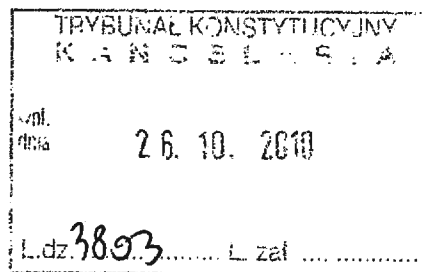




Warszawa, dnia 25 października 2010 r.

PG VIII TK 66/10

Kp 10/09



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, o zbadanie zgodności:

1) ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie zachowano norm obowiązujących przy tworzeniu prawa, oraz z art. 2, w zakresie, wywodzonego z tego przepisu, zakazu wstecznego działania prawa oraz zasad zaufania obywateli i ich organizacji do państwa, ochrony praw nabytych, dostatecznej określoności prawa, przyzwoitej legislacji, racjonalności i praworządności oraz zasady sprawiedliwości społecznej, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 7, art. 8 ust. 2 i ust. 3, art. 21, art. 51 ust. 1 i ust. 3 – 7, art. 53 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 86 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 4, art. 17 pkt 1, art. 20, art. 24 ust. 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2, art. 64 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 7 ust. 5 pkt 1 – 3, art. 18 ust. 4 – 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 87 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2 Konstytucji,

5) art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 54 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny – z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

7) art. 71 ust. 1 – 2 i ust. 4 pkt 2, art. 72, art. 73, art. 76, art. 78 ust. 3 oraz art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

8) art. 91 ust. 1 – 2 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

9) art. 93 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2 Konstytucji,

10) art. 7 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 93 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych jest zgodna z art. 2 Konstytucji, wyrażającym nakaz dochowania trybu ustawodawczego;

2) art. 83 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 nie jest niezgodny z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji;

3) art. 4 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji;

4) art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, art. 44, art. 51 ust. 1, 3 – 4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 1 i art. 86 ust. 1 – 2 i 7 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji;

5) art. 51 ust. 1 i 3, art. 53 ust. 2 i 3, 86 ust. 2, 5 – 6 i 7 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, nie są niezgodne z art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

6) art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 nie są niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

7) art. 78 ust. 3, art. 79 ust. 1 pkt 2 i art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 nie są niezgodne z art. 12 i art. 58 Konstytucji;

8) art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 i art. 86 ust. 1, 3 – 4 i 7 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim odnosi się do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, są zgodne z art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

9) art. 4, art. 17 pkt 1 i art. 20 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji;

10) art. 71 ust. 1 – 2 i 4 pkt 2, art. 72 i art. 73 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 12 i art. 58 Konstytucji;

11) art. 4, art. 7 ust. 1 – 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1 – 3, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1 – 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 64 ust. 2 oraz art. 86 ust. 1 – 2 i 7 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

12) art. 17 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a przez to jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

13) art. 24 ust. 5 i art. 48 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim obejmuje on zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;

14) art. 86 ust. 7 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie obejmującym zasady lojalności państwa wobec obywatela i ochrony praw nabytych;

15) art. 7 ust. 5 pkt 1 – 3, art. 18 ust. 4 – 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 51 ust. 2, art. 71 ust. 1 – 2 oraz ust. 4 pkt 2, art. 76 ust. 1 i art. 87 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji, w zakresie wynikających z niego zasad poprawnej legislacji i dostatecznej określoności przepisów prawa;

16) art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

17) art. 54 ust.1 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji;

18) art. 48 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 21 i art. 64 Konstytucji;

19) art. 91 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 64 i art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim obejmuje on zasadę ochrony praw nabytych;

20) art. 91 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim odnosi się do sytuacji, jakie miały miejsce w 2009 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (wynikającą z niego zasadą *lex retro non agit*); art. 91 ust. 1 ustawy powołanej w pkt 1 nie jest nierozzerwalnie związany z tą ustawą;

21) art. 93 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

22) art. 7 ust. 6 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji;

23) art. 83 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 93 ust. 1 Konstytucji;

24) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o zbadanie, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zgodności ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych ze wskazanymi wzorcami kontroli, a ponadto – powołanych na wstępie konkretnych przepisów tej ustawy, we wskazanym zakresie – z powołanymi normami konstytucyjnymi.

Oceniając, sformułowane przez Prezydenta, zarzuty niekonstytucyjności całej ustawy, należy przede wszystkim podkreślić, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, to jest wtedy, gdy tryb dojścia do skutku tej ustawy naruszył przepisy proceduralne lub gdy treść ustawy przewiduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, co ma miejsce wówczas, gdy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza ustawę zasadniczą (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. Tw 56/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 259 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. Tw 14/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 173).

Sposób ujęcia zarzutów we wniosku Prezydenta wskazuje, iż celowe jest, by w pierwszej kolejności rozpatrzyć zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy, następnie natomiast zarzuty skierowane pod adresem poszczególnych przepisów ustawy. Uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może nastąpić w konsekwencji skutecznego zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozzerwalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy, uznane za podstawowe dla tego uregulowania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono również, że celem kontroli prewencyjnej jest zapobieżenie – ze względu na zagrożenie naruszenia Konstytucji – zakończeniu ciągle jeszcze trwającego procesu legislacyjnego. Uzasadnia to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – ograniczenie kontroli prewencyjnej do kwestii proceduralnych, jeśli towarzyszą one kwestiom materialnoprawnym, i wystarczają do ewentualnego orzeczenia niekonstytucyjności. W konsekwencji, kontrola prewencyjna dokonywana w zakresie kwestii materialnoprawnych i w warunkach, gdy jeszcze nie wiadomo, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy, wymaga powściągliwości. Jest to związane z „mocniejszym”, niż w przypadku kontroli następczej, domniemaniem konstytucyjności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Uwzględniając powyższe, w pierwszej kolejności analizie poddać należy zarzut niekonstytucyjności całej ustawy oparty na twierdzeniu o niezachowaniu norm obowiązujących przy tworzeniu prawa.

Wnioskodawca, twierdząc, że cała ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (dalej: ustawa) jest niezgodna z art. 2 Konstytucji – w zakresie niezachowania norm obowiązujących przy tworzeniu prawa – wskazał na szereg elementów stanowiących o wadliwości procesu legislacyjnego. Po pierwsze, naruszono przepis art. 37 ust. 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu) w ten sposób, że do I czytania poselskiego projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1876), które miało miejsce w dniu 22 kwietnia 2009 r., przystąpiono bez zachowania siedmiodniowego terminu, biegnącego od dnia doręczenia posłom druku projektu. Po drugie, konsultacje

społeczne projektu miały charakter pozorny, co przejawiało się m.in. w tym, że przedstawienie tego dokumentu Kasie Krajowej nastąpiło w terminie, który uniemożliwiał zajęcie stanowiska przed I czytaniem. Po trzecie, mimo wyrażenia – w trakcie I czytania, które odbyło się na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych – wątpliwości co do zgodności projektu z Konstytucją oraz złożenia wniosku o skierowanie projektu do Komisji Ustawodawczej, wniosek ten nie uzyskał większości i został odrzucony. Po czwarte, w dniu, w którym miało miejsce I czytanie, projekt skierowano do podkomisji, która – również tego samego dnia – przyjęła sprawozdanie, mimo że w toku jej prac brak było: opinii Komisji Nadzoru Finansowego, opinii Narodowego Banku Polskiego, stanowiska rządu oraz opinii Europejskiego Banku Centralnego, o którego opinię zwrócono się dopiero po przyjęciu sprawozdania podkomisji. Po piąte, na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 5 maja 2009 r. wyznaczono krótki – czterodniowy – termin na składanie poprawek do sprawozdania podkomisji, mimo że oczywiste było, iż posłowie nie będą w tym czasie dysponować opinią Europejskiego Banku Centralnego. Po szóste, stanowisko rządu przedstawiono posłom dopiero w dniu 22 września 2009 r., na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, na którym rozpatrywano poprawki złożone w trakcie II czytania projektu, co – ze względu na niemożność rzetelnego zapoznania się z tym dokumentem – uniemożliwiło jego uwzględnienie w rozpatrzeniu przez Komisję złożonych poprawek, zaś wobec braku możliwości – na tym etapie prac legislacyjnych – składania nowych poprawek, uniemożliwiło sformułowanie, na podstawie uwag przedstawionych w stanowisku rządu, i zgłoszenie nowych poprawek. Po siódme, mimo zwrócenia uwagi przez podsekretarza stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej w piśmie z dnia 24 września 2009 r., iż wprowadzone poprawkami zmiany do projektu w sposób istotny zmieniają projekt konsultowany już z Europejskim Bankiem Centralnym, co wymaga kolejnej konsultacji z tą instytucją, w tym samym dniu, to jest 24 września 2009 r., odbyło się III

czytanie projektu ustawy. Ustawę przyjęto zatem bez wymaganej, ponownej opinii Europejskiego Banku Centralnego, zaś brak możliwości zapoznania się posłów z treścią powołanego pisma podsekretarza stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej uniemożliwił wzięcie pod uwagę jej treści zarówno przy podejmowaniu decyzji o poparciu bądź odrzuceniu poprawek zgłoszonych w II czytaniu, jak również decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu projektu ustawy w całości. Po ósme, na każdym etapie prac legislacyjnych zgłaszano poprawki mające na celu wyeliminowanie niezgodności z Konstytucją lub nawet oczywistych błędów legislacyjnych, które jednak – co do zasady – były odrzucane, o ile nie zostały zgłoszone przez samych wnioskodawców. Po dziewiąte, założenia aktów wykonawczych do ustawy sporządzono w sposób lakoniczny i nieprecyzyjny w stopniu uniemożliwiającym prognozowanie treści przyszłych aktów wykonawczych.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności całej ustawy z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą prawidłowej legislacji należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że zasada ta jest zbiorem szeregu dyrektyw, połączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnej wartości, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do ustawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została zatem ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (*vide* – Kazimierz Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw* [w:] *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa, listopad 2005, s. 6 – 7).

Przedstawiając zarzut niezgodności całej ustawy z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą prawidłowej legislacji, wnioskodawca skupił się na funkcjonalnym wymiarze tej zasady.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, jego kompetencja do badania konstytucyjności ustawy obejmuje nie tylko zgodność z aktami prawnymi wyższego rzędu, ale również jej uchwalenie w trybie wymaganym przepisami prawa, a „ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124).

Należy również zwrócić uwagę na normę zamieszczoną w art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którą, „orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak również kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania lub zawarcia i ratyfikacji umowy”. Z przepisu tego wynika nie tylko obowiązek – niezwiązany z zakresem zaskarżenia w konkretnej sprawie – badania prawidłowości procedury legislacyjnej, ale także to, że w przytoczonej regulacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym chodzi o tryb prawodawczy unormowany w Konstytucji i w innych przepisach prawa. Oznacza ta zatem, że w ocenie zgodności z Konstytucją konkretnego aktu prawnego winny być uwzględnione nie tylko reguły określone w Konstytucji, ale także np. w, mających postać uchwał, regulaminach izb parlamentarnych (*vide* – Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, teza 39 do art. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007). Zdaniem zaś Wojciecha Sokolewicza, „zgodność z unormowaniami regulaminu stanowi integralną część dochowania przez ustawodawcę wymaganego trybu i jest jednym z warunków uznania ustawy za zgodną z konstytucją” (Wojciech Sokolewicz, komentarz do art. 112, teza 8 [w:]

L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu prawnego. Zatem, mimo że parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić swój regulamin, to tak długo, jak on wiąże, tak długo musi być przestrzegany, a zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być zawężona jedynie do generalnej legitymacji do sprawowania władzy ustawodawczej czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących "reguł gry" związanych z procedurą tworzenia prawa. W rezultacie, dla Trybunału Konstytucyjnego, badającego poddane kontroli normy prawne w aspekcie proceduralnym, również regulaminy parlamentarne mogą być punktem odniesienia, choć nie każde naruszenie elementu trybu postępowania w sprawie uchwalenia ustawy będzie skutkowało koniecznością stwierdzenia niekonstytucyjności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124).

Odnosząc powyższe ustalenia do przedmiotowego wniosku, należy zauważyć, że zarzut naruszenia Regulaminu Sejmu sformułowany został wyłącznie w odniesieniu do jego art. 37 ust. 4. Naruszenie tego przepisu polegało na złamaniu zakazu przystąpienia do I czytania bez zachowania siedmiodniowego terminu od doręczenia posłom druku projektu, co – zdaniem Wnioskodawcy – nie powinno mieć miejsca ze względu na, sygnalizowaną przez posłów, wagę projektu. Powołany przepis stanowi, że możliwe jest odstępstwo od tej reguły, jeżeli Sejm lub komisja postanowią inaczej. Decyzja taka istotnie zapadła na posiedzeniu sejmowej Komisji Finansów Publicznych, które odbyło się w dniu 22 kwietnia 2009 r. Warto zauważyć, że propozycja przewodniczącego, by przystąpić do pierwszego czytania bez zachowania siedmiodniowego terminu, nie wywołała w rzeczywistości szerszej dyskusji

parlamentarzystów, a głos sprzeciwu wobec przedstawionej propozycji oparty był na wątpliwości co do priorytetowego charakteru projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, względem innych – procedowanych równocześnie – projektów (*vide* – Biuletyn z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych [nr 147], s. 7 – 8). Niezależnie od tego warto przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji, chyba że uchybienia takie prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego (w szczególności określonych w art. 113, 118, 119, 120, 121 i 122 ustawy zasadniczej) albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Także nierespektowanie regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie musi być automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury (*vide* – wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Jakkolwiek w demokratycznym postępowaniu ustawodawczym musi obowiązywać zasada większości i ochrony praw mniejszości, a zarazem jego podstawą powinno być prawo większości do formułowania opinii wiążących mniejszość, to jednocześnie demokracji nie można zredukować jedynie do pojęcia rządów większości (por. Jerzy Jaskiernia, *Kontekst aksjologiczny parlamentarnego trybu stanowienia ustaw* [w:], M. Granat (red.), *Zagadnienia Prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1 – 3 czerwca 2006*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 333). Procedura legislacyjna powinna być sprawiedliwa, zapewniająca pełną legitymizację decyzji prawotwórczych, zapewniając równe warunki dyskursu między państwem a społeczeństwem. Prawo jest bowiem legitymowane nie tylko ze względu na swą treść, ale także –

przez wzgląd na sposób zorganizowania dyskursu prawodawczego (*vide* – Andrzej Bień, *Racjonalna procedura stanowienia prawa jako podstawa dobrego prawa* [w:] *Tworzenie prawa w Polsce...*, *op. cit.*, s. 3).

W wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., w sprawie o sygn. K 31/06, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „w państwie demokratycznym parlament jest ze swej istoty polem rywalizacji politycznej, na którym występujące siły polityczne uprawnione są do stosowania zgodnych z zasadami prawa i etyki metod wiodących do osiągnięcia politycznego celu” (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). Do metod tych należą m.in. także różnego rodzaju obstrukcje, do których Trybunał Konstytucyjny zaliczył np. przedłużanie procedur. Zachowania takie nie wpływają same w sobie na ważność decyzji parlamentarnych, o ile nie wiążą się z naruszeniem obowiązującego prawa.

Podobnie można ocenić ewentualne przyspieszenie trybu ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny, w powołanym już wyroku z dnia 23 marca 2006 r., w sprawie K 4/06, stwierdził, że „[s]zybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją” (*op. cit.*, s. 345).

Trzeba też pamiętać, że czym innym jest nadanie projektowi rządowemu klauzuli pilności, a czym innym przyspieszenie prac – w zwykłym trybie – nad projektami, których szybkie uchwalenie większość parlamentarna uważa za

szczególnie pożądane (por. Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2007, s. 239).

Wydaje się również, że stwierdzone przez Wnioskodawcę uchybienia, nawet jeśli traktować je w kategoriach naruszenia dobrych obyczajów, czy kultury politycznej, nie miały wpływu na sam fakt uchwalenia i treść uchwalonego następnie prawa, co jest okolicznością niepozbawioną prawnego, również w kontekście kontroli konstytucyjności procesu ustawodawczego, znaczenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/2006, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147).

Należy mieć na uwadze, że przebieg prac parlamentarnych nad projektem ustawy jednoznacznie wskazuje, że był on polem konfrontacji całkowicie odmiennej wizji co do kształtu regulacji prawnej, dotyczącej spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych.

