organu sprawującego nadzór nad kasami. W przypadku przepisu wskazanego w pkt 1 petitum wniosku odnotować należy bardzo szeroki zakres swobody decyzyjnej KNF. Ustawodawca uzależnia podjęcie przez KNF decyzji wyłącznie od jednego wskaźnika ilościowego (strata bilansowa kasy powodująca obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%).

Przyjęte kryterium ilościowe może podlegać częstym zmianom, może też wystąpić jedynie nieznaczne jego przekroczenie. Warunkiem decyzji o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw lub zobowiązań majątkowych kasy, przejęciu tylko wybranych praw albo tylko wybranych zobowiązań przez bank krajowy albo decyzji o likwidacji kasy nie jest przy tym obowiązek stwierdzenia braku możliwości zastosowania innej procedury postępowania dla uporządkowania sytuacji finansowej kasy. Zawarte w przepisach poprzedzających rozdział 6b regulacje przewidujące procedury naprawcze i zarząd komisaryczny, w przypadku straty bilansowej lub jej ryzyka, niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, nie muszą być wcześniej zastosowane. Organ nadzoru ma przy tym pełną swobodę co do wyboru jednego ze wskazanych wyżej środków – przejęcie całej kasy, części jej praw lub zobowiązań albo likwidacja kasy. Rozważenia w tym przypadku wymaga relacja pomiędzy wartościami konstytucyjnymi, których ochronie służyć mają nowe regulacje. Wiążą się one z zapewnieniem stabilności systemu finansowego co w okresie następującym po kryzysie instytucji finansowych w szeregu krajach Unii Europejskiej i innych ma podstawowe znaczenie dla obywateli i państwa. Muszą być one jednak odniesione do standardów konstytucyjnych w zakresie tworzenia prawa oraz wolności i praw jednostki i podmiotów podobnych. Dyrektywą (mieszczącą się w kategorii interesu publicznego) wskazaną przez ustawodawcę w przepisie poddanym kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest uwzględnienie potrzeby ochrony stabilności rynku finansowego oraz bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy. W sytuacji, gdy każdy z przewidzianych środków będzie służył osiągnięciu celów realizujących powyższą dyrektywę wyłącznie od uznania organu wydającego decyzję zależy, który z nich zostanie podjęty. Pominięto w ten sposób cechy stanowiące o odrębności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w stosunku do banków komercyjnych. Są nimi w szczególności wzajemne kredytowanie oraz więź



pomiędzy członkami kasy charakterystyczna dla zrzeczeń takich jak spółdzielnie.

Istotne znaczenie ma także przyjęty przez ustawodawcę tryb podejmowania przez KNF decyzji w sprawie przejęcia kasy albo przejęcia wybranych praw lub wybranych zobowiązań majątkowych kasy lub tylko praw albo zobowiązań majątkowych przez bank krajowy. Gwarancje formalne mają istotne znaczenie m.in. ze względu na to, że decyzji o przejęciu kasy lub jej części ustawodawca nadał zasadniczo charakter niewzruszalny. Materię tę reguluje ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1149), dalej „ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym”. Ustawa określa reguły proceduralne dotyczące trybu podejmowania decyzji administracyjnych. Decyzje takie mogą być podejmowane jednoosobowo (upoważnienie Komisji dla Przewodniczącego KNF, jego zastępcy lub pracownika Komisji) albo kolegialnie w formie uchwały Komisji. Co ważne możliwe jest udzielanie przez wskazane osoby dalszych pełnomocnictw pracownikom Urzędu Komisji. Przepisy przewidują zakaz odstąpienia od trybu kolegialnego i podejmowania decyzji jednoosobowo przez Przewodniczącego KNF, jego zastępcy lub pracownika Urzędu Komisji w przypadku najistotniejszych decyzji (ich katalog określa art. 12 ust. 2). W takiej sytuacji decyzję administracyjną podejmuje, w trybie określonym w art. 11 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Komisja w formie uchwały. Komisja podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w jej skład, w tym Przewodniczącego Komisji lub jego Zastępcy. W razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego Komisji (w przypadku jego nieobecności - głos Zastępcy Przewodniczącego upoważnionego do kierowania pracami Komisji). W takim właśnie trybie podejmowane są m.in. decyzje w sprawie uchylenia zezwolenia na utworzenie banku i o likwidacji banku, a także przejęcia banku przez inny bank lub połączenia banków (art. 12

ust. 2 lit. t i lit. u) oraz decyzje dotyczące kas wskazane wprost w ustawie. Istotą tej regulacji jest zapewnienie wnikliwego rozpatrzenia sprawy. Sposób określenia wymogów proceduralnych, w przypadku regulacji zawartej w poddanym kontroli art. 74c ust. 4, jest istotny ponadto z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze decyzja KNF wywołuje szczególne skutki prawne bowiem oznaczać będzie faktyczną likwidację kasy, w przypadku jej przejęcia przez bank albo likwidacji kasy w rozumieniu prawa (art. 74c ust. 4 i kolejne przepisy rozdziału 6b). Po drugie decyzja o przejęciu kasy albo jej praw lub zobowiązań jest niewzruszalna. Po trzecie ustawodawca nie ingeruje w sferę funkcjonowania podmiotów gospodarczych dla których celem jest wyłącznie osiągnięcie zysku ale w sferę funkcjonowania spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Ma ona cechy specyficzne odróżniające ją od typowych organizacji gospodarczych. Zwrócić także należy uwagę, że wskazanym powyżej zakazem ustawodawca objął już rozstrzygnięcia dotyczące spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Dotyczy to spraw w zakresie:

- 1) wydawania zgody na powoływanie trzech członków zarządu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, w tym prezesa;
- 2) zatwierdzenia prezesa lub członka zarządu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej;
- 3) wydawania zgody na powołanie prezesa zarządu kasy;
- 4) zatwierdzania prezesa zarządu kasy;
- 5) podwyższenia limitu rezerwy płynnej;
- 6) ustanowienia i odwołania kuratora;
- 7) wydawania decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego;
- 8) zmiany statutu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej;

9) zatwierdzenia statutu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej.

Nie znajduje uzasadnienia pominięcie przez ustawodawcę w katalogu określonym w art.12 ust.2a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym decyzji KNF dotyczących przejęcia kasy, przejęcia praw lub zobowiązań kasy albo likwidacji kasy.

Wydawanie decyzji, których mowa w art. 74c ust. 4, ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania kasy, powinno być objęte trybem określonym w art. 11 ust. 2 -3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Wzorcami kontroli wskazanymi w pkt 1 petitum wniosku są art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że zasady przyzwoitej legislacji wywodzone z art. 2 Konstytucji obejmują wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (wyrok z dnia 16 marca 2012 r. sygn. akt K15/08). W wyroku z dnia 20 listopada 2002 r. (sygn. akt K 45/07) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, ponieważ nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Ukształtowanie sytuacji prawnej adresata jest pozostawione organom stosującym prawo.

Obowiązek przestrzegania zasady określoności wiąże się z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Przestrzeganie nakazu określoności prawa uzasadnione jest również tym, że niejasna treść przepisu rodzi niepewność adresatów co do treści ich praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza to dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji (wyrok z dnia 30 października 2001r., sygn. akt K 33/00). Odnosząc tak określony wzorzec kontroli konstytucyjności do przedmiotu kontroli - art. 74c ust. 4 - wskazać należy, że przepis ten określa wprawdzie kryterium oraz dyrektywę, którymi kierować ma się KNF podejmując decyzję (wskaźnik 1% oraz potrzeba ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków), niemniej nie są one ukształtowane w sposób precyzyjny. Po pierwsze brak jest odwołania do kryterium konieczności zastosowania danego środka. Kwestia ta jest istotna ze względu na to, że w art. 74c ust. 4 przewidziano środki najdalej ingerujące, takie jak przejęcie kasy przez bank krajowy oraz jej likwidacja. W jednym i drugim przypadku oznacza to zniesienie odrębnego bytu prawnego jakim jest spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa. W przypadku, gdy ten sam cel może być realizowany różnymi sposobami należy w pierwszej kolejności posłużyć się instrumentami mniej dolegliwymi dla adresata. Po drugie odwołanie ma charakter ogólny co w powiązaniu z przyjętym przez ustawodawcę kryterium jednego wskaźnika procentowego (po stwierdzeniu braku działań ze strony Kasy Krajowej) daje organowi stosującemu prawo szeroki zakres uznaniowości. Dodatkowo, co zostało już podniesione wyżej, decyzja o zastosowaniu jednego ze środków określonych w art. 74c ust. 4 nie musi być podejmowana kolegialnie. Ze względu na to, że ustawodawca wprowadza instrumenty prawne dopuszczające najdalej idącą ingerencję w byt prawny spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej niezbędne jest precyzyjne określenie przypadków i odpowiadających im rodzajów środków, które może zastosować organ nadzoru. Jest to warunek by adresaci prawa,

a więc kasy, ich organy oraz członkowie mieli jasność co do środków ingerencji władzy publicznej, które w danej sytuacji mogą być zastosowane. Ingerencja ustawodawcy, w zakresie objętym przepisem poddanym kontroli, skierowana jest do podmiotów podlegających szerszej ochronie niż banki komercyjne, a także banki spółdzielcze. Jest ona oparta na jednym wskaźniku procentowym oraz dyrektywie, w której występują pojęcia o charakterze ogólnym. Pojawia się wątpliwość czy tak określony zakres swobody decyzyjnej organu nadzoru jest konieczny dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zgodność przepisu prawa z standardami poprawnej legislacji wymaga realizacji trzech założeń: "Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw" (wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Przepis zawarty w art. 74c ust. 4, w świetle powyższych dyrektyw prawodawczych przez to, że jego treść nie jest jednoznaczna, może być różnie stosowany, a jego zastosowanie może wykraczać poza zamierzone cele regulacji co budzi wątpliwości prawnokonstytucyjne.

Drugim z wzorców kontroli konstytucyjności wskazanych w pkt 1 petitum wniosku jest art. 58 ust. 1 Konstytucji. Tworzenie, znoszenie i działalność spółdzielni, którymi są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe ma swoje odniesienie w Konstytucji wywodzone z wolności zrzeszania się. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny zrzeszenia należą do struktury obywatelskiej. Istotna dla prawodawcy dyrektywa wynika z tego, że wolność zrzeszania się

zagwarantowana w art. 58 ust. 1 Konstytucji związana jest z zasadą ustrojową społeczeństwa obywatelskiego określoną w art. 12 Konstytucji i służy jej realizacji. Następstwem wskazanych uwarunkowań konstytucyjnych jest konieczność miarkowania ingerencji państwa w sferę wolności zrzeszania się. Prawo wkraczające w materię objętą przedmiotowym wnioskiem musi odpowiadać formalnym i materialnym kryteriom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest oczywiste, że interes publiczny uzasadniać może ingerencję państwa także przy pomocy najdalej idących środków, niemniej muszą one spełniać warunki wynikające z zasady proporcjonalności. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw zasada proporcjonalności wydobywana z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie głównym punktem odniesienia umożliwiającym ocenę regulacji ustawowych. Treść tego wzorca kontroli odpowiada zakazowi nadmiernej ingerencji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji koncentruje się bowiem na wskazaniu przesłanek wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, zaś zawarta w nim zasada proporcjonalności wyznacza maksymalne granice owych ograniczeń. Skoro większość konstytucyjnych wolności i praw nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne jest ich ograniczanie, to konieczne jest wyznaczenie na płaszczyźnie konstytucyjnej granic wprowadzanych przez ustawodawcę ograniczeń (uwagi do art. 31 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s 14-15). W świetle tak pojmowanej zasady proporcjonalności o stopniu intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki decydować będzie waga, jaką się przykłada do chronionego w ten sposób interesu (wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). W przypadku przedmiotowej regulacji, ze względu na przedstawione powyżej uwarunkowania prawne, wątpliwości budzi określenie sposobu ingerencji KNF w sferę samodzielności kasy. Przy tym samą ingerencją, ze względu na szczególny profil działalności

kas odpowiadający działalności bankowej, uznać należy za mieszczącą się w wymogu konieczności ochrony interesu publicznego.