Odnosząc się do zarzutu pozorności konsultacji społecznych, w szczególności z Kasą Krajową, która na podstawie art. 35 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) została wyposażona w prawo do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych dotyczących kas, należy stwierdzić, iż zarzut ten jest nieuzasadniony. Wprawdzie projekt ustawy został do Komisji Krajowej przesłany zaledwie kilka dni przed przystąpieniem do pierwszego czytania (w dniu 22 kwietnia 2009 r.), a sformułowanie i przekazanie opinii Kasy Krajowej na piśmie nastąpiło w dniu 4 maja 2009 r., to z faktu tego nie można wywodzić twierdzenia, iż konsultacje miały charakter pozorny. Należy także zauważyć, że w kolejnych posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych, również w posiedzeniu, na którym odbyło się pierwsze czytanie projektu, brał udział przedstawiciel Kasy Krajowej. Fakt, iż stanowisko Kasy Krajowej nie

zostało uwzględnione w procesie ustawodawczym, sam w sobie nie może świadczyć o pozorności konsultacji społecznych.

Wprawdzie instrumenty konsultacyjne mają charakter legitymizujący i o to w nich chodzi, aby były środkiem osiągania konsensu, były brane na serio, a nie jedynie czysto formalnie, bez wpływu na losy projektowanych zmian normatywnych (por. zdanie odrębne sędziego Ewy Łętowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, s. 1549), jednak uprawnienie do zajęcia stanowiska w przedmiocie projektu ustawy nie oznacza możliwości narzucania jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi i w żadnym stopniu nie daje też prawa „weta” wobec decyzji parlamentu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

W odniesieniu do zarzutu spóźnionego przedstawienia stanowiska Rady Ministrów o projekcie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, uznać należy, iż stanowi to – ewentualnie – naruszenie obyczaju parlamentarnego, bowiem ani przepisy konstytucyjne, ani regulamin Sejmu kwestii tej nie poddają stosownej regulacji.

Podniesienie we wniosku zarzutu braku wymaganej konsultacji projektu z Europejskim Bankiem Centralnym oparte zostało na opinii wyrażonej w piśmie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 24 września 2009 r., w którym stwierdzono, że „w związku z wprowadzonymi poprawkami, zmiany do ustawy w sposób istotny zmieniają projekt konsultowany już z EBC, zgodnie z wydanymi przez EBC wytycznymi, konieczna jest kolejna konsultacja projektu z tą instytucją”.

Kompetencje opiniodawcze Europejskiego Banku Centralnego reguluje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: Traktat) oraz decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie

konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych nr 98/415/WE (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 446-447; dalej: decyzja Rady). W myśl art. 105 ust. 4 Traktatu, Europejski Bank Centralny jest konsultowany przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, w granicach i na warunkach określonych przez Radę zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 107 ust. 6 Traktatu. Szczegółowe zasady opiniowania unormowane zostały w powołanej decyzji Rady z 29 czerwca 1998 r. W myśl jej art. 2, władze państw członkowskich zasięgają opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających zgodnie z traktatem jego kompetencji, szczególnie odnośnie do spraw walutowych, środków płatności, krajowych banków centralnych, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych, systemów płatności i rozliczeń, zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Opinia Europejskiego Banku Centralnego została wydana w dniu 16 lipca 2009 r. Choć została przedstawiona posłom już po odbyciu pierwszego czytania projektu, to sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o projekcie ustawy zostało przyjęte w dniu 25 sierpnia 2009 r., a więc w czasie, kiedy treść opinii Europejskiego Banku Centralnego była już znana parlamentarzystom. Możliwość „wykorzystania” – przez zgłaszanie poprawek – zawartych w niej ocen nie była zatem wyłączona. Poprawki takie były zgłaszane również w drugim czytaniu.

Wnioskodawca, poza ogólnikowym stwierdzeniem, stanowiącym powtórzenie opinii UKiE, że „wprowadzone poprawkami zmiany do ustawy w sposób istotny zmieniają projekt konsultowany już z Europejskim Bankiem

Centralnym”, nie przedstawił analizy treści i rozmiaru tych poprawek, tak by – na tym tle – można było odnieść się do, wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, podziału na szerokość i głębokość poprawek, a zatem, czy w przypadku tych poprawek mamy do czynienia z ukrytą inicjatywą ustawodawczą. Potrzebę i zakres zasięgania opinii organu opiniodawczego, zwłaszcza jeśli dotyczy to sytuacji, gdy zasięgnięcie opinii jest obligatoryjne, należy oceniać przede wszystkim na tle charakteru poprawek. Wedle sformułowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryterium, dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi, po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień, być kierowany ponownie do organu opiniodawczego. Z tego punktu widzenia znaczenie zasadnicze ma odróżnienie szerokości i głębokości zgłaszanych poprawek. Konieczność ponownego zasięgania stanowiska w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego organ opiniujący odniósł się lub mógł się odnieść w pierwszej swojej opinii. Pomijając sytuacje, w których poprawki doprowadziłyby do zupełnej zmiany założeń projektu (co nie zachodzi w niniejszej sprawie, bo regulacje zawarte w pierwotnym projekcie uległy wprowadzić znacznym zmianom, mieszczącym się jednak w zakresie jego założeń), należy przyjąć, że ocena, a następnie przyjęcie bądź – ewentualnie – przekształcenie treści zawartych w projekcie ustawy jest istotą postępowania ustawodawczego. Skoro zaś przekształcanie to jest dokonywane ze świadomością, jaki jest pogląd organu opiniującego na regulowaną materię, to nie ma podstaw, by ograniczać swobodę ustawodawcy w ostatecznym kształtowaniu treści ustawy. Głębokość ingerencji w rozwiązania proponowane w projekcie jest sprawą ustawodawcy tak samo zresztą, jak w dalszym etapie postępowania ustawodawczego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). W związku z powyższym uznać należy, iż odstąpienie od ponownego zwrócenia

się o opinię Europejskiego Banku Centralnego nie stanowiło naruszenia zasad trybu ustawodawczego.

Reasumując należy stwierdzić, że ustawa jest zgodna z art. 2 Konstytucji, wyrażającym nakaz dochowania trybu ustawodawczego.

Wnioskodawca, poza zarzutem naruszenia procesu legislacyjnego, sformułował również tezę, iż zaskarżona ustawa w całości jest niezgodna z art. 2 (w zakresie, wywodzonego z tego przepisu, zakazu wstecznego działania prawa oraz zasad zaufania obywateli i ich organizacji do państwa, ochrony praw nabytych, dostatecznej określoności prawa, przyzwoitej legislacji, racjonalności i praworządności oraz zasady sprawiedliwości społecznej), art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji (pkt II wniosku).

We wniosku podkreślono, że ustawa zawiera rozwiązania powodujące zmiany w strukturze organizacji stworzonych zgodnie z przepisami prawa, a przez to zmiany położenia prawnego i ekonomicznego, zarówno tych organizacji, jak i zrzeszonych w nich jednostek. Niektóre z wprowadzonych przez ustawę rozwiązań są w praktyce niewykonalne.

Szereg przepisów ustawy, które nakładają na działalność kas – bez wywodzonego z interesu publicznego uzasadnienia – rozmaite ograniczenia, pozostaje również w sprzeczności z zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz zasadą wolności działalności gospodarczej. Wnioskodawca, bez bliższego uzasadnienia, wskazał, że niezgodność z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP dotyczy przepisów art. 8 ust. 2 i 3, art. 10 ust. 1, art. 22, art. 24 ust. 5, art. 30 ust. 1, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 43 w zw. z art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 2, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 4, art. 56 ust. 1, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1, art. 73 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 86 ust. 3 i 6 ustawy.

Liczna grupa przepisów ustawy narusza – zdaniem Wnioskodawcy – konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 64 Konstytucji) oraz zasadę, że pozbawienie własności może nastąpić jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 Konstytucji). Jaskrawym tego przykładem jest regulacja odmawiająca funduszowi stabilizacyjnemu Kasy Krajowej statusu funduszu własnego tego podmiotu, mimo że fundusz ten był – na mocy dotychczas obowiązujących przepisów – tworzony z nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej. Ograniczeniem praw majątkowych Kasy Krajowej jest ponadto zawężenie katalogu źródeł finansowania funduszu zasobowego i udziałowego, co uniemożliwi Kasie Krajowej budowanie funduszy własnych. Przepisami, które – zdaniem Wnioskodawcy – naruszają wskazane wyżej wzorce konstytucyjne są: art. 12 ust. 2 i 4, art. 43 w zw. z art. 44 ust. 1, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 4, art. 56 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 ustawy.

Za niezgodne z art. 32 Konstytucji Wnioskodawca uznał te przepisy ustawy, które nakładają szczegółowe ograniczenia na działalność kas, sformułowane wprawdzie na wzór przepisów ustawy – Prawo bankowe, lecz od nich surowsze, a zatem dyskryminujące spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe i Kasę Krajową względem banków. W zaskarżonej ustawie obecne są również unormowania, które ustanawiają ograniczenia w działalności kas i Kasy Krajowej, dalej idące niż istniejące w przypadku innych spółdzielni, a nawet jakichkolwiek osób prawnych.

Za niezgodną z zasadą równości Wnioskodawca uznał także wprowadzoną w ustawie regułę, wedle której wyłączenie odpowiedzialności za szkodę wynikłą ze zgodnego z prawem wykonywana funkcji przez kontrolera dotyczy jedynie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, z jednoczesnym pominięciem kontrolerów z ramienia Kasy Krajowej.

Przepisami naruszającymi art. 32 ustawy zasadniczej są, w myśl wniosku: art. 18 ust. 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 19 ust. 1, art. 20, art. 24 ust. 2 i 3, art. 30

ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 73 ust. 2 i ust. 7, art. 77 ust. 9, art. 86 ust. 4 i art. 86 ust. 6 ustawy.

Zdaniem Wnioskodawcy, cała ustawa pozostaje w sprzeczności z zasadą swobody zrzeszania się oraz z zasadą proporcjonalności ograniczeń swobód obywatelskich. Przesądza o tym przede wszystkim reglamentacyjny charakter procedury utworzenia spółdzielczej kasy oszczędnościowo – kredytowej, której elementem jest zezwolenie organu władzy publicznej (art. 7 ustawy) oraz liczne przepisy ustawy odbierające członkom kas demokratyczną kontrolę nad jej działalnością albo ograniczające swobodę przystępowania do kas. Należą do nich art. 8 ust. 2 i 3, art. 10 ust.1, art. 17, art. 18 ust. 2, art. 21 ust.1, art. 41 ust.2, art. 46 ust. 2 i 3, art. 48 ust. 2 i 3, art. 51 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 55 ust. 1, art. 60, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1, art. 73 ust.1, art. 85 ust. 1, art. 86 ust. 1, 2, 3 i 6 oraz art. 87 ustawy.

Zdaniem Wnioskodawcy, wszystkie, zawarte w ustawie, upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zawierają bowiem niedostatecznie określone wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego bądź też przenoszą materię ustawową do uregulowania w drodze rozporządzenia. W ustawie występują również dwie delegacje do wydania aktów wewnętrznych, niemieszczących się w konstytucyjnym katalogu aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Pierwsza z nich przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego kompetencję do określenia wzoru wniosku o zezwolenie na utworzenie spółdzielczej kasy oszczędnościowo – kredytowej (art. 7 ust. 6 ustawy), druga zaś wyposaża Radę Polityki Pieniężnej w prawo określenia wysokości stopy rezerwy obowiązkowej spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych oraz zezwala Narodowemu Bankowi Polskiemu na określanie wysokości zapasu gotówki w złotych, którego utrzymywanie w kasach będzie równoznaczne z

utrzymywaniem rezerwy obowiązkowej w NBP, mimo że spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe nie są podmiotami podległymi Radzie Polityki Pieniężnej ani Narodowemu Bankowi Polskiemu.

Wreszcie przepisy art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy naruszają normy wyrażone w art. 118 ust. 1, 119 i 121 Konstytucji, albowiem stanowią one – dokonane w drodze poprawki Senatu – istotne rozszerzenie regulacji ustawy w stosunku do przedłożenia.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Wnioskodawca, w *petitum* wniosku, w zakresie jego pkt II (w którym sformułowano zarzut niekonstytucyjności całej ustawy), nie zamieścił wskazanych wyżej wzorców kontroli, choć zarzuty przeciwko przepisom art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy zamieszczone zostały właśnie w tej części uzasadnienia, która odnosi się do pkt II wniosku. Zarzuty w stosunku do art. 4 i art. 83 pkt 2 ustawy oraz przywołane w związku z tym wzorce kontroli wyraźnie wyodrębniają się, choćby ze względu na swój proceduralny charakter, od kwestii merytorycznych, na jakich oparto zarzut niezgodności całej ustawy w pkt II wniosku. Pozostają one natomiast w bliskim związku logicznym z zakwestionowaniem konstytucyjności ustawy w oparciu o zarzut niedochowania norm obowiązujących przy tworzeniu prawa, co jest przedmiotem pktu I wniosku.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności całej ustawy, jako najdalej idącego, należy przypomnieć, że kontrola konstytucyjności kontrolowanych aktów prawnych opiera się trzech podstawowych założeniach: zasadzie skargowości, domniemaniu konstytucyjności kontrolowanych aktów normatywnych oraz zasadzie, że ciężar dowodu spoczywa na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa.

Domniemanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją oznacza, że akt normatywny obowiązujący w polskim systemie prawnym jest uznawany za zgodny z Konstytucją i stosowany dopóty, dopóki jego niezgodność z

Konstytucją nie zostanie stwierdzona przez kompetentny organ w odpowiedniej procedurze (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. K 51/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 87). W jednym z wczesnych, ale wciąż aktualnych, orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „swoboda władzy ustawodawczej jest wprowadzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te przepisy i zasady wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją, zaś obalenie tego domniemanie wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a Konstytucją (orzeczenie z dnia 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10)

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar dowodu, że zaskarżony akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa na podmiocie, który inicjuje kontrolę. Z tego względu, jak stwierdza art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak też uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie.

Uwzględniając sposób sformułowania zarzutu niezgodności całej ustawy z powołanymi wzorcami kontroli, w którym nastąpiło niejako zsyntetyzowanie i antycypowanie szczegółowych zarzutów oraz wyrażenie „negatywnego odczucia” do tej regulacji, z argumentacją wnioskodawcy prowadzącą do wykazania, iż zaskarżony przedmiot kontroli wywoła w przyszłości negatywne skutki dla szeroko rozumianego interesu gospodarczego spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i Kasy Krajowej (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. Tw 56/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 259), należy w pierwszej kolejności poddać analizie poszczególne jej przepisy, wobec których zarzuty niekonstytucyjności

przedstawiono w pkt III 1 – 9 wniosku oraz te unormowania, wobec których uzasadnienie zarzutów niezgodności z poszczególnymi wzorcami konstytucyjnymi przedstawiono w pkt II wniosku.

Uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może, w tym kontekście, nastąpić w konsekwencji zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie rzeczy ich konkretyzację, a nadto pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania. Postępowanie takie odpowiada wymogom ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie powinności wnioskodawcy dotyczącej wskazania przepisów, do których kierowany jest zarzut niekonstytucyjności, oraz wyraźnego określenia wzorców kontroli konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117).

Nie można jednocześnie poddać analizie tych przepisów wymienionych w pkt II wniosku, których nie objęto zarzutami uzasadnionymi, poprzestając jedynie na wyliczeniu, niekiedy nawet o charakterze niewyczerpującym, regulacji stojących – zdaniem Wnioskodawcy – w sprzeczności z przedstawionymi wzorcami kontroli. Byłoby to bowiem w istocie wykroczeniem poza granice wniosku i tym samym niedopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

Należy przypomnieć również, że punktem wyjścia kontroli konstytucyjności ustaw jest założenie szerokiej swobody regulacyjnej ustawodawcy. Parlament wybrany w demokratycznych wyborach ma rozległe kompetencje w zakresie wyboru polityki państwa, a także istotne kompetencje w zakresie konkretyzacji i urzeczywistniania Konstytucji. Granice swobody

regulacyjnej parlamentu zostały wyznaczone przez zasady i normy konstytucyjne. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może być ocena racjonalności i celowości stanowionych regulacji.

Uwzględniając powyższe można stwierdzić, że o ile zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy, oparty na zarzutach dotyczących trybu uchwalenia ustawy, został szczegółowo uzasadniony, o tyle w przypadku zarzutu niezgodności całej ustawy z wzorcami kontroli z art. 2, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji, analizie podlegać powinny jedynie te przepisy ustawy, co do których przedstawiono szczegółowe uzasadnienie w pkt II oraz w pkt III 1 – 9 wniosku. W zakresie przepisów, wobec których nie przedstawiono szczegółowego uzasadnienia, zasadnym jest umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed omówieniem zarzutów o charakterze materialnoprawnym należy odnieść się do zarzutów związanych z wadliwością trybu legislacyjnego, które – poza wskazanymi w pkt I wniosku – znalazły się również w pkt II wniosku.