Treść zasady proporcjonalności zdeterminowana jest trzema zagadnieniami ujmowanymi w orzecznictwie w sposób następujący:

- czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,
- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (uwagi do art. 31 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s 29).

Odnosząc się do powyższych standardów wątpliwości budzi odpowiedź na drugie i trzecie pytanie. Regulacja, w kształcie przyjętym przez ustawodawcę, jak się wydaje, nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego. Przyznanie przez ustawodawcę swobody KNF w wyborze instrumentu prawnego – przejęcie kasy w całości przez bank, przejęcie wybranych praw lub zobowiązań majątkowych przez bank albo likwidacja kasy – oznacza, że podmiot ten w danym stanie faktycznym może zastosować każdy z przyznanych mu środków prawnych. Nie zostały bowiem określone kryteria warunkujące przejęcie całej kasy albo wybranych praw majątkowych lub zobowiązań. Możliwe jest przy tym przejęcie wyłącznie samych praw majątkowych. Takie rozwiązanie prowadzić może do naruszenia proporcji pomiędzy ciężarami nakładanymi na adresatów a zamierzonymi przez ustawodawcę celami. Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje spółdzielnie jako dobrowolne zrzeszenia (art. 12 Konstytucji), korzystające z gwarancji ustanowionych w art. 58 Konstytucji (wyrok z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Wynika to z samej definicji spółdzielni zawartej w art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003r. Nr 188, poz.1848), zgodnie z którą spółdzielnie są „dobrowolnymi

zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”. Istotne jest, że w opinii Trybunału Konstytucyjnego cechy definiujące spółdzielnie charakteryzują także SKOK-i. W związku z tym SKOK-i, podobnie jak spółdzielnie mieszkaniowe, podlegają ochronie wynikającej z art. 58 Konstytucji. Odnotować jednocześnie należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z którym wspólna więź występuje wówczas, gdy członkowie kas są zatrudnieni u jednego pracodawcy lub w tej samej branży, są członkami tego samego stowarzyszenia, organizacji socjalnej, pracowniczej, edukacyjnej czy religijnej. Występowanie takiej więzi jest bazą, na której może funkcjonować idea samopomocy oraz niezarobkowej działalności kas (W. Srokosz, Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 10/2007, s. 113-116). Należy jednak podkreślić, że warunek ten jest spełniony tylko wtedy, gdy więź ta istnieje realnie. Oznacza to konieczność istnienia relacji społecznej, która nie może sprowadzać się jedynie do wypełnienia deklaracji o przystąpieniu do kasy (wyrok z dnia 12 stycznia 2012r. sygn. akt Kp10/09). W orzecznictwie przyjmuje się, że z art. 58 Konstytucji wynikają gwarancje, które wpływają także na relacje spółdzielni z państwem i innymi podmiotami, a więc „na zewnątrz” (wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Z powyższego wyprowadzić można wniosek, że art. 58 Ustawy Zasadniczej jest gwarancją nie tylko pewnego standardu organizacji wewnętrznej zrzeszeń, ale także zakładania i znoszenia zrzeszeń. Dlatego też przyjąć należy, że zakwestionowana regulacja może prowadzić do ograniczenia wolności zrzeszania przez to, że przyznaje organowi nadzoru swobodę wyboru środka realizującego cel wskazany w art. 74c ust. 4, jakim jest potrzeba ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków. Cel ten niewątpliwie mieści się w kategorii interesu publicznego jednak rozważenia wymaga, czy sposób jego realizacji przez ustawodawcę spełnia standardy konstytucyjne określone we wzorcach kontroli konstytucyjności wskazanych w pkt I petitum wniosku.



## **II. Zarzut niezgodności art. 74c ust. 8 i 9 z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Zakwestionowane w pkt 2 petitum wniosku przepisy art. 74c ust. 8 i 9 stanowią, że:

- od decyzji o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań majątkowych kasy (przez inną kasę albo bank krajowy) albo decyzji o likwidacji kasy, rada nadzorcza w terminie 7 dni od daty jej doręczenia, może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. Przepisu art. 127 § 3 Kpa nie stosuje się (ust. 8),
- w przypadku uznania skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy za zasadną, sąd orzeka o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Przepisu art. 145 § 1 pkt 1 i 2 Ppsa nie stosuje się (ust. 9).

Przyjęte rozwiązania stanowią istotne odstępstwo w odniesieniu do zasad ogólnych wynikających z postępowania sądownoadministracyjnego.

Na mocy art. 74c ust. 8 wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji (z wyjątkiem decyzji o likwidacji kasy). Zgodnie z regulacją zawartą w art. 74c ust. 9 sąd ograniczony jest, w przypadku skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, w zakresie kontroli legalności decyzji, do orzekania o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa. Taka regulacja zawęża zakres kognicji sądu administracyjnego bowiem nie może on wydać orzeczenia, które zmieniłoby zaskarżoną decyzję, a więc wyroku uchylającego decyzję w całości lub w części albo stwierdzającego nieważność decyzji w całości lub w części. Zakwestionowane przepisy ograniczają prawo do sądu przez to, że w przypadku

decyzji o przejęciu kasy albo wybranych praw majątkowych (zobowiązań) majątkowych lub zobowiązań sąd nie posiada pełnej swobody orzekania. Nie ma więc możliwości doprowadzenia do wyeliminowania skutków niezgodnej z prawem decyzji. Skarżący, w przypadku gdy decyzja o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań majątkowych kasy została wydana niezgodnie z prawem, nie będzie mógł w praktyce doprowadzić do zmiany decyzji także w przypadku, gdy nie wywołałaby ona nieodwracalnych skutków prawnych. Takiego ograniczenia nie ma dla decyzji o likwidacji kasy, a więc decyzji która realizować ma ten sam cel.

Przyjęte rozwiązanie prowadzi do budzącego wątpliwości konstytucyjne ograniczenia możliwości skutecznej ochrony praw w postępowaniu sądowym. Zwrócić należy uwagę, że w przypadku wystąpienia wskaźnika stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1% (spowodowanego stratą bilansową) KNF może podjąć decyzję o przejęciu kasy, przejęciu praw lub zobowiązań majątkowych albo o likwidacji kasy. Dyrektywa którą musi uwzględnić to potrzeba ochrony stabilności rynku finansowego oraz bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy. Istnieje więc szeroki zakres swobody organu nadzoru co do wyboru środka służącego ochronie interesu publicznego, którym jest wskazana wyżej potrzeba ochrony stabilności rynku finansowego oraz zgromadzonych środków. Ustawodawca wskazał w przepisie ustanawiającym kompetencję KNF rodzaj chronionego interesu publicznego. Nie odwołał się jednak do kryteriów, które należy uwzględnić dokonując określonego wyboru. Racją przemawiającą za pozostawieniem większego marginesu swobody może być zmienność sytuacji i wiążąca się z tym potrzeba zapewnienia organowi nadzoru możliwości różnorodnych działań. Ze względu jednak na to, że ustawodawca nie wskazał kryteriów wyboru środka służącego ochronie interesu publicznego oraz przyjęcie, że przekroczenie jednego wskaźnika stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1% (przy braku wcześniejszych działań w ramach

SKOK) jest podstawą decyzji KNF, szczególnego znaczenia nabierają gwarancje proceduralne.

W systemie prawnym istnieją obecnie regulacje ograniczające zakres orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, do uznania że decyzja została wydana niezgodnie z prawem. W każdym jednak przypadku ograniczenie kognicji sądu administracyjnego wiąże się z wystąpieniem określonych stanów faktycznych. Gdy one nie wystąpiły sąd administracyjny posiada pełną swobodę orzekania. Wzmocnienie trwałości decyzji administracyjnej ma uzasadnienie z jednej strony w interesie publicznym podlegającym ochronie, z drugiej w stanie faktycznym, który przede wszystkim ze względów gospodarczych uznaje się za odpowiadający sytuacji, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Wymienić w tym miejscu można art.13 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340, z późn. zm.), w którym ustawodawca określił, że uwzględniając skargę na decyzję o realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy lotniska użytku publicznego może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo oraz art. 31 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn.zm.), stanowiący, że w razie 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. Taką regulację zawierają także art. 36 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700, z późn. zm.), art. 58 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r.

o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, z późn. zm.), art. 15 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963, z późn. zm.). Uzasadnieniem takich rozwiązań jest to, że uchylenie decyzji jest albo niemożliwe albo wywołałoby zbyt dotkliwe skutki. Konsekwencją jest pozostawanie w mocy decyzji.

W poddanym kontroli przepisie zawartym w ust. 8 art.74c ustawodawca wprowadził rozwiązanie, zgodnie z którym wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji. Dodatkowe zastrzeżenie stanowi, że przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. Oznacza to, że ustawodawca uzależnia zbywanie majątku kasy, w przypadku jej likwidacji, od rozstrzygnięcia sądu. Odmiennie jest w przypadku przejęcia kasy albo wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy. W takiej sytuacji możliwe jest zbywanie praw majątkowych już przed rozpatrzeniem skargi przez sąd.

Zwrócić uwagę należy na motywy ustawodawcy uzasadniające ograniczenie rozstrzygnięcia sądu wyłącznie do stwierdzenia naruszenia prawa, w przypadku przejęcia kasy albo wybranych praw lub zobowiązań majątkowych. Jak wskazano w uchwale Senatu z dnia 4 kwietnia 2013 r. poprawka nr 17 wprowadza regulację, *zgodnie z którą w przypadku gdy skarga na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy uznana zostanie za zasadną, sąd administracyjny będzie mógł orzec jedynie, iż była wydana z naruszeniem prawa. Senat opowiadając się za tą poprawką przychylił się do poglądu, iż we wskazanej sytuacji zasadne jest wprowadzeniem tak zwanego „procesu resolution” (nowy ust. 9). Oznacza to, że „proces resolution” w rozumieniu poprawki senackiej wiąże się z przejęciem kasy lub przejęciem wybranych praw majątkowych lub zobowiązań ale już nie z likwidacją kasy.*

Jest ona bowiem odrębnie traktowana. Przepis ust. 9 stanowi, że w przypadku decyzji o przejęciu kasy albo przejęciu wybranych praw lub zobowiązań sąd orzeka wyłącznie o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa, gdy uzna skargę za zasadną. Natomiast w przypadku decyzji o likwidacji kasy sąd będzie mógł zastosować każdy ze środków przewidzianych w art. 145 Ppsa. Wniosek taki oparty jest o ustalenia wynikające z wykładni językowej ust. 8 i 9 art. 74c. Przyjęte przez ustawodawcę rozróżnienie poddać można ocenie w świetle celu przepisów wiążących się z wdrażaniem procedury *resolution*. Regulacja ta może budzić zastrzeżenia ze względu na to, że różnicuje instytucje prawne przejęcia kasy (przejęcia określonych praw lub zobowiązań majątkowych) i likwidacji kasy, które mają realizować ten sam cel. Dodatkowym skutkiem, mającym jednak zasadnicze znaczenie dla członków kasy jest to, że możliwość naprawienia błędnej decyzji organu nadzoru istnieje, tylko w przypadku decyzji o likwidacji kasy. W razie przejęcia kasy albo jej wybranych praw lub zobowiązań możliwe jest wyłącznie dochodzenie roszczeń odszkodowawczych bowiem decyzja naruszająca prawo pozostaje w mocy.