Oceniając zarzuty Wnioskodawcy, odnoszące się do przepisów art. 4 i art. 83 ustawy, które – jak twierdzi Wnioskodawca – zostały wprowadzone do ustawy w drodze poprawek Senatu, wykraczających poza materię, będącą przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że zarzut ten nie znajduje oparcia w materiałach legislacyjnych w odniesieniu do przepisu art. 83 pkt 2 ustawy. Jak wynika z uchwały Senatu z dnia 22 października 2009 r., regulacja ta, nosząca w tekście ustawy uchwalonej przez Sejm oznaczenie „art. 79 pkt 2” w ogóle nie była przedmiotem poprawek senackich (*vide – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 2009 r. w sprawie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych*, druk sejmowy VI kadencji nr 2442). Zmiana

numeru tej jednostki redakcyjnej w stosunku do numeracji obowiązującej w tekście uchwalonym przez Sejm i przekazanym Senatowi wynika z innych poprawek.

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

Odnosnie przepisu art. 4 stwierdzić należy, że został on dodany do ustawy wskutek przyjęcia przez Sejm poprawki zgłoszonej przez Senat. Przedmiotem normowania tego przepisu jest nakaz stosowania do stosunków zobowiązaniowych pomiędzy spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi a ich członkami przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Regulacja tej treści nie była obecna w ustawie przedstawionej Senatowi przez Sejm.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowano podstawowe zasady dotyczących instytucji poprawek Senatu. Zgodnie z nimi, poprawki dotyczyć mogą wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ może to być wyłącznie przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więc ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki, odnoszące się do projektu, powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (*vide* – wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49). Uchwalona przez Sejm ustawa wyznacza bowiem dopuszczalną głębokość (regulowaną materię) i szerokość (granice przedmiotowe regulowanej materii) poprawek Senatu.

Poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne, przeciwstawne w stosunku do treści przyjętych przez Sejm, jednak owa alternatywność materii zawartej w poprawce musi odnosić się wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi. W przypadku ustawy nowelizacyjnej, która obejmuje wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizującej, ta alternatywność rozwiązań może dotyczyć tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. Przy wnoszeniu poprawek do ustawy nowelizującej obowiązuje zatem szczególny rygorizm, zwłaszcza jeśli zakres nowelizacji jest niewielki. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami, uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej, stanowi obejście art. 118 ust.1, art. 119 i art. 121 ustawy zasadniczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82).

Uwzględniając powyższe uwarunkowania należy przede wszystkim zaznaczyć, iż senacka poprawka, na skutek której do tekstu ustawy wprowadzono treść normatywną zawartą w przepisie art. 4, nie dotyczyła ustawy nowelizacyjnej, lecz aktu prawnego całościowo regulującego zasady tworzenia, organizacji oraz działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i Kasy Krajowej. W takiej sytuacji Senat ma znaczną swobodę modyfikowania w drodze poprawek ustawy uchwalonej przez Sejm. Poprawki dotyczyć mogą wszystkich przepisów ustawy i zawierać uregulowania odmienne od przyjętych przez Sejm (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124). Zakres ingerencji wyznaczony jest przez granice przedmiotowe regulowanej materii.

Jeśli zatem uznać, że istotą regulacji, zawartej w art. 4 ustawy, jest przyznanie statusu konsumenta członkowi kasy w odniesieniu do jego stosunków zobowiązaniowych ze spółdzielczą kasą oszczędnościowo – kredytową, to mieści się ona w zakresie materii ustawy. Należy również

pamiętać, że kwestia statusu członka kasy, jako konsumenta, w przypadku umów o kredyt konsumencki jest przedmiotem art. 36 ustawy, nakazującego do takich umów (czyli stosunków zobowiązaniowych) stosowanie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 100, poz. 1081 ze zm.). Podobnie kwestia ta jest unormowana w obecnie obowiązującej ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (por. art. 29 ust. 3 tej ustawy). Można więc uznać, że zmiana normatywna, wynikająca z przyjęcia poprawki Senatu, jest rozszerzeniem ochrony interesów konsumentów – członków kas, nie oznacza natomiast wprowadzenia do ustawy nowej materii, nieregulowanej ustawą przekazaną Senatowi.

Mając na uwadze powyższe, art. 4 ustawy należy uznać za zgodny z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zarzutów o charakterze materialnoprawnym, należy przyjąć, że zarzuty, przedstawione w pkt III 1, 2 i 6, zostały skierowane przeciwko zasadniczemu celowi zakwestionowanej regulacji – objęciu spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i Kasy Krajowej państwowym nadzorem, sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Sformułowany w pkt III 1. wniosku zarzut niekonstytucyjności art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21, art. 51 ust. 1 i ust. 3 – 7, art. 53 ust. 2 – 3 oraz art. 86 ustawy oparty zastał na krytycznej ocenie tej koncepcji. Przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca zignorował formę organizacyjno – prawną, w jakiej funkcjonują spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe, niwecząc przy tym ich istotę. Tymczasem, respektując zasadę pomocniczości, ustawodawca winien powstrzymać się przed rozwiązaniami arbitralnymi w stosunku do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, stanowiących wspólnotę osób, a nie kapitału. Nadmierna ingerencja ustawodawcy przejawia się między innymi w reglamentowanym systemie tworzenia kas, co wyraża się w konieczności uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na utworzenie

kasy i wymogu zatwierdzenia jej statutu (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy), a także w konieczności uzyskania zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego zmiany statutu kasy (art. 8 ust. 2 i 3 ustawy) oraz powołania prezesa zarządu kasy (art. 21 ust. 1 ustawy). Podobne regulacje ustawa przewiduje także w odniesieniu do Kasy Krajowej, z tym że uprawnienia nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego są w tym zakresie jeszcze większe (art. 51 ust. 1 i 3 – 7 oraz art. 53 ust. 2 i ust. 3). Ustawa przewiduje ponadto – w art. 86 – obowiązek dostosowania statutów kas i Kasy Krajowej oraz składu i obsady personalnej ich organów do przepisów ustawy, przy czym proces ten ma również charakter ściśle reglamentowany, wymagający stosownych zatwierdzeń Komisji Nadzoru Finansowego.

Zdaniem Wnioskodawcy, przyjęty w ustawie model tworzenia spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych jest rozwiązaniem niespotykanym w żadnej innej formie spółdzielczości. Zgodność tego modelu z, wynikającą z art. 58 i art. 12 Konstytucji, zasadą wolności zrzeszania się, z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej), w zakresie, w jakim spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe zostały potraktowane odmiennie niż inne formy spółdzielczości, oraz zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), budzi wątpliwości.

Oceniając zasadność wprowadzonych przez wskazane przepisy ustawy ograniczeń wolności zrzeszania się, jako wolności jednostki, Wnioskodawca poddał zaskarżone unormowania testowi proporcjonalności, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, konstatując, że ustawodawca nie spełnił zarówno wymogu konieczności, jak i niezbędności oraz proporcji wprowadzonych ograniczeń.

Zdaniem Wnioskodawcy, podstawowy argument, uzasadniający ustanowienie nadzoru państwowego nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi, oparty na ocenie (w ujęciu globalnym) ilości członków kas oraz wielkości aktywów, zgromadzonych w kasach, nie może legitymizować reglamentacyjnego charakteru procesu tworzenia kas, skoro

nowo tworzona kasa – z istoty – nie posiada znaczącego kapitału, zaś liczba jej członków dalece odbiega od rzędu wielkości odpowiadających istniejącym już kasom.

Ponadto, przypisanie Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienia do badania, czy zamierzona działalność tworzonej kasy nie będzie naruszała przepisów prawa oraz czy statut takiej kasy jest zgodny z prawem, pokrywa się z kompetencjami sądu rejestrowego.

Zdaniem Wnioskodawcy, przyjęte rozwiązania nie są niezbędne dla ochrony interesu publicznego, gdyż interes ten, na etapie tworzenia kasy, jest wystarczająco chroniony poprzez procedurę rejestrową.

Za nieuzasadnione, z punktu widzenia zasady wolności zrzeszania się oraz zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, uznaje Wnioskodawca także wkraczanie przez Komisję Nadzoru Finansowego w procesy wyłaniania członków władz zarządów kas i Kasy Krajowej, wyłonionych w drodze demokratycznych wyborów. Ze względu na to, że ingerencja ta dotyczy również członków zarządów kas i Kasy Krajowej, pełniących swe funkcje w chwili wejścia w życie ustawy, przepisy art. 86 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy, nakładające na kasy i Kasę Krajową obowiązek wystąpienia do Komisji Nadzoru Finansowego z wnioskami o zatwierdzenie – odpowiednio – prezesów i członków zarządu, stoją w sprzeczności z zasadą ochrony interesów w toku i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Możliwość wygaśnięcia mandatu związanego z wykonywaniem tych funkcji, jako skutek nieuzyskania zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego, jest – zdaniem Wnioskodawcy – ograniczeniem autonomii decyzyjnej członków spółdzielni oraz arbitralną ingerencją w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal.

W pkt III 2. wniosku zakwestionowano przepis art. 4 ustawy, zgodnie z którym do, wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy stosunków zobowiązaniowych

pomiędzy kasami a ich członkami (gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia), stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) w zakresie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jest to – zdaniem Wnioskodawcy – nieuzasadniona ingerencja w umowny stosunek cywilnoprawny zawiązany pomiędzy prywatnymi partnerami (spółdzielnią i jej członkiem). Przyjęcie, że stosunek ten ma charakter relacji pomiędzy przedsiębiorcą i konsumentem sprawia, że zaskarżony przepis narusza zasadę równości, dyskryminując spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe względem innych spółdzielni.

Zarzut nierównego, w stosunku do innych spółdzielni, traktowania spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych sformułowano także wobec art. 17 ust. 1 zaskarżonej ustawy, który, wskazując organy kas, przewidywał – poza zarządem i radą nadzorczą – zebranie przedstawicieli, pominąwszy wśród nich walne zgromadzenie. Rozwiązanie to, wypaczając idee spółdzielczości oraz ignorując fakt, że walne zgromadzenie jest tym organem, który obligatoryjnie występuje we wszystkich spółdzielniach, poza nieuzasadnionym różnicowaniem kas względem innych spółdzielni, narusza również przysługującą im autonomię.

Nadmierne ograniczenie autonomii spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych jest również skutkiem przepisu art. 20 ustawy, określającego minimalną i maksymalną liczbę członków zarządu kasy oraz rozstrzygającego, że członków zarządu odwołuje lub powołuje rada nadzorcza, a także przepisu art. 52 ust. 2 ustawy, który ogranicza swobodę członków Kasy Krajowej w kształtowaniu zarówno struktury, jak i składu komisji funduszu stabilizacyjnego.

Za niezgodną z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca uznał regulację zawartą art. 24 ust. 5 ustawy. W myśl tego przepisu minimalny

współczynnik wypłacalności kas określono w wysokości 5%. Wybór tej właśnie wartości wydaje się dla Wnioskodawcy arbitralny i przypadkowy, bo nie poparty żadną pogłębioną analizą ekonomiczną. Przyjęty wskaźnik jest wyższy od aktualnie stosowanego na podstawie normy ostrożnościowej ustanowionej przez Kasę Krajową. Ze względu na to, że okres dostosowawczy, wyznaczony przez ustawodawcę dla osiągnięcia tego wskaźnika przez kasy, jest relatywnie krótki, nie ma – twierdzi Wnioskodawca – realnej szansy, by kasy były w stanie wymagany poziom wypłacalności osiągnąć, toteż norma, wynikająca z art. 24 ust. 5 ustawy, jako niewykonalna, sprzeczna jest również z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Przepisy art. 30 ust. 2 i art. 32 ustawy, ustanawiając, w relacji do wielkości funduszu oszczędnościowo – pożyczkowego, maksymalny pułap pożyczek i kredytów, a także zobowiązań wynikających z udzielonych poręczeń udzielanych jednemu członkowi kasy, w tym również na cele związane z działalnością gospodarczą, oraz maksymalną, w relacji do funduszy własnych kasy, kwotę kredytów i pożyczek udzielanych wszystkim członkom kasy na działalność gospodarczą, stanowią naruszenie zasady wolności gospodarczej, proklamowanej w art. 20 Konstytucji.

Za niezgodne z zasadą proporcjonalności Wnioskodawca uznał natomiast przepisy art. 43 i 44 ust. 1 ustawy, które wprowadzają ograniczenia w działalności Kasy Krajowej. W regulacjach tych nie zachowano odpowiedniej proporcji pomiędzy, nałożonymi na Kasę Krajową, zadaniami a dopuszczalnymi sferami, w jakich dozwolona jest jej działalność. Podobnie nieproporcjonalne jest – przewidziane w art. 56 ust. 1 ustawy – ograniczenie możliwości inwestowania przez Kasę Krajową, polegające przede wszystkim na wyeliminowaniu możliwości nabywania udziałów czy akcji w spółkach prawa handlowego oraz w spółdzielniach, w których Kasa Krajowa posiada większość udziałów lub akcji. Ograniczenie to pozostaje w dysproporcji do nałożonych na Kasę Krajową zadań, w szczególności osłabia możliwość wykonywania jej

zasadniczej funkcji – zapewnienia stabilności finansowej kas. Ograniczenie, przewidziane w art. 56 ust. 1 ustawy, godzi również w – zawartą w art. 20 Konstytucji – zasadę wolności gospodarczej.

Z kolei unormowanie zawarte w art. 48 ust. 2 ustawy, ustanawiające zasadę głosowania w Kasie Krajowej wedle formuły „jeden członek – jeden głos”, podważają podstawową regułę Prawa spółdzielczego i prawa handlowego: „proporcjonalnego transformowania ilości i wysokości udziałów (kapitału) na proces decyzyjny”. Jest to, zdaniem Wnioskodawcy, ograniczenie nieproporcjonalne w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP a nadto, ze względu na odmienne reguły głosowania określone dla Kasy Krajowej istniejące obecnie, stanowi naruszenie autonomii spółdzielni, godząc zarazem w zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 ustawy zasadniczej).

Przepis art. 49 ust. 1 ustawy narusza – wedle Wnioskodawcy – zasadę wolności zrzeszania się i, wyprowadzoną z niej, zasadę autonomii spółdzielczości, poprzez wskazanie, że członkami rady nadzorczej Kasy Krajowej mogą być wyłącznie pełnomocnicy kas, reprezentujący je na walnym zgromadzeniu.

Z kolei unormowanie art. 51 ust. 2 ustawy narusza zasadę proporcjonalności, rozumianą jako adekwatność nakładanych ograniczeń do skutków, jakie mają być osiągnięte, oraz wkracza w wolność zrzeszania się i związaną z nią zasadę wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji). Zaskarżony przepis wprowadza, dla członków zarządu Kasy Krajowej oraz dla osób zajmujących w niej stanowiska kierownicze, zakaz pełnienia jakichkolwiek funkcji lub bycia pracownikiem kas oraz innych podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zdaniem Wnioskodawcy, zakaz ten może mieć racjonalne uzasadnienie jedynie w odniesieniu do powiązań członków zarządu Kasy Krajowej ze zrzeszonymi w niej kasami. Brak jest natomiast

takiego uzasadnienia w pozostałym zakresie regulacji, będącej przedmiotem art. 51 ust. 2 ustawy. Wystarczające są w tym względzie istniejące unormowania „zakazu konkurencji” w Prawie spółdzielczym. W odniesieniu zaś do osób, zajmujących w Kasie Krajowej stanowiska kierownicze, zaskarżony przepis art. 51 ust. 2 ustawy jest niedookreślony, albowiem nie zawiera definicji pojęcia „stanowiska kierowniczego”. Z tego względu kwestionowana regulacja sprzeczna jest również z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą określoności przepisów.

Za ustanawiającym nierówność Kasy Krajowej i reprezentujących ją kontrolerów w stosunku do Komisji Nadzoru Finansowego uznał Wnioskodawca przepis art. 64 ust. 2 ustawy, na mocy którego, jedynie Komisja Nadzoru Finansowego i jej kontrolerzy zostali egzonеровani w przypadku szkody wynikłej ze zgodnego z przepisami ustaw działania lub zaniechania związanego ze sprawowanym nadzorem.

Następną grupę, zakwestionowanych w pkt III 6. wniosku, przepisów łączy – zdaniem Wnioskodawcy – kolizja z zasadą autonomii spółdzielczości, wyprowadzaną z art. 58 ust. 1 Konstytucji. We wniosku podkreślono, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że gwarancje określone w art. 58 ust. 1 Konstytucji działają zarówno w relacjach „do wewnątrz”, to jest w stosunkach pomiędzy spółdzielnią a jej członkami, jak i „na zewnątrz” – w relacjach spółdzielni z państwem i innymi podmiotami. Przyjmując takie założenie, Wnioskodawca zakwestionował przepisy art. 71 ust. 1 – 2 i 4, art. 72 - 73, art. 76, art. 78 ust. 3 i art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, które zawierają szczegółowe regulacje normujące zasady nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi, sprawowanego przez Komisją Nadzoru Finansowego.