Zwrócić przy tym należy uwagę, że odmienną konstrukcją prawną, w zakresie instytucji przejęcia banku przewiduje art. 147 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. Nr 1376 ), dalej „Prawo bankowe”. Zgodnie bowiem z ust. 3 art. 147 wniesienie przez radę nadzorczą skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji w sprawie przejęcia banku przez inny bank lub decyzji o likwidacji banku (przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte upłynnianie majątku banku w likwidacji ani przejęcie majątku banku przez bank przejmujący). Co do zasady powyższa regulacja służyć ma temu samemu celowi co przepis poddany kontroli, a więc szeroko rozumianej ochronie przed niewypłacalnością.

Pierwszym z wzorców kontroli konstytucyjności wskazanych w pkt II petitum wniosku jest art. 2 Konstytucji i wywodzona z jego treści zasada przyzwoitej legislacji – zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie

prawa. Oczekiwana pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań adresatów prawa. Gwarantuje ona zaufanie do ustawodawcy i stanowionego przez nie prawa. W przypadku zakwestionowanych przepisów od rodzaju decyzji, realizujących w istocie ten sam cel, zależą skutki prawne dla adresata. Odnosząc się do wywodzonych z art.2 Konstytucji zasad przyzwoitej legislacji przyjąć należy, że mieści się w nich także wymóg odpowiedniości wprowadzanych ograniczeń do zamierzonych przez ustawodawcę celów, które ma zrealizować ustawa. W tym kontekście wątpliwości budzi rozróżnienie skutków decyzji w zależności od tego czy stanowi ona o przejęciu kasy (jej praw majątkowych lub zobowiązań) czy też o jej likwidacji. W przypadku decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych kasy (czy też nawet przejęciu kasy w całości) możliwe są sytuacje, w których uzasadnione byłoby zastosowanie ograniczenia odpowiadającego przewidzianemu w art.147 ust.3 Prawa bankowego zakazowi zbywania majątku. W szczególności, gdy takie ograniczenie ustawodawca przewidział w art.74c ust. 8 dla decyzji o likwidacji kasy.

Przyjęcie przez ustawodawcę, że w przypadku decyzji o przejęciu kasy albo jej praw majątkowych lub zobowiązań może być zbywany majątek kasy, w sytuacji gdy stosowny zakaz dotyczy decyzji o likwidacji kasy oraz jest przewidziany w ustawie Prawo bankowe dla decyzji o przejęciu banku przez inny bank, może budzić wątpliwości konstytucyjne. W szczególności w sytuacji, gdy w przypadku decyzji o przejęciu kasy albo jej wybranych praw lub zobowiązań sąd administracyjny, w razie uznania decyzji za zasadną, orzeka wyłącznie o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Odwołując się do zasad przyzwoitej legislacji zauważyć należy, że spełnienie wymogu jakim jest obowiązek ujęcia przepisu tak aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw, budzi wątpliwości.

Z tych względów regulacja zawarta w art. 74c ust. 8 i 9 poddana zostaje ocenie zgodności z zasadami przyzwoitej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Drugim z wzorców kontroli konstytucyjności jest art. 45 ust. 1 Konstytucji (przepisem związkowym jest art. 31 ust.3 Konstytucji) statuujący prawo do sądu obejmujące: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, prawo do wyroku sądowego oraz prawo do odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji organów władzy sądowniczej (wyrok z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK7/06). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu ma dwa aspekty – pozytywny, nakładający na ustawodawcę obowiązek należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości i zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania oraz negatywny, którego istotą jest zakaz zamykania drogi sądowej lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny jedyne wymaganie co do charakteru orzeczeń, jakie wyprowadza się z art. 45 ust. 1 Konstytucji, dotyczy mocy wiążącej rozstrzygnięcia, które jest rozumiane także jako wymaganie możliwości udzielenia przez sąd skutecznej ochrony prawom strony; prawo do wyroku oznacza nie tylko formalną możliwość uzyskania wyroku, ale możliwość uzyskania wyroku rozstrzygającego meritum sprawy (wyrok z dnia 16 października 2012 r. sygn. akt K 4/10). Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie wyłącza wydania wyroku rozstrzygającego co do meritum. Uniemożliwia jednak, poprzez ograniczenie sankcji jakie sąd może zastosować, osiągnięcie zamierzonego celu przez skarżącego, a więc odwrócenie skutków prawnych decyzji. W takiej sytuacji wadliwa decyzja nie zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego. Jednak w razie orzeczenia przez sąd, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa możliwe jest, na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego, żądanie naprawienia szkody.

Trudności budzi wskazanie celu wprowadzanych ograniczeń, w kontekście zróżnicowania wynikającego z odmiennego traktowania decyzji o przejęciu i likwidacji kasy. W obu bowiem przypadkach cel obejmuje ten sam rodzaj interesu publicznego.

Prawodawca w ust. 8 różnicuje sytuację kas, w zależności od treści decyzji organu nadzoru zapewniając ochronę przed zbywaniem majątku kasy do czasu rozpatrzenia skargi, w przypadku decyzji o likwidacji kasy. W przypadku zasadności skargi, gdy nastąpiło przejęcie kasy albo przejęcie wybranych praw majątkowych lub zobowiązań, sąd stwierdza wyłącznie naruszenie prawa. Jeżeli przejęcie kasy w całości lub w części oraz jej likwidacja miałyby służyć temu samemu celowi, mieszczącemu się w ramach założeń procedury *resolution*, przyjęte zróżnicowanie budzi wątpliwości. Postawić należy pytanie, czy możliwe jest osiągnięcie celu zamierzonego przez ustawodawcę bez stosowania środka przewidzianego w art. 74c ust. 8 tj. zbywania majątku kasy przed rozpatrzeniem skargi. Wprowadzenie przez ustawodawcę w ust. 9 ograniczenia kompetencji sądu połączone z dopuszczeniem zbywania majątku kasy przed rozpatrzeniem skargi, w przypadku przejęcia kasy albo jej praw majątkowych lub zobowiązań może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie możliwości uzyskania wyroku co do meritum sprawy. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dopuszczalne jest wprowadzenie ustawą ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą one do zamknięcia drogi sądowej i mieszczą się w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odnosząc się do kryterium zachowania zasady proporcjonalności sensu stricto (por. L. Garlicki, uwagi do art. 31 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 30), rozumianej jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji, wątpliwości budzi, w kontekście równowagi pomiędzy celem i rezultatami zamierzonym przez ustawodawcę a ciężarami nałożonymi na adresatów prawa, regulacja zawężająca



zakres kognicji sądu i związany z nią brak ochrony przed zbywaniem praw majątkowych lub zobowiązań przed rozpatrzeniem skargi przez sąd.