We wniosku zakwestionowano w ogóle celowość wprowadzenia nadzoru w kształcie, jaki związany jest z nadzorem nad działalnością banków. Kasy – ze swej istoty – nie prowadzą, w przeciwieństwie do banków, działalności

nastawionej na osiągnięcie dochodów, toteż nadzór państwowy, oparty na specyfice działalności bankowej, nie jest adekwatny do istoty i zakresu działalności kas.

W odniesieniu do przepisu art. 71 ust. 1 zdanie wstępne ustawy podniesiono, że formułując katalog środków nadzorczych, przysługujących Komisji Nadzoru Finansowego, posłużono się wyrażeniem „w szczególności”, co oznacza, że katalog ten nie jest wyczerpujący, choć czynności nadzorcze wkraczają w prawa i wolności obywateli. Zarzut braku precyzji i niedookreśloności możliwych działań nadzorczych przedstawiono wobec unormowania zawartego pkt 3 ustępu 1 artykułu 71 oraz ust. 4 tego artykułu. Kwestionując regulację ust. 2 artykułu 71 ustawy wskazano natomiast, że sankcje przewidziane za brak realizacji zaleceń wydanych w trybie nadzoru nad kasami oparto na niespójnych i wykraczających poza cel sprawowanego nadzoru przesłankach. Z kolei, w pkt 3 ustępu 1 artykułu 71 przewidziano – jako środek nadzorczy – możliwość wydania przez organ nadzoru zalecenia zwiększenia funduszy własnych, jednak nie sprecyzowano przy tym ani przesłanek warunkujących wydanie takiego zalecenia, ani granic możliwego podwyższenia.

Szczególne przepisy, odnoszące się do nadzoru sprawowanego nad Kasą Krajową – art. 79 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy – powielają rozwiązania dotyczące nadzoru nad kasami, a tym samym dotknięte są tymi samymi wadami, dyskwalifikującymi ich konstytucyjność.

Zdaniem Wnioskodawcy, szczególnie rażąco ingerencję w autonomię spółdzielni wprowadzają przepisy art. 72 i art. 78 ust. 3 ustawy, które przewidują zastosowanie – w ramach działań nadzorczych – sankcji finansowych wobec członków zarządów kas i Kasy Krajowej, a także przepisy dopuszczające ustanowienie zarządcy komisarycznego (art. 73 ustawy) czy zawieszenie członków zarządu (art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy). Zdaniem Wnioskodawcy, zastrzeżenia budzi zwłaszcza jedna z przesłanek

ustanowienia zarządcy komisarycznego, mianowicie brak przekazania programu postępowania naprawczego zgodnie z przepisem art. 76 ustawy, bowiem obowiązek przygotowania takiego programu, jaki nałożono na kasy, uzależniono od spełnienia niejasnych i niesprecyzowanych warunków.

Odnosząc się do przedstawionych we wniosku w pkt III 1 – 2 i 6 zarzutów należy na wstępie poświęcić nieco uwagi kwestii nadzoru nad działalnością spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych. W doktrynie są one nazywane *quasi* – bankami, ze względu na bankowy charakter wykonywanych przez nie czynności (udzielane pożyczki pochodzą ze środków obciążonych obowiązkiem zwrotu, zgromadzone oszczędności są obarczone ryzykiem utraty, a udzielanie oprocentowanych pożyczek i inwestowanie wolnych środków przynosi kasie dochód). Z tego względu nie budzi wątpliwości, że nad kasami powinien być sprawowany odpowiedni nadzór, mający zapewnić bezpieczeństwo środków powierzonych tym instytucjom (por. Anna Balcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 10/2004, s. 26).

Obecny model nadzoru na spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi jest przedmiotem krytyki w doktrynie.

W obowiązującym stanie prawnym nadzór na spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi sprawuje Kasa Krajowa, której celem jest zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności (art. 34 obowiązującej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych), a także w zakresie prawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej i zgodności ich działalności z przepisami prawa (art. 39 tej ustawy). Określony w jej art. 40 zespół czynności Kasy Krajowej, składających się na nadzór nad działalnością kas, treściowo odpowiada nadzorowi, jaki nad

działalnością banków sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego (por. *ibidem*, s. 26).

W literaturze i judykaturze brak jest zgodności co do publicznoprawnego charakteru nadzoru Kasy Krajowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi (por. postanowienie NSA z 7 sierpnia 2001 r., sygn. II SA/Gd 1832/01, z glosą Ryszarda Tupina, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 10/2001).

Zwraca się uwagę, że nadzór bankowy Komisji Nadzoru Finansowego, w przeciwieństwie do Kasy Krajowej, ma charakter od banków w pełni niezależny. Waler obiektywizmu Kasy Krajowej jest natomiast dyskusyjny ze względu na powiązanie Kasy Krajowej z poszczególnymi kasami więzami członkostwa. Oznacza to, że nie tylko Kasa Krajowa może wpływać na poszczególne kasy, ale istnieje również możliwość oddziaływania w przeciwnym kierunku – kas na Kasę Krajową (*vide* – Witold Srokosz, *Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo – Kredytowymi*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 10/2007, s. 19). Z tego m.in. względu zgłaszano postulat *de lege ferenda*, by nadzór nad działalnością spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych powierzyć Komisji Nadzoru Finansowego (*ibidem*, s. 20).

Nadzór nad działalnością spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych nazywa się niekiedy w literaturze nadzorem *sui generis*, przede wszystkim dla podkreślenia jego odmienności, względem typowego nadzoru nad działalnością banków, sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Odmiennność ta polega na tym, że organem nadzoru nie jest podmiot publicznoprawny, a jedynie spółdzielnia osób prawnych, którą tworzą – zasadniczo – wyłącznie spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe, co oznacza, że to podmioty nadzorowane same konstytuują podmiot, który sprawuje nad nimi nadzór, mający przeto formę nadzoru prywatnego. Jest to nadzór zbliżony do nadzoru korporacyjnego, sprawowanego przez spółkę

dominującą, w – obejmującym wiele podmiotów – holdingu spółek kapitałowych. Analogię tę opatrzyć należy jednak zastrzeżeniem, że w polskiej przestrzeni gospodarczej spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe, gromadząc środki pieniężne klientów, pełnią funkcję zbliżoną do instytucji zaufania publicznego, jaką są banki, zaś koncepcja „prywatnego” nadzoru ostrożnościowego, sprawowanego przez Kasę Krajową, pozbawia publiczny nadzór finansowy możliwości zapewnienia ochrony tych środków powierzanych kasom przez ich członków (por. Agnieszka Mikos – Sitek, Piotr Zapadka, *Polskie prawo bankowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 95). Kwestia zapewnienia adekwatnego do prowadzonej działalności stopnia bezpieczeństwa środków gromadzonych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe, które nie podlegają systemowi gwarantowania wypłaty wkładów przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jak również nie podlegają procesowi licencjonowania działalności i stałego nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, budzi wątpliwości (*vide – ibidem*, s. 97).

Ta, wyraźnie obecna w doktrynie, krytyczna ocena braku publicznego nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi została dostrzeżona również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 marca 2009 r., w sprawie K 53/07, na tle obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, zwrócono uwagę, że „rozwijający się gwałtownie system spółdzielczych kas nie mieści się już w ramach wyznaczonych mu przez ustawę” (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Z rozwojem tym wiąże się wzrost „ryzyka bankowego”, przy jednoczesnym braku państwowego nadzoru.

Warto przy tym zauważyć, że również Światowa Rada Unii Kredytowych (World Council of Credit Unions), której członkiem jest zresztą Kasa Krajowa, w tzw. Model Law for Credit Unions (prawie modelowym dla unii kredytowych) rekomenduje powierzenie nadzoru finansowego nad działalnością

unii kredytowych zewnętrznemu podmiotowi odpowiedzialnemu za nadzór nad systemem finansowym państwa przed rządem (por. *Model Law, Developed and recommended by World Council of Credit Unions, Inc, Part XI Regulation and supervision*, s. 40, tekst dostępny na stronie: <http://www.woccu.org/publications/modellaw>).

Światowa Rada Unii Kredytowych to międzynarodowy samorząd unii kredytowych, zrzeszający ponad 40 tysięcy unii kredytowych z 84 krajów, skupiających ok. 123 milionów członków. Po dokonaniu analizy przepisów prawa regulujących działalność unii kredytowych w ponad 100 krajach, Światowa Rada Unii Kredytowych sformułowała standard (*Model Law for Credit Unions*), który stanowi syntezę stosowanych na świecie praktyk i jest polecany jako punkt odniesienia przy regulowaniu działalności unii kredytowych, szczególnie przy tworzeniu po raz pierwszy ram prawnych dla unii. Podstawowym założeniem standardu Światowej Rady Unii Kredytowych jest wzmocnienie bezpieczeństwa systemów unii kredytowych, przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę ich wyjątkowości jako instytucji działających na zasadach spółdzielczości.

Według Światowej Rady Unii Kredytowych, nadzór nad uniami kredytowymi powinien być sprawowany przez wyodrębnioną jednostkę organizacyjną w ramach zintegrowanego nadzoru finansowego, który musi dysponować uprawnieniami do kontroli, pozyskiwania danych i karania unii kredytowych oraz ich zrzeszeń. Podstawowym celem nadzoru ma być badanie jakości zarządzania unią pod kątem wpływu na jej wypłacalność i płynność oraz zgodności działania unii z przepisami prawa i normami ostrożnościowymi. Jeśli chodzi o szczegółowe uprawnienia organu nadzoru publicznego, to powinny one obejmować możliwość wydawania wiążących regulacji i norm ostrożnościowych, zarówno dla poszczególnych unii jak i organizacji je zrzeszających, prawo do otrzymywania wszelkich informacji oraz możliwość przeprowadzania inspekcji. Nadzór powinien również dysponować

uprawnieniem do zażądania audytu rocznego sprawozdania finansowego przeprowadzanego przez wyspecjalizowaną firmę zewnętrzną. W przypadku naruszenia przez unię kredytową przepisów lub prowadzenia działalności w sposób zagrażający bezpieczeństwu unii, koniecznym narzędziem nadzorczym jest, według Światowej Rady Unii Kredytowych, możliwość nałożenia przez nadzór na unię kary pieniężnej, wydania bezwzględnie obowiązującego zalecenia, a w przypadkach uzasadnionych koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa depozytów lub ochrony interesów członków, możliwość wprowadzenia przez nadzór zarządu komisarycznego, a nawet wydania nakazu połączenia zagrożonej unii z inną lub postawienia jej w stan likwidacji (*vide – Przegląd zasad i praktyki działania wybranych systemów unii kredytowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych w Polsce*, s. 35 – 36, tekst dostępny na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego, <http://www.knf.gov.pl>)

Na tle powyższych ustaleń można stwierdzić, że model państwowego nadzoru nad działalnością systemu spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych jest w doktrynie formułowany jako postulat *de lege ferenda*, jest on również preferowany przez Światową Radę Unii Kredytowych.

Przechodząc do analizy wzorców konstytucyjnych, powołanych wobec przepisów związanych z wprowadzeniem państwowego nadzoru nad systemem spółdzielczych kas oszczędnościowych, należy zaznaczyć, że, wedle Wnioskodawcy, zmiana ta narusza zasadę wolności gospodarczej i zasadę wolności zrzeszania się.

Odnosząc się do wzorca kontroli z art. 20 Konstytucji, należy zwrócić uwagę, że podstawową treścią unormowania konstytucyjnego, zawartego w tym artykule, jest stwierdzenie, że porządek gospodarczy musi się opierać na istnieniu wolnego rynku, który powinien być jednak „uporządkowany”, tak by państwo mogło realizować swoją odpowiedzialność urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Podstawowym motorem rozwoju społecznej

gospodarki rynkowej mają być mechanizmy rynkowe, na które państwo może i powinno oddziaływać w celu łagodzenia społecznych skutków funkcjonowania wolnego rynku.

Cechami konstytucyjnymi pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki, w ujęciu art. 20, są wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, na których opiera się, zgodnie z jego treścią, społeczna gospodarka rynkowa. W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest zatem z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. Społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 20 Konstytucji zawiera nie tylko postanowienia odnoszące się do społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej, lecz także powinności dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstaw ustroju gospodarczego, w którym uczestnicy obrotu, mający z natury przeciwstawne interesy majątkowe, mogliby ze sobą współdziałać dla ukształtowania się właściwego ładu gospodarczego, w myśl którego ochrony wymagają nie tylko interesy jednej ze stron, lecz obu stron (*vide* – wyrok z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 5).

W tym kontekście sytuuje się również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r., w sprawie o sygn. P 5/05, w którym za sprzeczne z art. 20 Konstytucji uznano nieuzasadnione uprzywilejowanie wybranej kategorii podmiotów życia gospodarczego (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1), jednak – jak się wydaje – stwierdzenie to odniesione zostało do kategorii w rozumieniu ekonomicznym (typu własności), skoro w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał

Konstytucyjny podkreślił, że „obecne uwarunkowania oraz konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności stoją w sprzeczności z zakwestionowaną regulacją z tej przyczyny, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie wprowadza systemu preferencyjnego dla własności państwowej” (*ibidem*). Oznacza to zatem, że art. 20 Konstytucji zakazuje różnicowania wolności działalności gospodarczej ze względu na przynależność do określonych kategorii zależnych od form własności (por. Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, teza 5 do art. 20, s. 126 – 128).

Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, jednak jej ograniczenia dopuszczalne są wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą przybierać różne postaci. Najłagodniejszym, a zarazem najpowszechniejszym, jest obowiązek rejestrowania prowadzenia tej działalności, prowadzenie odpowiedniej sprawozdawczości, związanej z wymogami prawa podatkowego i prawa pracy. Ograniczeniem najdalej idącym jest ustanowienie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, w ujęciu podmiotowym lub przedmiotowym. Łagodniejszą formą ograniczeń jest wprowadzenie wymagania uzyskania określonego rodzaju koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju, dopuszczalne, jeśli znajduje uzasadnienie w odpowiednio ważnym interesie publicznym (*vide* – Leszek Garlicki, teza 5 do art. 22 [w:] Leszek Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005).

Przepis art. 22 Konstytucji ogranicza się do odesłania do „interesu publicznego” jednak, w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, nie określa szczegółowo rozmaitych jego kategorii, co pozwala przyjąć, że ma on charakter bardziej ogólny i pozwala na wprowadzenie szerszego zakresu ograniczeń, niż byłoby to możliwe na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji (por.

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

Należy jednocześnie zaznaczyć, że każda z wartości, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści się w pojęciu „interesu publicznego”, co oznacza, że w art. 22 ustawy zasadniczej nie pozostawiono ustawodawcy dowolności w określaniu rodzaju chronionego interesu. Cel regulacji ograniczającej swobodę działalności gospodarczej powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a zastosowane środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu.

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej należy rozumieć jako sytuacje prawne, w których następuje zacieśnienie całkowitej swobody prowadzenia działalności gospodarczej (por. Klaudia Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 172), przy czym ograniczenia o charakterze przedmiotowym dotyczą warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Regulacje, wprowadzające państwowy nadzór nad działalnością spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i Kasą Krajową, stanowią bez wątpienia ingerencję ustawodawcy w wolność działalności gospodarczej.

Sprawne funkcjonowanie systemu finansowego jest podstawą prawidłowego rozwoju gospodarczego i istnienia nowoczesnej gospodarki. Zajmuje on ważną pozycję w polityce gospodarczej państwa, co skutkuje szczególną ingerencją państwa w tę sferę gospodarki. Rynek bankowy jest szczególnie wrażliwy na występowanie nieprawidłowości, gdyż spotykają się na nim przedsiębiorcy (profesjoniści) oraz konsumenci niedysponujący zazwyczaj odpowiednią wiedzą na temat reguł funkcjonowania tego rynku. Zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci korzystający z usług bankowych nie zawsze postępują odpowiedzialnie i uczciwie, narażając na ryzyko środki powierzone bankom.

Pośrednie oddziaływanie państwa na system bankowy polega na tworzeniu regulacji zapewniających równość i identyczność działania uczestników rynku. Za pośrednictwem specjalnie powołanych organów państwo reguluje określone dziedziny działalności gospodarczej, wyznaczając odpowiednie docelowe stany, do których osiągnięcia dane podmioty są przez prawo zobowiązane (por. Remigiusz Kaszubski, Agata Tupaj – Cholewa, *Prawo bankowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 165 – 167).

Cele nadzoru finansowego opierają się na podstawie prawnej i organizacyjno – ekonomicznej. Celem prawnym sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie zgodności działania instytucji finansowych z przepisami prawa regulującymi ten rynek, natomiast wśród celów ekonomiczno – organizacyjnych należy wymienić przede wszystkim zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości i zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników rynku usług finansowych (*ibidem*, s. 171, por. także art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.]).