### **III. Zarzut naruszenia art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, ust. 4 i ust. 6 z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.**

Normy ujęte w poddanych kontroli przepisach wskazanych w pkt 3 petitum wniosku tworzą podstawowy schemat procedury przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań składający się na określone w rozdziale 6b kwestionowanej ustawy procesy restrukturyzacyjne kas.

W myśl art. 74c ust. 11 ustawy o SKOK w przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, zobowiązania pozostałe w kasie zaspokajane są z majątku tej kasy. W ust. 12 powołanego przepisu wyłączono obowiązek uzyskania zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kas, której prawa majątkowe lub zobowiązania uległy przejęciu. Regulacja zawarta w art. 74c ust. 3 i 4 zaskarżonej ustawy umożliwi Komisji Nadzoru Finansowego, po zaistnieniu przesłanek określonych w ust. 1 i 2 powołanego przepisu, podjęcie decyzji o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę za jej zgodą. W przypadku braku zgody kasy na przejęcie kasy lub braku możliwości jej przejęcia, KNF uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy. Zgodnie natomiast z poddanym kontroli art. 74c ust. 6 w przypadku decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę przejęcie powinno obejmować wszystkie prawa majątkowe i zobowiązania wobec członka kasy oraz wartość jego prawa do funduszu udziałowego.

Wskazane przepisy nie zawierają, w przypadku decyzji KNF o częściowym przejęciu kasy, zasad i kryteriów doboru składników majątkowych lub zobowiązań kasy do przejęcia. Nie przewidują również obowiązku zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie. Brak jest także jakichkolwiek ograniczeń chroniących wierzycieli kasy, z której majątku dokonywane jest przejęcie.

Przedstawiona konstrukcja prawna pomijając wskazanie zasad i kryteriów doboru składników majątkowych lub zobowiązań kasy podlegającej częściowemu przejęciu, umożliwia KNF swobodne kształtowanie zarówno sytuacji prawnej kasy, w stosunku do której zaistniała możliwość podjęcia decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, jak i jej wierzycieli. KNF może bowiem zdecydować o przejęciu samych wybranych praw majątkowych kasy, zarazem uszczuplając jej majątek, jak i w taki sposób dobrać składniki majątkowe kasy oraz jej zobowiązania do przejęcia, że pozostałe aktywa nie pokryją nawet w części pozostałych w kasie zobowiązań. Takie działanie może doprowadzić do nieproporcjonalnego zmniejszenia majątku kasy względem obciążających ją zobowiązań lub skutkować upadłością i likwidacją kasy prowadząc zarazem, ze względu na regulację zawartą w art. 74c ust. 11, do pogorszenia sytuacji prawnej jej wierzycieli, w tym członków kas, w stosunku do roszczeń, które nie podlegają zaspokojeniu z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 381 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, z późn. zm.)). Przepis art. 74c ust. 11 określa bowiem wyraźnie, że w przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy zobowiązania pozostałe zaspokajane są z majątku kasy. Tym samym wierzyciele pozbawieni zostali skutecznego mechanizmu umożliwiającego ich wpływ, reakcję na działania dla nich niekorzystne. Ustawodawca wyłączył ewentualny obowiązek uzyskania zgody dłużników,

wierzycieli oraz członków kas na przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań. Jednocześnie nawet gdyby uznać możliwość zaskarżenia przez wierzycieli decyzji KNF o częściowym przejęciu, z uwagi na jej uznaniowy charakter oraz brak zasad i kryteriów doboru składników majątkowych lub zobowiązań kasy do przejęcia, to ochrona w tym przypadku będzie ograniczona. Zaskarżenie decyzji zapadłej w ramach uznania administracyjnego powoduje, że jej sądowa kontrola ma ograniczony charakter i sprowadza się przede wszystkim do oceny, czy przy jej wydawaniu organ nie naruszył reguł postępowania administracyjnego określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 2333/01).

Ustawodawca stworzył zatem mechanizm umożliwiający osłabienie ochrony praw majątkowych zwłaszcza wierzycieli innych niż członkowie kas.

Należy zauważyć, że ustawodawca kreując przepisy dotyczące przejęcia, likwidacji i upadłości kas, wzorował się w znacznej mierze na rozwiązaniach zastosowanych w tym zakresie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Powołana ustawa nie przewiduje jednak możliwości przejmowania wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań przejmowanego banku. Dochodzi tu zawsze do sanacyjnego przejęcia całego banku albo w formie nabycia przedsiębiorstwa albo w formie tzw. inkorporacji. Bank przejmujący wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki banku przejmowanego (art. 149 ust. 1 Prawa bankowego), a zaspokojenie lub zabezpieczenie wierzycieli banku przejętego ma priorytet (art. 151 Prawa bankowego). W zasadzie analogiczne rozwiązania przyjęto odnośnie przejęcia kasy w całości przez inną kasę lub bank (art. 74i ust. 2 i 7 ustawy o SKOK). Nota bene pierwotny kształt procedury przejęcia kasy zawarty w druku sejmowym nr 695 nie przewidywał możliwości jedynie częściowego przejmowania wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy.

Przypomnieć należy, iż celem ewentualnego przejęcia wchodzącego w zakres przepisów restrukturyzacyjnych było zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu kas pozwalającego na poprawę jakości zarządzania i ograniczeniu poziomu ryzyka w kasach, w sytuacji potencjalnego zaistnienia zagrożenia działalności, wzorem działań podejmowanych wobec banków (str. 1 uzasadnienia do druku nr 695).