Również Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 29 stycznia 2002 r., w sprawie o sygn. K 19/01, podkreślił, że „działalność instytucji finansowych, zwłaszcza banków, ma istotne znaczenie dla funkcjonowaniu gospodarki wolnorynkowej i – w związku z tym – wymaga szczególnie starannej regulacji prawnej, zwłaszcza gdy chodzi o proces tworzenia banków. Wydaje się, że ustawodawca uczynił zadość temu postulatowi. Tzw. regulacje ostrożnościowe wobec banków dotyczą różnych aspektów ich funkcjonowania: wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych przy tworzeniu banków, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami własnymi aktywów banku, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru bankowego” (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1).

Na tym tle można sformułować wniosek, że nadzór nad działalnością instytucji finansowych powinien obejmować zarówno fazę podejmowania działalności, jak i jej wykonywania oraz zakończenia. Odpowiadające tym elementom stosowne uprawnienia nadzorcze są zatem konieczne, by zapewnić skuteczne wykonywanie nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi i Kasą Krajową, prowadzącymi działalność na rynku finansowym nader zbliżoną do działalności bankowej, a *de facto* – przynajmniej w części (zwłaszcza w zakresie obsługi klientów indywidualnych) – identyczną z działalnością banków, podlegających systemowi nadzoru państwowego.

Zatem zarówno przepisy, wprowadzające warunek uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na utworzenie kasy, konieczność zatwierdzenia statutu, czy uzyskania zgody na powołanie prezesów kas oraz na powołanie członków zarządu Kasy Krajowej, jak również regulacje, zawierające normy ostrożnościowe, ograniczające ryzyko finansowe działalności kas, mieszczą się w dopuszczalnych i uzasadnionych konstytucyjnie ramach.

Z tego względu uznać należy, iż przepisy art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, art. 44, art. 51 ust. 1, 3 – 4 i 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 1 i art. 86 ust. 1 – 2 i 7 kwestionowanej ustawy są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Przepis art. 12 Konstytucji, odwołując się do idei społeczeństwa obywatelskiego, statuuje zasadę pluralizmu społecznego, którego istotą jest swoboda tworzenia i działania różnego rodzaju zrzeszeń, których celem jest reprezentacja wobec organów władzy publicznej oraz obrona zróżnicowanych interesów społeczno – ekonomicznych obywateli. Celowi temu służy swobodne funkcjonowanie dobrowolnych organizacji społecznych i stowarzyszeń, jak również wolność zrzeszania się, będąca przedmiotem odrębnej regulacji konstytucyjnej.

Z art. 12 Konstytucji można wyprowadzić podstawowe cechy, które powinna posiadać organizacja objęta jego regulacją:

- 1) dobrowolność przynależności;
- 2) do każdej formy organizacyjnej odnosi się zespół norm ustawowych określających jej strukturę, zakres praw i obowiązków stanowiący o jej organizacyjnej odrębności;
- 3) statuty określające cele i działalność organizacji powinny być zgodne z celami państwa i z prawem;
- 4) w działalności statutowej organizacje są niezależne od organów władzy publicznej i innych podmiotów;
- 5) organy organizacji pochodzą z wyborów dokonywanych na demokratycznych zasadach przez wszystkich członków organizacji, gdyż ich ogół zajmuje najwyższą pozycję w organizacji;
- 6) państwo, poprzez organy władzy publicznej, nadzoruje lub kontroluje poszczególne organizacje (*vide* – uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. II OPS 4/05, ONSAiWSA nr 2/2006, poz. 37).

Przepis art. 12 Konstytucji zakłada różnorodność form organizacyjnych, w jakich może być realizowana wolność zrzeszania się, zatem wyliczenia, zawartego w tym przepisie, nie można uznać za wyczerpujące, co zostało wyrażone w formule „innych dobrowolnych zrzeszeń”. Dlatego też, mimo że Konstytucja nie wymienia w art. 12 zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia, należy ją zaliczyć do dobrowolnych zrzeszeń i wolność ich tworzenia korzysta z ochrony przewidzianej w art. 12 ustawy zasadniczej (*vide* – Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 100 – 101).

Należy podkreślić, że choć sam art. 12 Konstytucji, jakkolwiek – jako przepis statuujący pewną zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej – ma znaczenie normatywne, to jednak nie tworzy on zasadniczo ani indywidualnych,

ani zbiorowych praw podmiotowych, gdyż te ostatnie mają swoją odrębną podstawę konstytucyjną w przepisach rozdziału II Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). W przypadku spółdzielni w grę wchodzi art. 58 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa sądowego, proklamowana w tym przepisie konstytucyjnym wolność zrzeszania się oznacza:

- 1) nieskrępowane tworzenie zrzeszeń oraz wybór ich formy prawnej i organizacyjnej;
- 2) swobodę ich działalności;
- 3) dobrowolność członkostwa w nich i dobrowolność występowania z nich, przy czym samym stowarzyszeniom (ich dotychczasowym członkom lub organom ich reprezentującym) pozostawia się decydowanie o przyjęciu nowego członka, zgodnie z zasadami określonymi w statucie lub regulaminie zrzeszenia;
- 4) prawo decydowania członków zrzeszenia o jego sprawach i o wyborze jego organów wewnętrznych;
- 5) decydowanie przez członków zrzeszenia o zakończeniu jego działalności (*vide* – Bogusław Banaszak, *op. cit.*, s. 293).

Oceniając zakres podmiotowy przepisu art. 58 Konstytucji, należy zauważyć, że obejmuje on zarówno wolność zrzeszania się osób fizycznych, jak i osób prawnych.

Wolność zrzeszania się jest źródłem i przesłanką szeregu praw podmiotowych, które wypływają z niej. W szczególności wskazać należy tu prawo do tworzenia zrzeszeń, prawo przystępowania do zrzeszeń już istniejących (od strony negatywnej – prawo nieprzystępowania do nich), wystąpienia ze zrzeszenia czy udziału w kierowaniu zrzeszeniem. Samo

zrzeszenie ma natomiast prawo do swobodnego działania, określania celu, rodzaju, struktury władz i nazwy zrzeszenia (*vide* – Wojciech Sokolewicz, teza 16 do art. 58 [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Wydawnictwo sejmowe Warszawa 2005).

Istotne znaczenie dla klasyfikacji zrzeszenia ma profil jego działalności. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście wyznaczenie granicy między zrzeszeniami objętymi ochroną na podstawie konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się a organizacjami gospodarczymi, realizującymi wolność działalności gospodarczej, podlegającą ochronie na podstawie art. 20 ustawy zasadniczej. Za decydujące kryterium podziału należy przyjąć cel zrzeszenia, co pozwala odróżnić od zrzeszeń, o których mowa w art. 58 Konstytucji, organizacje gospodarcze, których wyłącznym lub dominującym celem jest prowadzenie rynkowej działalności gospodarczej (*vide* – Wojciech Sokolewicz, *ibidem*, teza 22). Dodatkowo wskazać można, że zakres przedmiotowy i cele działalności zrzeszeń, objętych regulacją art. 58 ustawy zasadniczej, można ustalić także na podstawie wykładni systemowej powołanego przepisu Konstytucji. Został on umieszczony w podrozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”. Tworzenie takich gospodarczych organizacji nie mieści się nawet w najbardziej szerokim pojmowaniu wolności zrzeszania się, jako wolności politycznej.

Wyznaczenie granicy pomiędzy zrzeszeniami objętymi ochroną na podstawie konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się a organizacjami gospodarczymi realizującymi wolność działalności gospodarczej nie jest łatwe. Niekiedy, jak podkreśla się w doktrynie, granica ta przebiega nie tylko pomiędzy poszczególnymi organizacjami gospodarczymi a zrzeszeniami, lecz także w obrębie pewnych ich rodzajów. Do tego typu podmiotów należą spółdzielnie. Niektóre z nich, jak spółdzielnie wytwórców czy handlowe, są organizacjami gospodarczymi. Inne – np. mieszkaniowe – pomimo mieszanego charakteru działalności, zalicza się do zrzeszeń.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że spółdzielnie są zrzeszeniami, podlegającymi ochronie na gruncie art. 12 i art. 58 Konstytucji. W wyroku z dnia 29 maja 2001 r., w sprawie o sygn. K 5/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom jak innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 Konstytucji), wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem «Wolności i prawa polityczne», jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń nie mających «politycznego» charakteru. Umieszczenie art. 58 Konstytucji w określonej jednostce systematycznej jej tekstu nie może nie pociągać za sobą skutków dla interpretacji tego przepisu, jednak nie powinny to być skutki polegające na zacieśnieniu zakresu wyrażonej w nim normy. Dlatego przyjąć należy, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 prawa spółdzielczego «dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób», nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Po drugie, art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także - «innych dobrowolnych zrzeszeń». To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie.” (OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, por. także wyrok z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Warto jednak zwrócić uwagę, że powołane wyroki dotyczyły spółdzielni mieszkaniowych, których podstawowym celem nie jest działalność gospodarcza o charakterze zarobkowym, lecz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków. W wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., w sprawie o sygn. K 64/07, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że

odmienność celów działalności spółdzielni powoduje, iż nie można w każdym przypadku i bez jakichkolwiek zastrzeżeń uznać, że ustawodawca powinien równo traktować wszystkie spółdzielnie. Istotne różnice istnieją w ramach samych spółdzielni i wynikają przede wszystkim z odmiennych celów ich działalności. Istnieją bowiem spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorstwami w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej [Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.] (OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 110).

Również spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe odznaczają się, względem innych rodzajów spółdzielni, specyfiką, która niewątpliwie zbliża je do organizacji o charakterze gospodarczym, o czym świadczy przede wszystkim profil ich działalności – działalność depozytowo – kredytowa, będącą w istocie działalnością bankową. Warto zauważyć, że zaskarżona ustawa, w art. 3, określającym cel kas jako „gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia”, nie zawiera zastrzeżenia, obecnego w art. 3 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy, iż kasy prowadzą działalność niezarobkową.

Z kolei status Kasy Krajowej jest szczególny, gdyż będąc spółdzielnią osób prawnych, nie ma wielu cech właściwych spółdzielniom, w tym przede wszystkim – nie mają do niej zastosowania tak fundamentalne zasady spółdzielczości, jak zasada dobrowolnego członkostwa czy swoboda w dostępności członkostwa (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r., sygn. SK 8/08, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 72 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. IV CSK 390/07, OSP nr 3/2009, poz. 33).

Z tych względów przyjąć należy, że powołane wzorce kontroli z art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie, w jakim odnoszą się do przepisów ustawy, dotyczących Kasy Krajowej, są nieadekwatne.

Wobec powyższego przepisy:

– art. 51 ust.1 i 3, art. 53 ust. 2 i 3, 86 ust. 2, 5 – 6 i 7 ustawy, w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, nie są niezgodne z art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2 ustawy nie są niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 78 ust. 3, art. 79 ust. 1 pkt 2 i art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy nie są niezgodne z art. 12 i art. 58 Konstytucji.

W stosunku do, zakwestionowanych na podstawie tych samych wzorców, przepisów ustawy odnoszących się spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, wniosek o nieadekwatności owych wzorców, choć nie pozbawiony podstaw, przede wszystkim ze względu na specyficzny – bankowy – charakter działalności kas, nie jest tak jednoznaczny. Formalnie, w zakresie form organizacyjnych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe odznaczają się bowiem cechami typowymi dla zrzeszeń.

Oceniając zatem konstytucyjność kwestionowanych regulacji nadzorczych w kontekście wzorców kontroli z art. 12 oraz art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i mając na uwadze profil działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, można sformułować wniosek o ograniczonym zastosowaniu tych wzorców.

Art. 58 ust. 3 Konstytucji przewiduje sprawowanie nadzoru na działalnością zrzeszeń, zaś formę jego realizacji pozostawia ustawom. Z kolei w ust. 2 tego artykułu ustanowiono zasadę sądowej rejestracji zrzeszenia oraz orzekania przez sąd o zakazie działalności zrzeszenia.

Odnosząc te twierdzenie do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych można dostrzec, że ustawodawca dopełnił konstytucyjnych wymogów w zakresie określenia form nadzoru aktem prawnym rangi ustawowej, zaś szczegółowe określenie środków nadzorczych odpowiada profilowi działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i

wymogom wynikającym z profilu ich działalności, o czym była mowa już wcześniej.

Oceniając uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie udzielania zezwolenia na utworzenie kas oraz – jeśli idzie o kasy istniejące w chwili wejścia w życie ustawy – uprawnienia do zatwierdzania statutu kas, należy zauważyć, że ustawa nie określa skutków, negatywnej w tym przedmiocie, decyzji Komisji Nadzoru Finansowego. Jest oczywiste, iż zrzeczenie, jakim jest spółdzielcza kasa oszczędnościowo – kredytowa, wskutek odmowy zatwierdzenia statutu, nie ma możliwości prowadzenia działalności kredytowo – depozytowej, jednak skutkiem takiej decyzji nie jest likwidacja kasy. W tym znaczeniu nie można więc uznać, że reglamentacyjny system tworzenia spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych jest sprzeczny z art. 58 ust. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że

– art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 i art. 86 ust. 1, 3 – 4 i 7 ustawy, w zakresie, w jakim odnosi się do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, są zgodne z art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 4, art. 17 pkt 1 i art. 20 ustawy są zgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 71 ust. 1 – 2 i 4 pkt 2, art. 72 i art. 73 ustawy są zgodne z art. 12 i art. 58 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych przepisów w kontekście przedstawionego wzorca kontroli z art. 32 Konstytucji, należy stwierdzić na wstępie, że rozumienie zasady równości, wyrażonej w ust. 1 tego artykułu, zostało ustalone jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji i podtrzymane pod rządami obecnej ustawy zasadniczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46). Opisując konstytucyjną zasadę równości wobec prawa należy odnotować, że

podstawową jej treścią jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną (istotną). Zasada równości wobec prawa nakazuje zatem identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich podmiotów. Dopuszczalne jest natomiast odmienne traktowanie podmiotów, które takiej wspólnej, relewantnej cechy nie posiadają. Zatem ustalenie, czy zasada równości została w rzeczywistości naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których ma zastosowanie kwestionowana reguła prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są w tym przypadku prawnie relewantne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161).

Art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną, w której ust. 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości adresowaną zarówno do organów stosujących prawo, jak i organów stanowiących prawo. Ust. 2 artykułu 32 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia politycznego, społecznego i gospodarczego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215).

Zasada równości nie ma więc bezwzględnego charakteru, a zatem możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Kryterium, będące podstawą zróżnicowania, powinno jednak pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji oraz innymi wartościami, zasadami bądź normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, zaś waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania (*vide* – wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). W wyroku z dnia 23 marca 2010 r., w sprawie SK 47/08, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym i musi odnosić się do nakazów (zakazów) lub uprawnień przynależnych określonym jednostkom (ich grupom) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności praw wszystkich jednostek nie tylko z tego względu, że każda regulacja prawna w istocie wprowadza zróżnicowanie między podmiotami. Nakaz identycznego ukształtowania uprawnień czy obowiązków wszystkich jednostek w warunkach obiektywnie istniejących zróżnicowań o charakterze naturalnym (np. cech osobowościowych) czy faktycznym (sytuacyjnym, np. miejsce jednostki w społeczeństwie) kolidowałoby niejednokrotnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą racjonalnego ustawodawcy. A zatem dopóki zróżnicowania odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości” (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji przypisać należy zatem ustaleniu „cechy istotnej”, na podstawie której możliwe jest uznanie porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie tego podobieństwa pozwala na ocenę, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (*vide* – Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, teza 6 do art. 32).

Zdaniem Wnioskodawcy, grupę podmiotów podobnych do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i Kasy Krajowej stanowią spółdzielnie, co wynika ze wspólnej zasadniczej formy organizacyjno – prawnej tych podmiotów.

Jednak, jak wynika z powołanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., w sprawie o sygn. K 64/07, „[i]stotne różnice występują w ramach spółdzielni, a wynikają one przede wszystkim z odmiennych celów działalności. Przykładowo, istnieją spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorstwami (...), inne zaś – jak spółdzielnie mieszkaniowe – prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków (...). Nie można zatem w każdym przypadku i bez jakichkolwiek zastrzeżeń powiedzieć, że wszystkie spółdzielnie i innego typu podmioty (spółki, stowarzyszenia, fundacje itp.) powinny być równo traktowane przez ustawodawcę. W tym kontekście bowiem szczególnie precyzyjnego uzasadnienia wymaga teza, że dana wolność lub prawo konstytucyjne przysługuje powyższym podmiotom na równi, a zachodzące między nimi różnice nie mają znaczenia z punktu widzenia określenia grupy odznaczającej się wspólną cechą istotną” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110).

Z tego względu nie można uznać, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe oraz Kasa Krajowa są podmiotami podobnymi do ogółu spółdzielni, przy czym wniosek ten uzasadniony jest nie tylko ze względu na odmienny profil prowadzonej przez te podmioty działalności, odrębną – istniejącą przecież również obecnie – ustawową regulację w zakresie spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, ale także wobec szczególnego charakteru kwestionowanych przepisów, dotyczących nadzoru finansowego, który – jako taki – pozbawiony jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla innych form spółdzielczości, albowiem dotyczy tylko działalności w sektorze finansowym.

Można natomiast przyjąć, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe oraz Kasa Krajowa są – w kontekście zaskarżonych przepisów ustawy – podmiotami podobnymi do banków, w szczególności – ze względu na formę organizacyjną – do banków spółdzielczych. Na tej płaszczyźnie Wnioskodawca ocenił jednak tylko przepis art. 8 ust. 2 ustawy, który wprowadza wymóg zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego zmiany statutu kasy. Różnica pomiędzy zaskarżoną regulacją a, odpowiadającym jej, przepisem art. 34 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe polega na tym, że w przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych każda zmiana statutu wymaga zatwierdzenia, zaś w przypadku banków spółdzielczych – tylko taka zmiana, która dotyczy enumeratywnie wymienionych kwestii. Niewątpliwie zakres kompetencji nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego jest w tym aspekcie szerszy w stosunku do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, co jednak można wytłumaczyć faktem, iż system, jaki tworzą kasy, nie był dotychczas objęty publicznym nadzorem finansowym, co wymaga bardziej wzmożonego nadzoru na tej płaszczyźnie. Zaznaczyć trzeba jednocześnie, że, w ujęciu globalnym, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi jest mniej rygorystyczny. Wyraża się to zarówno w ustanowieniu, dla spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, znacznie niższego niż dla banków współczynnika wypłacalności (norma ostrożnościowa), jak również w większej powściągliwości ustawodawcy w zakresie dopuszczalnych środków nadzorczych. Przykładowo, Komisja Nadzoru Finansowego nie dysponuje prawem nakładania kary pieniężnej na spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe, jako sankcji, w przypadku stwierdzenia, że kasa nie realizuje zaleceń tej Komisji (por. art. 138 ust. 3 pkt 3a ustawy – Prawo bankowe, który, jako środek nadzoru, przewiduje możliwość nałożenia na bank kary finansowej w wysokości do 1 000 000 zł) czy uprawnieniem do uchylenia zezwolenia na utworzenie kasy oraz podjęcia decyzji o jej likwidacji (por. art. 138 ust. 3 pkt 4 ustawy – Prawo bankowe).

Reasumując, stwierdzić należy, iż art. 4, art. 7 ust. 1 – 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1 – 3, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1 – 6, art. 53 ust. 2 i 3, art. 86 ust. 1 – 2 i 7 ustawy są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odrębnie ocenić należy natomiast zakwestionowany, jako niezgodny z art. 32 Konstytucji, przepis art. 64 ust. 2 ustawy, który został wskazany w pkt II wniosku, zawierającym zarzut niekonstytucyjności całej ustawy. Przepis ten, zdaniem Wnioskodawcy, narusza zasadę równości w ten sposób, że – wyłączając odpowiedzialność za szkodę, wynikłą ze zgodnego z prawem wykonywania czynności nadzoru przez osoby wykonujące te czynności z ramienia Komisji Nadzoru Finansowego – nie zawiera podobnej klauzuli w stosunku do kontrolerów Kasy Krajowej. Przepisu art. 64 ust. 2 ustawy nie można jednak uznać za naruszający art. 32 Konstytucji, bowiem porównywane podmioty nie posiadają wspólnej cechy relewantnej. Kasa Krajowa, zgodnie z poddaną kontroli ustawą, nie sprawuje nadzoru finansowego nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi, lecz jedynie ich kontrolę. Z tymi uprawnieniami nie wiążą się kompetencje do podejmowania wobec kontrolowanych czynności o charakterze władczym, jakie są znamienne dla nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Z tego względu, przepis art. 64 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Niektóre ze wskazanych w pkt III 1. i 2. wniosku unormowań zostały zakwestionowane jako niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa i wywodzonymi z niej szczegółowymi zasadami

Art. 17 ustawy, który, wśród organów spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, wyklucza walne zgromadzenie, zastąpione zebraniem przedstawicieli, nie przewiduje zarazem powołania zebrania grup przedstawicielskich. Pominięcie to uniemożliwia – zdaniem Wnioskodawcy –

działalność kasy, gdyż istnienie grup członkowskich jest niezbędnym warunkiem dokonania wyboru przedstawicieli i – w efekcie – funkcjonowania organu, jakim jest zebranie przedstawicieli. Istotą zarzutu Wnioskodawcy jest zatem, jak się wydaje, pominięcie ustawodawcze.

Odnosząc się do tej tezy należy jednak przypomnieć, że do spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosuje się przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze, zgodnie zaś z jej przepisami art. 35 § 1 pkt 4 i art. 59, w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli, organem spółdzielni jest także zebranie grup członkowskich. Teza o luce, powodującej niewykonalność zaskarżonej regulacji, nie jest więc uzasadniona.

Przepis art. 17 ustawy jest zatem zgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą demokratycznego państwa prawa.

Z kolei art. 24 ust. 5 ustawy, nakazujący utrzymywanie przez kasę oszczędnościowo – kredytową współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej 5 %, zakwestionowano we wniosku twierdząc, że godzi on w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto, że względu na wprowadzony dziewięćmiesięczny termin, w którym kasy powinny osiągnąć ten poziom (obecnie ustanowiona przez Kasę Krajową norma ostrożnościowa w tym zakresie wymaga utrzymania tego współczynnika na poziomie 4 %), norma ta jest niewykonalna.

Podniesienie poziomu wypłacalności jest jednym z szeregu rozwiązań przyjętych w ustawie, których celem jest zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach środków pieniężnych. Warto zauważyć, iż mimo podniesienia wysokości współczynnika wypłacalności, jego poziom jest znacząco niższy niż w przypadku banków (por. art. 128 ustawy – Prawo bankowe, który – co do zasady – wymaga utrzymania współczynnika wypłacalności na poziomie 8 %, a w przypadku banków rozpoczynających działalność – 15 % w pierwszym roku i 12 % w drugim roku działalności), jak

również w stosunku do rekomendacji Światowej Rady Unii Kredytowych, która wskazuje na poziom 10 % (*vide – Model Law, Developed and recommended by World Council of Credit Unions, Inc, Part XI Regulation and supervision, s. 36, tekst dostępny na stronie: <http://www.woccu.org/publications/modellaw>*). Jeśli zaś chodzi o wyznaczony termin dostosowania poziomu wypłacalności do wymogów ustawy, to w istocie wynosi on 18 miesięcy. Zgodnie bowiem z treścią art. 93 ustawy, przepis art. 24 ust. 5 wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia. Wprawdzie przepis art. 24 ust. 6 ustawy, który zawiera upoważnienie dla ministra do spraw instytucji finansowych do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności kasy, wchodzi w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, jednak dotyczy on wyłącznie kwestii technicznych. Nie można więc twierdzić, że przygotowania spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych do osiągnięcia wymaganego pułapu wskaźnika wypłacalności mogą rozpocząć się dopiero po wykonaniu tego upoważnienia.

Z tego względu uznać należy, iż art. 24 ust. 5 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przepis art. 48 ust. 2 ustawy, który modyfikuje dotychczasowy sposób głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej, podważa – zdaniem Wnioskodawcy – „podstawową regułę Prawa spółdzielczego i prawa handlowego, dotyczącą proporcjonalnego transferowania ilości i wysokości udziałów na proces decyzyjny”, naruszając w ten sposób zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Odnosząc się do tego stwierdzenia należy zauważyć, że, w świetle art. 36 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, podstawowym modelem głosowania na walnym zgromadzeniu, również w spółdzielniach, w których członkami mogą być wyłącznie osoby prawne, jest zasada „jeden członek – jeden głos”, choć statut

takiej spółdzielni może przyjąć inną zasadę ustalania liczby głosów przysługujących członkom. W obecnie obowiązującej ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych brak jest szczegółowych regulacji, wyłączających zastosowanie wskazanej zasady. Przyjęty w statucie Kasy Krajowej odmienny system głosowania, wiążący liczbę głosów z liczbą posiadanych przez członka udziałów, jest jedynie realizacją wyjątku dopuszczalnego w świetle ustawy – Prawo spółdzielcze. Rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie art. 48 ust. 2 ustawy nie można zatem uznać za wypaczające ideę spółdzielczości, a już w żadnym wypadku – za godzące w prawa nabyte, jako że wewnętrzna regulacja Kasy Krajowej nie może być uważana za źródło takich praw.

Wobec powyższego, przepis art. 48 ust. 2 ustawy uznać należy za zgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie obejmującym zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych.

We wniosku zakwestionowano również przepis art. 86 ust. 7 ustawy, zgodnie z którym, w przypadku niezłożenia przez kasę lub Kasę Krajową wniosku o zatwierdzenie prezesa kasy lub członka zarządu Kasy Krajowej oraz w razie braku zatwierdzenia takiej osoby przez Komisję Nadzoru Finansowego, mandat związany z pełnioną przez tę osobę funkcją wygasa. Unormowanie to narusza, wedle Wnioskodawcy, zasadę lojalności i zasadę ochrony praw nabytych, wynikające z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do tego zarzutu należy podkreślić, że zarówno w ustawie – Prawo spółdzielcze, obecnie obowiązującej ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, a także w zaskarżonej ustawie, żadne funkcje w organach kas czy Kasy Krajowej nie są określone jako kadencyjne, w tym znaczeniu, że wiąże się z nimi mandat o ściśle określonych ramach czasowych, którego wcześniejsze wygaśnięcie jest uzależnione od wystąpienia określonych w przepisach prawa sytuacji. Statut spółdzielni, w tym także statut spółdzielczej kasy oszczędnościowo –

kredytowej, może co prawda przewidywać kadencyjność zarządu, nie zmienia to jednak ogólnej reguły, iż kompetencja rady nadzorczej do odwołania członków zarządu nie jest ograniczona ustawowo (por. art. 21 ust. 4 ustawy). Jeśli zatem istnieje, w statucie kasy, uregulowanie przewidujące kadencyjność sprawowania funkcji członka zarządu, to mimo to – na płaszczyźnie ustawowej – brak jest gwarancji wykonywania tej funkcji w oznaczonym czasie. Z tego względu poszukiwanie analogii do regulacji, zawartych w prawie powszechnie obowiązującym, przewidujących kadencyjność organów, nie jest uprawnione.

W tym kontekście warto przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., w sprawie o sygn. K 19/00, zgodnie z którym, szukając odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja prawna osoby powołanej do rady nadzorczej może być ujmowana w kategoriach prawa nabytego do zasiadania w jej składzie do końca kadencji, „trzeba wziąć pod uwagę, że na treść stosunku prawnego wynikającego z aktu powołania na określone stanowisko składają się nie tylko uprawnienia, ale także - a nawet - przede wszystkim - obowiązki. Pierwszoplanowe znaczenie ma jednakże to, że ustalenie określonej kadencji (okresu zajmowania stanowiska) oznacza, iż dany stosunek nie będzie trwał (bez nowego aktu powołania) po upływie kadencji, z czego nie wynika jednak, że nie może on zakończyć się przed jej upływem. W sytuacji, gdy przepisy nie gwarantują stabilności danego stosunku prawnego (a tak przedstawia się sprawa funkcji w organach spółek prawa handlowego), nie można twierdzić, że wydanie przepisu prowadzącego do przedterminowego zakończenia danego stosunku narusza zasadę ochrony praw nabytych. Podobnie zasada ochrony zaufania do państwa i prawa nie dotyczy sytuacji, gdy określona sytuacja prawna z założenia uznawana jest za nietrwałą. Skoro więc na płaszczyźnie regulacji ustawowej powołanie do rady nadzorczej spółki nie gwarantuje trwałości sprawowania tej funkcji, to ustawowe ograniczenie dopuszczalności pełnienia funkcji w radzie nadzorczej nawet w trakcie kadencji nie jest konstytucyjnie wykluczone” (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82).

Wobec powyższego, przepis art. 86 ust. 7 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji (wynikającą z niego zasadą lojalności państwa wobec obywateli i zasadą ochrony praw nabytych).

W pkt III 3. wniosku zakwestionowano przepisy ustawy ze względu na ich niezgodność z zasadą określoności przepisów prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji.

W odniesieniu do przepisu art. 7 ust. 5 ustawy stwierdzono, iż zamieszczono w nim przesłanki, z których wystąpienie chociaż jednej skutkuje odmową wydania zezwolenia na utworzenie spółdzielczej kasy oszczędnościowo – kredytowej. Zgodnie z treścią pkt 1 ustępu 5 artykułu 7 ustawy, odmowa wydania zezwolenia następuje, jeżeli nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu kas. Ani jednak w pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 7, ani w innych przepisach zaskarżonej ustawy, nie sprecyzowano tych wymagań. Z kolei w pkt 2 ustępu 5 artykułu 7 ustawy nie wskazano, w oparciu o jakie dokumenty będzie ustalana przyczyna odmowy wydania zezwolenia polegająca na niebezpieczeństwie, że „zamierzona działalność naruszałaby przepisy prawa lub nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków”, co stwarza zagrożenie arbitralności i dowolności ocen wyrażanych w tym zakresie przez Komisję Nadzoru Finansowego. Brak jest również jasnych kryteriów dokonywania oceny osób przewidzianych do objęcia stanowisk członków zarządu i rady nadzorczej kasy. Zawarte w art. 7 ust. 5 pkt 3 ustawy odesłanie do art. 18 ust. 1 i 4 ustawy, który stanowi, że „członkowie zarządu kasy powinni posiadać kwalifikacje niezbędne do kierowania działalnością kasy oraz dawać rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą”, jest niewystarczające, albowiem określenie minimalnych wymogów kwalifikacyjnych powierzono ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych. Delegacja ustawowa, zawarta w art. 18 ust. 5 ustawy, ma zaś charakter fakultatywny, zatem w razie nieskorzystania z możliwości

wydania rozporządzenia, Komisja Nadzoru Finansowego oceny kandydatów na członków zarządu kasy będzie dokonywać w oparciu o nieokreślone kryteria. Rozwiązanie to, podobnie jak – również kwestionowany w przedmiotowym wniosku – przepis art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, przy którego konstrukcji sięgnięto po identyczną, jak w przypadku art. 7 ust. 5 pkt 3 technikę odesłania, prowadzi do oddania organowi stosującemu prawo (Komisji Nadzoru Finansowego) rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych, co narusza zasadę państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Zarzut niejasności i niedookreśloności prawa Wnioskodawca postawił również przepisowi art. 24 ust. 4 ustawy, w którym posłużono się pojęciem „fundusz podstawowy” mimo braku określenia jego znaczenia, oraz przepisowi art. 87 ustawy, zgodnie z którym kasy zostały zobowiązane do przeprowadzenia audytu zewnętrznego, którego zakres oraz procedura nie zostały określone.

W grupie przepisów, uznanych przez Wnioskodawcę za niezgodne z zasadą poprawnej legislacji, należy umieścić również: art. 51 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim, wprowadzając zakaz pełnienia funkcji w kasach lub innych podmiotach nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, nie określa precyzyjnie kręgu adresatów tego unormowania, posługując się niejasną kategorią „stanowisko kierownicze w Kasie Krajowej” (pkt III. 2 Wniosku), art. 76 ust. 1 ustawy, w którym nie definiuje się pojęcia „groźby wystąpienia straty bilansowej”, jako okoliczności obligującej zarząd kasy do niezwłocznego zawiadomienia o niej Komisji Nadzoru Finansowego i Kasy Krajowej oraz przystąpienia do opracowania programu naprawczego (pkt III. 6 Wniosku), a także art. 71 ust. 1 – 2 oraz ust. 4 pkt 2, który ustanawia otwarty (poprzez użycie wyrazu „w szczególności”) katalog środków nadzorczych i w sposób niejasny określa przesłanki uzasadniające zastosowanie sankcji nadzorczych – przez użycie sformułowania, że działalność kasy jest „wykonywana z naruszeniem przepisów prawa lub statutu” bądź „stwarza zagrożenie dla interesów członków

kasy”, a także formuły „spowodowanie znaczących strat majątkowych kasy” (pkt III. 6 Wniosku).

Na zasadę poprawnej legislacji składają się jej szczegółowe elementy, do których należą m.in. zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zasada proporcjonalności ingerencji prawotwórczej, nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej oraz zasada określoności przepisów prawa, a także inne – właściwe niektórym, szczególnym gałęziom prawa (np. prawa karnego, prawa podatkowego itp.) – zasady szczegółowe.