Przyjęte rozwiązania znoszą przewidziane w systemie prawnym konstrukcje umożliwiające ochronę wierzyciela w razie niewypłacalności dłużnika. Sztandarową z nich jest przewidziana w art. 527-534 k.c. skarga pauliańska (A. Ohanowicz (w:) *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, s. 944). Celem instytucji skargi pauliańskiej jest ochrona interesów wierzyciela na wypadek nielojalnego (czy wręcz nieuczciwego) postępowania dłużnika, który z pokrzywdzeniem wierzyciela wyzbywa się składników swego majątku na rzecz osób trzecich lub majątek ten obciąża, zaciągając kolejne zobowiązania i w ten sposób stwarza lub pogłębia stan swojej niewypłacalności (M. Pyziak-Szafnicka (w:) *System prawa prywatnego*, t. 6, s. 1226 i n.).

Regulacja prawna dopuszczająca wydanie decyzji o przejęciu jedynie wybranych praw majątkowych z zagrożonej kasy lub tak konfigurującej prawa majątkowe i zobowiązania podlegające przejęciu, że pozostały majątek kasy ulegnie nieproporcjonalnemu zmniejszeniu względem istniejących zobowiązań kasy naruszać będzie chroniony interes wierzycieli.

Skarga pauliańska uregulowana w art. 527-534 k.c. stanowi zasadniczy, ale nie jedyny środek służący ochronie wierzyciela przed następstwami złej sytuacji majątkowej dłużnika. Ochronie interesów wierzycieli w razie niewypłacalności dłużnika służą także regulacje zawarte na przykład w art. 814 i n. k.p.c. Istotne znaczenie dla obrotu mają ponadto przepisy art. 127 i następne ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112, z późn. zm.), znajdujące zastosowanie w razie ogłoszenia upadłości dłużnika. Odpowiednikami ostatnich ze wskazanych przepisów są

rozwiązania przyjęte w art. 74m i następne ustawy o SKOK mające jednak zastosowanie co do zasady tylko w przypadku podjęcia przez KNF decyzji o przejęciu lub likwidacji kasy.

Poza tym kwestionowane przepisy stwarzając możliwość uznaniowego podjęcia przez KNF decyzji o przejęciu kasy w całości lub o przejęciu jej wybranych składników majątkowych lub zobowiązań, prowadzić mogą do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej wierzycieli kas. Lepsza będzie sytuacja prawna wierzycieli kasy, która zostanie przejęta w całości. Podmiot przejmujący zgodnie z art. 74i ust. 2 ustawy o SKOK wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej, a zaspokojenie lub zabezpieczenie wierzycieli przejętej kasy ma priorytet (art. 74 i ust. 7 ustawy o SKOK).

Ponadto do zróżnicowania sytuacji prawnej wierzycieli-członków kas, jak również pozostałych wierzycieli, może dojść w zależności od tego czy przejmującym wybrane prawa majątkowe kasy lub jej wybrane zobowiązania będzie inna kasa, czy też przejmującym będzie bank krajowy. Zgodnie bowiem z poddanym kontroli art. 74c ust. 6 w tym pierwszym przypadku, jeżeli wśród przejmowanych praw majątkowych lub zobowiązań znajdują się wierzytelności kasy względem członka kasy lub jej zobowiązania względem członka kasy, kasa jest zobowiązana przejąć wszystkie prawa majątkowe i zobowiązania wobec tego członka kasy oraz wartość jego prawa do funduszu udziałowego (fundusz udziałowy zgodnie z art. 381 pkt 2 ustawy 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym nie jest objęty gwarancjami BFG).

W przypadku przejmowania wybranych praw majątkowych czy zobowiązań kasy przez bank krajowy sytuacja członka kasy jest znacznie gorsza. Bank może bowiem, na podstawie decyzji KNF, przejąć same wierzytelności kasy np. w postaci roszczenia względem członka kasy w postaci wymagalnego kredytu czy spłaty raty kredytowej nie przejmując natomiast zobowiązań kasy względem tego członka w postaci wniesionych depozytów jak również środków wniesionych tytułem udziałów. Ponadto w tym drugim

przypadku gorsza będzie również sytuacja pozostałych wierzycieli. W przypadku bowiem gdy w kasie, z której dokonano przejęcia samych praw majątkowych, pozostawiono jedynie zobowiązania, nie będzie możliwości zaspokojenia wierzytelności.

Kwestionowana regulacja może budzić wątpliwości, co do zgodności z wynikającą z art. 64 ust. 1 Konstytucji zasadą gwarancji własności. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 obejmuje, oprócz własności sensu stricto oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględny, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym wierzytelności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można uznać za utrwalony pogląd, że z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanego w art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny – stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz obowiązek negatywny – powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje.

Ponadto prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., (sygn. akt K 33/02) Trybunał Konstytucyjny wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania

regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem.

Z powyższego wynika, że podmiot zagrożony w realizacji swoich uprawnień, a w tym przypadku będzie to wierzyciel kasy, może oczekiwać od państwa nie tylko nie ingerowania w sferę jego uprawnień, lecz również zachowań pozytywnych służących ich ochronie. Tymczasem ustawodawca nie chroni wierzyciela, dopuszczając możliwość przejęcia tylko wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań. Ponadto ze względu na brak jakichkolwiek zasad doboru składników majątkowych oraz zobowiązań, które mają zostać przejęte, przez wprowadzenie możliwości przejęcia jedynie wybranych składników praw majątkowych, a także przez pozbawienie jednocześnie skutecznych środków ochrony, istotnie ogranicza ochronę praw podmiotowych wierzycieli.

Wszelkie ograniczenia ochrony własności i innych praw majątkowych w tym również proceduralne, powinny znaleźć swe uzasadnienie w zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadzie proporcjonalności. Zwrócić należy uwagę, że ustrojodawca szczególny nacisk położył na kryterium "konieczności w demokratycznym państwie". Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono "konieczne", czyli - innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności.

Rozpatrując przedmiotowe rozwiązania w kontekście zasady proporcjonalności, należy się odnieść do celu jaki ma być przez nie zrealizowany. Celem tym, jak wynika z uzasadnienia do druku 695 jest

zwiększenie stabilności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W tym miejscu należy zauważyć, że sam projektodawca wnosząc projekt zawarty w druku sejmowym nr 695 nie widział konieczności przejmowania wyłącznie wybranych praw majątkowych, czy wybranych zobowiązań kasy jako środka służącego ochronie stabilności kas. Kwestionowane rozwiązania pojawiły się dopiero podczas drugiego czytania. Zauważyć także należy, że znacznie bardziej rozbudowany system bankowy możliwości takiej nie przewiduje. Co istotniejsze pojawiają się wątpliwości, czy przedmiotowy cel może uzasadniać pozostawienie tak szerokiej swobody podjęcia decyzji przez KNF, a zwłaszcza czy może uzasadniać mechanizm umożliwiający przejęcie samych praw majątkowych, bez uwzględniania sytuacji prawnej wierzycieli. Znamienne jest również, że takich uprawnień KNF nie posiada w stosunku do żadnych innych nadzorowanych podmiotów.

W świetle powyższych ustaleń wątpliwości budzi wykazanie istnienia przesłanki konieczności zastosowania zaskarżonego mechanizmu.

Jak już podniesiono powyżej zakwestionowana regulacja stwarza możliwość zróżnicowania pozycji prawnej wierzycieli kasy co do stopnia ochrony prawnej umożliwiającej zaspokojenie posiadanych względem kasy wierzytelności. Stworzony mechanizm faworyzuje wierzycieli kasy przejętej w całości względem wierzycieli kasy przejętej w części. Jedynie ci pierwsi, zgodnie z art. 74i ust. 7, mają formalne gwarancje zaspokojenia lub zabezpieczenia przysługujących im względem przejmowanej kasy wierzytelności. Ponadto majątek kasy przejmowanej w całości, bez jego wcześniejszego pomniejszenia na skutek decyzji KNF, przy jednoczesnym ograniczeniu zaspokajania zobowiązań kasy z majątku w niej pozostałego po przejęciu (art. 74c ust. 11) rokuje większe szanse zaspokojenia wierzytelności. Szanse takie, w odniesieniu do kas przejmowanych w całości, zwiększa również mechanizm określony w art. 74m ust. 1 i następne. Kryterium mogącego zaistnieć zróżnicowania stanowi natomiast decyzja KNF podejmowana



w oparciu o nieokreślone w ustawie przesłanki. Przepisy prawa nie wskazują zasad i priorytetów jakie mają być przez nią realizowane oraz nie wprowadzają mechanizmów zabezpieczających pozycję prawną wierzycieli.

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub w podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Z zasady równości wobec prawa wynika zatem nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów normy prawnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich osób. Ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została w konkretnym wypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna oraz wskazania elementów określających ich sytuację prawną, które są prawnie istotne. Zasada równości wobec prawa wymaga jednocześnie zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów (wyroki z dnia 24 lutego 1999r., sygn. SK 4/98, z dnia 17 stycznia 2001r., sygn. K 5/00, z dnia 17 maja 2004r., sygn. SK 32/03).

Stwierdzić należy, iż co do zasady procedura przejęcia kasy oddziaływać będzie na pozycję prawną jej wierzycieli w sposób zależny od rodzaju podjętej przez KNF decyzji. Z punktu widzenia wierzycieli, za cechę relewantną uznać należy posiadanie wierzytelności względem kasy. Kryterium zróżnicowania stanowi natomiast możliwość przejęcia kasy w całości lub w części.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Oceniając pierwszy z warunków przyjęć należy, iż wskazane kryterium różnicowania pozostaje w związku z celem i treścią regulacji. W szczególności wątpliwości istnieją w stosunku do spełnienia drugiego i trzeciego ze wskazanych warunków.

Rozpatrując drugi i trzeci ze wskazanych warunków dopuszczalności różnicowania podmiotów podobnych należy zważyć wartości urzeczywistnieniu którym różnicowanie ma służyć ze stojącymi na drugiej stronie szali interesami i wartościami, które zostaną naruszone. Wskazany wyżej mechanizm dopuszczający również częściowe przejęcie kasy podyktowany jest koniecznością zachowania stabilności finansowej systemu SKOK, który należy uznać za ważny interes publiczny. Konstrukcja ta zderza się jednak z konstytucyjną wartością ochrony praw majątkowych wierzycieli kas. Ustawodawca nie przewidział w omawianym przypadku żadnych mechanizmów zabezpieczających chroniony konstytucyjnie interes wierzycieli kas polegający na możliwości zaspokojenia swoich roszczeń, czy też ich należytego zabezpieczenia. Istotne dla oceny konstytucyjności jest, że ze względu na konstrukcję poddawanych kontroli przepisów prawnych są one także bezwarunkowo stosowane. Zarówno przejęcie kasy w całości jak i możliwość tylko częściowego przejęcia ma realizować ten sam cel i odbywa się w trybie działań restrukturyzacyjnych, między tymi środkami nadzoru nie ma gradacji, zatem w jednym jak i w drugim przypadku ochrona wierzycieli kas powinna być jednakowa.

Wprowadzone ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw przepisy poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego określają kompetencje KNF w przypadku zagrożenia stabilności SKOK. Służą one ochronie mającego zasadnicze znaczenie dla obywateli i państwa interesu publicznego, jaki stanowi pewność i bezpieczeństwo depozytów. W państwie demokratycznym dopuszczalny jest szeroki zakres ingerencji ustawodawcy w sferę wolności i praw pod warunkiem jednak, że nie narusza ona istoty wolności i praw, spełnia standardy przyzwoitej legislacji oraz jest odpowiednia do zamierzonych celów ustawy chroniących interes publiczny. Ocena, czy kryteria te zostały spełnione powierzona została Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Mając na względzie podniesione wyżej wątpliwości prawno-konstytucyjne wnoszę o dokonanie oceny zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w petitum wniosku.



**Bronisław Komorowski**