We wniosku Prezydenta mamy do czynienia z zarzutem, iż zakwestionowane unormowania nie spełniają skierowanej do ustawodawcy, dyrektywy formułowania aktów normatywnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a przez to – że są sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawa.

Treść tej zasady oznacza nakaz 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 wyegzekwowanie (*vide* – Tomasz Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 198, por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Należy zauważyć, że ocena jasności przepisu powinna być dokonywana z punktu widzenia obywatela, który nie jest prawnikiem i nie posiada fachowych umiejętności analizy tekstu prawnego. Brak takiego zrozumienia nie oznacza jednak sam przez się naruszenia zasady określoności. Jej naruszenie następuje w

momencie przekroczenia pewnego poziomu niejasności przepisu. Poziom ten – to brak możliwości usunięcia niejasności, zaś środkami umożliwiającymi usunięcie niejasności przepisu są w pierwszej kolejności przyjęte i powszechnie akceptowane techniki wykładni, w tym wykładnia prokonstytucyjna, judykatura, w szczególności wypowiedzi orzecznicze Sądu Najwyższego, a także stanowisko doktryny. W takim bowiem przypadku nawet przepis niejasny w powszechnym odbiorze, ale interpretowany jednolicie w dyskursie prawniczym, zostaje wyjaśniony. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uznanie określonego przepisu prawa za niezgodny z ustawą zasadniczą – a przez to pozbawienie go mocy obowiązującej – z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (por. wyrok z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. K 5/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 159). Zatem dopiero przepis powszechnie uważany za niejasny, wywołujący spory w doktrynie prawa oraz rodzący problemy w jego stosowaniu, narusza zasadę określoności przepisów prawa i powinien zostać uznany za niekonstytucyjny. Warto zauważyć, że w przypadku kontroli prewencyjnej, zainicjowanej w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, ocena przepisu prawa, którego konstytucyjność zakwestionowano ze względu na jego niejasność, musi uwzględniać fakt, iż skorzystanie ze wskazanych metod usuwania skutków niejasności treści przepisu jest utrudnione (brak orzecznictwa sądowego i – zwykle – znaczących wypowiedzi doktrynalnych), choć nie wyłączone.

Przed oceną konstytucyjności wskazanych przepisów należy podkreślić, że są one związane z określeniem zasad sprawowania nadzoru nad działalnością kas przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Zgodnie z terminologią nauki prawa administracyjnego, nadzór sprowadza się do zapewnienia przez podmiot nadzorujący przestrzegania prawa przez podmiot nadzorowany. Podmiot nadzorujący jest wyposażony w

odpowiednie uprawnienia i środki, które nadane są mu z mocy prawa, zaś podmiot nadzorowany jest z mocy prawa zobowiązany poddać się działaniu podmiotu nadzorującego i realizować jego zalecenia. Pojęcie nadzoru obejmuje swym zakresem pojęcie kontroli, która jest procesem weryfikacji stanu zastanego ze stanem postulowanym, przy czym poza czynnościami właściwymi dla pojęcia kontroli obejmuje także rozbudowane czynności pokontrolne, zapewniające możliwość usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez władcze wkroczenie w działalność podmiotu nadzorowanego za pomocą przewidzianych przepisami ustaw środków nadzoru (*vide* – Remigiusz Kaszubski, Agata Tupaj – Cholewa, *Prawo bankowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 162 – 163). Podobnie pojęcie nadzoru rozumiane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r., w sprawie o sygn. Kp 3/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec niezdefiniowania w ustawodawstwie pojęcia „nadzór” „[d]ominuje jednak tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Oznacza czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru. Co istotne, nadzór występuje poza stosunkami zależności organizacyjnoprawnej i służbowej. Włączając zaś instytucję nadzoru w system kontroli administracyjnej, uznaje się zazwyczaj, iż nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, zaś sama działalność nadzorcza ma na celu głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa, jest wykonywana *ex post* i połączona z możliwością uchylania kontrolowanych aktów w sytuacjach prawem określonych” (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131).

W literaturze przedmiotu istnieje pewna rozbieżność co do charakteru prawnego środków nadzoru. Wedle niektórych autorów nadzór polega na weryfikacji działalności podmiotu nadzorowanego i podejmowaniu w tym zakresie czynności władczych, zdaniem innych – organ nadzoru może

wykonywać działania mające charakter nieformalnych aktów administracyjnych, umożliwiających ocenę przestrzegania ustawowych nakazów i zakazów. W każdym razie stwierdzić można, że środki władcze wpływają na prawa i obowiązki nadzorowanego, zaś środki niewładcze nie mają bezpośredniego wpływu na sytuację nadzorowanego podmiotu i mają charakter pomocniczy (*vide* – Remigiusz Kaszubski, Agata Tupaj – Cholewa, *op. cit.*, s. 163).

Odnosząc powyższe ustalenia do zakwestionowanych unormowań, warto zauważyć, że ocena konstytucyjności niedookreśloności znaczeniowej przepisu prawa zależy w dużym stopniu również od tego, czy owa niedookreśloność ma charakter zamierzony przez ustawodawcę (tzw. zamierzony luz interpretacyjny), czy też jest wynikiem błędu lub niedokładności legislacyjnej (niezamierzony luz decyzyjny). Do pierwszej sytuacji odnosi się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż niedopuszczalna jest taka wykładnia klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych, która usuwałaby związane z nimi luzy decyzyjne, ponieważ w tym przypadku chodzi o takie luzy decyzyjne, których konkretyzacja powinna nastąpić wyłącznie w konkretnym procesie stosowania prawa w drodze wykładni operatywnej (*vide* – uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r., sygn. W 9/94, OTK ZU nr 1/1995, poz. 20, por. również Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 58).

Wydaje się, że posłużenie się przez ustawodawcę wskazanymi zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi jest – w przypadku kwestionowanych przepisów – zabiegiem celowym. Materia związana z regulacją nadzoru nad instytucjami finansowymi wymaga np. posługiwania się kategoriami ekonomicznymi, których zdefiniowanie w tekście prawnym może być utrudnione. Z tego punktu widzenia użycie pojęć ogólnych może wprowadzić obszar luzu decyzyjnego, pozostawionego Komisji Nadzoru Finansowego, co jednak powinno umożliwić temu organowi efektywne wykonywanie swojej funkcji. Należy również pamiętać, że zakwestionowane przepisy zawierają zwroty i wyrażenia

niedookreślone, które funkcjonują już w ustawie – Prawo bankowe i – co więcej – stanowią często element określający stan faktyczny uzasadniający podjęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji nadzorczych. W szczególności, w art. 142 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe nakłada się na zarząd banku obowiązek zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego oraz podjęcia innych działań m.in. „w razie powstania straty bilansowej lub groźby jej wystąpienia”. Z kolei, w art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, ustanawiającym warunki utworzenia banku, wskazuje się – w pkt 2 tego ustępu – że założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu „dają rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem”, zaś przez art. 37 tej ustawy Komisja Nadzoru Finansowego została wyposażona w możliwość odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku, jeżeli „nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu banków lub zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków”. Wreszcie, w art. 138 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, regulującym kwestię uprawnień nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego, zastosowano – podobnie jak w przypadku zaskarżonego art. 71 ust. 1 ustawy – technikę legislacyjną polegającą na wskazaniu „otwartego” katalogu czynności nadzorczych, co znajduje wyraz w sformułowaniu „w szczególności”. Nie oznacza to oczywiście dowolności i arbitralności, gdyż nadzór finansowy może być wykonywany wyłącznie w zakresie, w formach i na zasadach uregulowanych przepisami prawa, lecz jedynie wskazuje na najważniejsze formy nadzoru.

W odniesieniu do pojęcia „stanowisko kierownicze” należy zwrócić uwagę, że występuje ono zarówno w ustawie – Prawo bankowe (art. 79a ust. 5), jak i w art. 22 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.). W powołanych aktach prawnych pojęcie funkcji kierowniczej w banku (banku spółdzielczym) zostało – w bardzo zbliżony sposób –

zdefiniowane. Natomiast w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538), użyte m.in. w jej art. 160, pojęcie „stanowisko kierownicze” występuje jako wyrażenie niedookreślone, pozbawione definicji legalnej, co samo w sobie nie przesądza o braku możliwości dekodowania jego treści o oparciu o wykładnię systemową.

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

Wobec powyższego uznać należy, iż przepisy art. 7 ust. 5 pkt 1 – 3, art. 18 ust. 4 – 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4, art. 51 ust. 2, art. 71 ust. 1 – 2 oraz ust. 4 pkt 2, art. 76 ust. 1 i art. 87 ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji, jako że nie naruszają wynikających z niego zasad poprawnej legislacji i dostatecznej określoności przepisów prawa.

W pkt III 4. wniosku zakwestionowano przepisy ustawy zawierające upoważnienia ustawowe, które, zdaniem Wnioskodawcy, nie spełniają warunków, jakie zostały ustanowione w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Art. 18 ust. 5 ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do wydania (fakultatywnie) rozporządzenia określającego minimalne wymogi kwalifikacyjne dla członków zarządów kas. Zdaniem wnioskodawcy, materia, pozostawiona do regulacji aktem prawnym o randze rozporządzenia, jest materia ustawową, ma bowiem istotny wpływ na realizację przyznanych jednostce wolności i praw.

Materia ustawową jest także – zdaniem Wnioskodawcy – określenie wysokości składki, termin jej uiszczania, sposób obliczania oraz zasady podziału składki pomiędzy Kasę Krajową a Komisję Nadzoru Finansowego

(zaskarżony art. 46 ust. 3 ustawy) oraz określenie norm „ostrożnościowych” (zaskarżony art. 62 ust. 1 ustawy).

Z kolei delegacja ustawowa, zawarta w art. 24 ust. 6 ustawy, powierzająca ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych określenie sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności kasy – już poprzez samo użycie sformułowania „sposób i szczegółowe zasady” – nie spełnia wymogu szczegółowego określenia zakresu spraw powierzonych do uregulowania. Formułując upoważnienie ustawowe należy – twierdzi Wnioskodawca, powołując się w tym względzie na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – unikać posługiwania się takimi pojęciami jak „zasady”, o ile w ustawie nie wyjaśnia się jego znaczenia. Tak sformułowany przepis umożliwia wydanie rozporządzenia o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym, wyręczając ustawodawcę z unormowania podstawowych zasad, z uwzględnieniem których powinno być wydane rozporządzenie. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe nie mają bowiem, w przeciwieństwie do banków, określonego kwotowo poziomu funduszy własnych, a sposób obliczania ich poziomu w stosunku do aktywów ma określić rozporządzenie.

Odnosnie art. 64 ust. 3 ustawy, który zawiera delegację upoważniającą ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia szczegółowych zasad i trybu wykonywania czynności kontrolnych w kasach i w Kasie Krajowej, Wnioskodawca nie przedstawił szczegółowej argumentacji, dotyczącej stawianego temu przepisowi zarzutu niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do oceny kwestionowanych regulacji art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 3 ustawy w kontekście wzorca kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy zauważyć, że istotą zarzutów sformułowanych wobec tych przepisów jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa – ze względu na przekazanie do unormowania aktem

prawnym rangi podstawowej materii ustawowej (upoważnienia zawarte w art. 18 ust. 5, art. 46 ust. 3 i art. 62 ust. 3) oraz zawarcie w upoważnieniu niepełnych, niespełniających konstytucyjnego standardu, wytycznych (art. 24 ust. 6 i art. 64 ust. 3).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga, by upoważnienie zawarte w ustawie wyraźnie wskazywało organ państwa upoważniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do regulacji (szczegółowość przedmiotowa) oraz wskazówki co do kształtowania treści rozwiązań prawnych w rozporządzeniu (szczegółowość treściowa) [por. wyrok z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, wyrok z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76, por. także Leszek Garlicki, Marek Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. Andrzeja Szmyta, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 58 -59].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że wykonawczy charakter rozporządzenia wyraża się także i w tym, że ustawodawca nie może przekazywać do uregulowania aktem wykonawczym spraw doniosłych, w rezultacie czego ustawa nabrałaby charakteru blankietowego, a podstawowe rozstrzygnięcia byłyby zawarte w rozporządzeniu (por. orzeczenie z dnia 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88, OTK w 1988 r., poz. 5, por. także Sławomira Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki* [w:] Andrzej Szmyt, *Konstytucyjny system prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 73-74).

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się szczególny, funkcjonalny związek pomiędzy ustawą a wydawanymi na podstawie zawartych w niej upoważnień aktami wykonawczymi. Akty te tworzą bowiem całość zaprogramowaną przez ustawodawcę, który decyduje o sposobie „rozdzielenia” regulowanej materii pomiędzy ustawę a rozporządzenia wykonawcze. Ze względu na więź funkcjonalną pomiędzy upoważnieniem ustawowym a rozporządzeniem, jak również w związku z powiązaniem hierarchicznym, zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (poprzez wskazanie przez ustawę zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi) [por. Sławomira Wronkowska, *Model rozporządzenia...*, *op. cit.* s. 77]. Rozporządzenie nie może być zatem sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane, z normami konstytucyjnymi, jak również z normami zawartymi we wszystkich ustawach, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem tego rozporządzenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, *op.cit.*, s. 1029).

Warto wreszcie zwrócić uwagę na sposób interpretowania przepisów udzielających upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych. Trybunał Konstytucyjny w tej kwestii zajął restrykcyjne stanowisko, że przepisy udzielające kompetencji prawodawczej mogą być interpretowane jedynie dosłownie, przy zastosowaniu wykładni literalnej. W myśl tego poglądu nie jest więc możliwe ani rozszerzenie zakresu podmiotów upoważnionych do dokonywania aktów prawotwórczych, ani zakresu spraw, które te podmioty mogą normować (por. orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2, wyrok z dnia 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97, OTK ZU nr

1/1998, poz. 1 oraz wyrok z dnia 6 stycznia 1998 r., sygn. U 15/97, OTK ZU nr 1/1998, poz.2).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że zadaniem rozporządzenia jest wykonywać ustawę, a nie uzupełniać, modyfikować czy powtarzać jej postanowienia (por. wyrok z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72). Konsekwencją wykonawczego charakteru rozporządzenia jest zatem niemożność normowania przez ten akt prawny spraw czy zagadnień, które nie są uregulowane przez ustawę, nawet jeśli z pragmatycznego lub jakiegokolwiek innego punktu widzenia byłoby to celowe, a nawet pożądane. Rozporządzenie nie może także, wykraczając poza zakres udzielonego upoważnienia, regulować spraw nieobjętych normą upoważniającą, choćby nawet – ze względu na treść ustawy – było to potrzebne (Sławomira Wronkowska, *Model rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 73).

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec art. 24 ust. 6 ustawy, należy uznać, że oparte są one na nazbyt formalnej ocenie krytycznego stanowiska, jakie sformułował Trybunał Konstytucyjny wobec stosowania w przepisach upoważniających pojęć „zasady i tryb postępowania” (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Ustawodawca, w zaskarżonym przepisie art. 24 ust. 6 ustawy, nie powierzył ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych określenia – w drodze rozporządzenia – jakiejkolwiek procedury (postępowania), zaś użyte w analizowanym przepisie (por. podobny przepis w art. 128 ust. 6 pkt 4 ustawy – Prawo bankowe), pojęcie „zasady” odpowiada w istocie określeniu „metoda”, „metodyka” czy „sposób”. W upoważnieniu zawarto wytyczne, wskazujące rodzaje i poziom ryzyk występujących w działalności kas, jakie powinny zostać uwzględnione przy konstrukcji metody obliczania współczynnika wypłacalności kasy.

Z kolei, w art. 64 ust. 3, który upoważnia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia, w drodze rozporządzenia, „szczegółowych zasad i trybu wykonywania czynności kontrolnych w kasach i Kasie Krajowej”, wadliwość przyjętej nomenklatury jest w istotny sposób niwelowana rzeczywistym zakresem regulacji powierzonej rozporządzeniu. W ustawie zawarto bowiem szczegółowe i najistotniejsze unormowania, dotyczące zarówno zasad, jak i trybu dokonywania czynności kontrolnych (por. art. 64 ust. 1 i art. 65 – 69 ustawy). Regulacji aktem wykonawczym pozostawiono zatem jedynie materię, nieobejmującą zakresu normowania ustawy, o znaczeniu ubocznym.

Również upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 5 ustawy mieści się w granicach konstytucyjności, wyznaczonych przez art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ma ona charakter wyłącznie dookreślający materię uregulowaną w art. 18 ust. 4 ustawy, w którym wskazano wymagane kwalifikacje, niezbędne do kierowania działalnością kasy. Rozporządzenie zawiera wytyczne, które sformułowano w postaci wskazania celu, jaki ma być osiągnięty przez rozporządzenie, co jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej (por. § 66 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [Dz. U. Nr 100, poz. 908], por. także Monika Żabicka – Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia [na tle art. 92 Konstytucji RP]*, Przegląd Sejmowy nr 3/2006, s. 42).

Z kolei upoważnienie zawarte w art. 46 ust. 3 ustawy, przyznające Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do określenia wysokości składki, wnoszonej przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe do Kasy Krajowej, należy odczytywać łącznie z unormowaniem zawartym w ust. 2 artykułu 46, w którym określono maksymalny pułap składki na poziomie 0,024% aktywów kasy. Swoboda Prezesa Rady Ministrów w ustalaniu wysokości składki jest zatem ustawowo ograniczona przepisem, pełniącym

zarazem funkcję gwarancyjną wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych. Pozostałe elementy upoważnienia odnoszą się do kwestii technicznych (terminy uiszczania składki i sposób jej obliczania). Upoważnienie dodatkowo zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów do określenia sposobu podziału składki pomiędzy Kasę Krajową i Komisję Nadzoru Finansowego. Nie jest to materia o charakterze ściśle technicznym, albowiem dotyczy ona, w istocie rzeczy, rozdysponowania środków finansowych, pozyskiwanych ze składek spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, przeznaczonych na realizację, ustawowo powierzonych Komisji Nadzoru Finansowego, zadań w zakresie nadzoru oraz działalność Kasy Krajowej. Upoważnienie zostało opatrzone wytycznymi, zgodnie z którymi podział ten winien uwzględniać konieczność skutecznego sprawowania nadzoru oraz prawidłową realizację zadań Kasy Krajowej. Należy zauważyć, że zakres upoważnienia nie ingeruje w prawa majątkowe spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, gdyż te zabezpiecza, określony ustawowo, maksymalny pułap składki uiszczanej, z własnych funduszy, przez te kasy. Również w przypadku Kasy Krajowej zakres upoważnienia ustawowego nie ogranicza jej praw majątkowych. Określenie, jaka część składki przeznaczona zostanie na sfinansowanie działalności Kasy Krajowej, odnosi się w istocie do zapewnienia możliwości wykonania jej zadań, a cel ten został wyraźnie wyartykułowany w wytycznych.

Wreszcie, art. 62 ust. 1 ustawy, upoważniający ministra do spraw instytucji finansowych do określenia wiążących kasy norm dopuszczalnego ryzyka w ich działalności, należy odczytywać w kontekście szeregu przepisów ustawy, w których sformułowano rozmaite normy „ostrożnościowe” (por. przepisy art. 29 – 38). Zakres regulacji powierzonej ministrowi do spraw instytucji finansowych musi zatem mieścić się w tak zakreślonych ramach i nie może dowolnie modyfikować owych ustawowych norm „ostrożnościowych”.

Zaskarżone przepisy art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 3 ustawy są więc zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W pkt III 5. wniosku zakwestionowano przepis art. 54 ust. 1 ustawy jako niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W unormowaniu tym określono fundusze własne Kasy Krajowej, zaliczając do nich fundusz udziałowy i fundusz zasobowy. Jednocześnie, w art. 55 ust. 1 ustawy, przewidziano, że dla realizacji celów, o których mowa w art. 42 ustawy („zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa”), kasy mają obowiązek wносить składki na wyodrębniony w Kasie Krajowej fundusz stabilizacyjny. Z zestawienia obu powołanych unormowań wynika – zdaniem Wnioskodawcy – że fundusz stabilizacyjny nie jest funduszem własnym Kasy Krajowej, co stanowi *novum* wobec obecnie obowiązującej regulacji. Wnioskodawca podkreślił, że aktualnie istniejący fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej powstał na podstawie art. 78 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.), wedle którego, poza zasadniczymi funduszami własnymi tworzonymi w spółdzielni – funduszem udziałowym i zasobowym, spółdzielnia tworzy także inne fundusze własne przewidziane w odrębnych przepisach oraz w jej statucie.

Prawo do funduszu własnego spółdzielni jest – jak podkreślił Wnioskodawca – prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jest również prawem słusznie nabytym przez spółdzielnię, jaką jest Kasa Krajowa.

Zaskarżony przepis art. 54 ust. 1 ustawy – przez to, że ma charakter nie tylko prospektywny, ale również odnosi się do stosunków i sytuacji prawnych, które powstały podczas obowiązywania przepisów poprzednich, stwierdzając, że fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej nie będzie od chwili wejścia w życie

ustawy jej funduszem własnym – pozostaje w kolizji nie tylko z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ale również z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, wywiedzioną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Uwzględniając treść pkt II wniosku, w którym zamieszczono zarzut niezgodności całej ustawy – w tym jej art. 54 ust. 1 – m.in. z art. 21 i z art. 64 (bez wyszczególnienia ustępów tego przepisu) Konstytucji, należy uznać, że przedstawione wzorce kontroli wobec tego przepisu to: art. 2, w zakresie, w jakim z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada ochrony praw słusznie nabytych, oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji.

Artykuł 21 Konstytucji gwarantuje ochronę własności oraz ustanawia zasadę dopuszczalności wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepis ten wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej, nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze (*vide* – Leszek Garlicki, teza 7 do art. 21 [w:] Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

W świetle przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, por. także Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 130).

Charakter art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, jako zasady ustrojowej, oznacza, że inne przepisy konstytucyjne muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z tego przepisu. Mimo że w art. 21 ust. 1 Konstytucji mówi się tylko o własności i prawie dziedziczenia, zasadne jest powoływanie

tego przepisu wraz z art. 64 także dla ochrony innych praw majątkowych. Wprawdzie orzekanie o prawie własności opierać się powinno przede wszystkim na bardziej szczegółowej normie art. 64, jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaaprobowano jednocześnie powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli.

Ochrona własności, jako zasada ustrojowa, jest sformułowana od strony obowiązków państwa, zaś art. 64 zawiera konkretne prawa podmiotowe i stanowi podstawę korzystania ze środków przewidzianych dla jej ochrony. Ochrona własności ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie przed naruszaniem istniejącego stanu własnościowego, natomiast gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej, dając też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe (*vide* – Bogusław Banaszak, *ibidem*, s. 329 – 330). Zakres podmiotowy praw gwarantowanych w art. 64 ust. 1 obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne.

W art. 64 ust. 2 ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale daje również wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej, zaś na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny – powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć (*vide* – wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). W wyroku tym podkreślono zarazem, że gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności

ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość może być natomiast odnoszona do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W ujęciu podmiotowym, zasada równej dla wszystkich ochrony oznacza natomiast zakaz różnicowania intensywności tej ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji wyznacza jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzenia ograniczeń prawa własności, a jednocześnie – przez zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności – stanowi kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń. Odrębne unormowanie art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej nie wyłącza zastosowania, w odniesieniu do tego prawa, zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem określenie przesłanek ograniczenia prawa własności nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela.

Przechodząc do, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw nabytych, wskazać trzeba, że od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznawał ją za zasadę konstytucyjną o charakterze zasadniczym (por. wyroki: z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 1/01, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 15). Przyjął także, iż, mimo zmiany przepisów konstytucyjnych, zasadę demokratycznego państwa prawnego, wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej, należy odczytywać tak, jak uformowała się w dotychczasowej praktyce konstytucyjnej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii i istoty demokratycznego państwa prawnego. Reguły te i zasady mają rozmaity charakter, odnosząc się m.in. do nakazu poszanowania praw słusznie nabytych, który – w odniesieniu do praw majątkowych – znajduje dodatkowe

potwierdzenie w art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. Michał Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 60). Zasada ochrony praw nabytych to konstytucyjna norma znajdująca uzasadnienie aksjologiczne w wartościach konstytucyjnych, jakimi są pewność prawa, bezpieczeństwo prawne i zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jej istotą jest nie tyle bezwzględny nakaz ochrony praw nabytych, lecz zobowiązanie do każdorazowego rozważenia, czy prawa te nie są odejmowane arbitralnie (*ibidem*, s. 65).

Oceniając, w kontekście przedstawionych wzorców kontroli, zaskarżony przepis art. 54 ust. 1 ustawy, należy zauważyć, że podstawą sformułowanego wobec niego zarzutu jest założenie, że wskutek pominięcia w katalogu funduszy własnych Kasy Krajowej funduszu stabilizacyjnego, nastąpiła zmiana charakteru tego funduszu i przestał on być funduszem własnym Kasy Krajowej, przez co „pozbawiona ona została wypracowanej przez siebie nadwyżki, która zasilila ten fundusz”. We wniosku tezy tej nie sprecyzowano tak, by można było stwierdzić, czy za tym sformułowaniem kryje się zarzut wprowadzenia przez ustawę ograniczenia możliwości dysponowania tym funduszem przez Kasę Krajową, czy też „wywłaszczenia” Kasy Krajowej.

W obecnie obowiązującej ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych nie ma przepisu określającego, które fundusze Kasy Krajowej są jej funduszami własnymi, ani też przepisu określającego status funduszu stabilizacyjnego. W art. 36 ust. 1 tej ustawy wskazuje się jedynie, że Kasa Krajowa tworzy fundusz stabilizacyjny dla realizacji celu działalności Kasy Krajowej, jakim jest zapewnienie stabilności finansowej kas, sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy. W ust. 2 tego artykułu stanowi się, że fundusz stabilizacyjny powstaje z wkładów wnoszonych przez zrzeszone kasy w wysokości co najmniej 1 % ich aktywów, zaś ust. 3 pozostawia regulację

szczegółowych zasad tworzenia funduszu i jego przeznaczenia statutowi Kasy Krajowej. Wreszcie w ust. 4 artykułu 36 powołanej ustawy wprowadzono ograniczenie możliwości inwestowania środków pieniężnych funduszu stabilizacyjnego do wskazanych instrumentów finansowych. O tym, iż fundusz stabilizacyjny – w obecnym stanie prawnym – zalicza się do funduszy własnych Kasy Krajowej, decyduje, jak się wydaje, treść art. 78 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.), w którym do zasadniczych funduszy własnych zaliczono fundusz udziałowy i fundusz zasobowy, pozostawiając zarazem możliwość utworzenia przez spółdzielnię innych funduszy własnych, przewidzianych w odrębnych przepisach oraz w jej statucie.

Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutu, przedstawionego we wniosku przepisowi art. 54 ust. 1 ustawy, należy zwrócić uwagę, że w zakresie szczegółowych regulacji, dotyczących źródła zasilania funduszu stabilizacyjnego, celu jego utworzenia czy ograniczonych możliwości inwestowania zgromadzonych na nim środków, przepis art. 55 ustawy powiela w istocie dotychczasowe unormowania, z zastrzeżeniem, iż dodaje normę, zakazującą Kasie Krajowej pokrywania środkami funduszu stabilizacyjnego straty bilansowej (art. 55 ust. 4 ustawy). Można zatem sformułować wniosek, że zaskarżona regulacja właściwie nie wprowadza jakościowej zmiany w zakresie dysponowania przez Kasę Krajową funduszem stabilizacyjnym, zaś ustanowiony zakaz z art. 55 ust. 4 ustawy, jeśli nawet traktować go jako ograniczenie prawa majątkowego przysługującego Kasie Krajowej, jest uzasadniony celem, dla którego w ogóle utworzono ten fundusz. Brak określenia funduszu stabilizacyjnego jako funduszu własnego Kasy Krajowej jawi się w tym kontekście jako kwestia drugorzędna. Nie jest przy tym wykluczona również taka interpretacja zaskarżonego przepisu art. 54 ust. 1 ustawy, że nie zawiera on wyczerpującego katalogu funduszy własnych Kasy Krajowej. Za uznaniem funduszu stabilizacyjnego za fundusz własny Kasy Krajowej może w

takiej sytuacji przemawiać treść powołanego już art. 78 ustawy – Prawo spółdzielcze (stosowanego na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy, w myśl którego w zakresie nieuregulowanym ustawą do Kasy Krajowej stosuje się przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze).

Reasumując – przepis art. 54 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji.

W pkt II wniosku (w którym zakwestionowano konstytucyjność całej ustawy), sformułowano zarzut, w oparciu o art. 21 i art. 64 ustawy zasadniczej, wobec przepisu art. 48 ust. 2. Jest on wynikiem oceny skutków, jakie – zdaniem Wnioskodawcy – niesie ze sobą zmiana zasady głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej. Zaskarżona regulacja stanowi, że każdemu członkowi Kasy Krajowej przysługuje jeden głos na walnym zgromadzeniu, bez względu na ilość posiadanych udziałów. Jest to zmiana w stosunku do dotychczas obowiązującego systemu głosowania, w którym liczba głosów uzależniona jest od liczby posiadanych przez członka Kasy Krajowej udziałów. Ta, obecnie obowiązująca, zasada jest – zdaniem Wnioskodawcy – adekwatna do charakteru Kasy Krajowej, jako spółdzielni osób prawnych, uzasadnia też obejmowanie i utrzymywanie przez kasy, będące członkami Kasy Krajowej, dodatkowych udziałów, gdyż zwiększeniu zaangażowania kapitałowego kas odpowiada zwiększenie siły ich głosów na walnym zgromadzeniu.

W tym kontekście należy przypomnieć, iż rozwiązanie, zawarte w przepisie art. 48 ust. 1 ustawy, jest zgodne z ogólną zasadą, przyjętą w ustawie – Prawo spółdzielcze, która, w art. 36 § 3, stanowi, że w walnym zgromadzeniu spółdzielni każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów, zastrzegając jedynie, iż w przypadku spółdzielni zrzeszających wyłącznie osoby prawne, możliwe jest przyjęcie w statucie innej zasady ustalania liczby głosów przysługujących członkom. Nie można zatem przyjąć, iż zaskarżona regulacja, choć wyłącza możliwość odmiennego ustalania liczby

głosów, wprowadza nieadekwatną dla Kasy Krajowej zasadę głosowania. Nie można pominąć również faktu, że kwestionowany przepis art. 48 ust. 1 ustawy nie pozbawia Kasy Krajowej możliwości budowania kapitałów własnych. Określenie wysokości jednego udziału, jak i minimalnej liczby udziałów, którą obowiązany jest zadeklarować członek Kasy Krajowej, pozostawiono wszak do uregulowania w statucie Kasy Krajowej.

Z tych względów należy uznać, że przepis art. 48 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 21 i art. 64 Konstytucji.

W pkt III 7. wniosku zarzucono regulacji, zawartej w art. 91 ust. 1 i 2 ustawy, że narusza, wyrażone w art. 2 i art. 64 Konstytucji, zasady ochrony praw nabytych i zasadę ochrony praw majątkowych.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że kwestionowany przepis reguluje okoliczności, mające zaistnieć w latach 2009 – 2010, tymczasem – ze względu na fakt, iż ustawa została uchwalona w dniu 5 listopada 2009 r., a wejść może w życie najwcześniej na początku 2010 r. (w rzeczywistości – ze względu na złożenie niniejszego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego – ustawa może wejść w życie już po upływie 2010 r.) – jego znaczenie, jako przepisu przejściowego, jest iluzoryczne. Rozwiązanie, przyjęte w art. 91 ust. 1 ustawy, zakłada, że w latach 2009 – 2010 środki funduszu stabilizacyjnego mogą być przeznaczone na pokrycie roszczeń członków kas z tytułu zgromadzonych w kasach środków w przypadku upadłości kas. Narusza to art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji z tego powodu, że łamie prawa kas, które gromadziły wkłady na fundusz stabilizacyjny, przeznaczony – co do zasady – na stabilizację kas zagrożonych niewypłacalnością, a nie na zwrot depozytów członków niewypłacalnych kas.

Zakwestionowany przepis art. 91 ust. 1 i 2 ustawy jest również – jak twierdzi Wnioskodawca – podstawą zniszczenia dotychczasowego systemu gwarantowania depozytów spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych,

który obecnie oparty jest na obowiązkowym ubezpieczeniu kas w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK, przyjętym przez Kasę Krajową jako norma ostrożnościowa. Uwzględniając postanowienia zawarte w art. 90 ustawy, zgodnie z którym normy ostrożnościowe, wydane przez Kasę Krajową, jednak tylko w zakresie współczynnika wypłacalności, zachowują moc do czasu wydania takich norm przez ministra do spraw instytucji finansowych, realne bezpieczeństwo depozytów gromadzonych w kasach – zdaniem Wnioskodawcy – spadnie.

Oceniając zaskarżoną regulację art. 91 ust. 1 i 2 ustawy przez pryzmat powołanych wzorców kontroli z art. 2 – w zakresie, w jakim wywiedziono z niego zasadę ochrony praw nabytych – oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy przywołać argumentację przytoczoną w odniesieniu do analizy konstytucyjności art. 54 ust. 1 ustawy. W istocie chodzi bowiem o kwestię rozumienia roli i przeznaczenia funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej. Czasowa możliwość zaspokojenia z tego funduszu roszczeń członków kas z tytułu zgromadzonych w kasach środków pieniężnych, w przypadku ogłoszenia upadłości kasy lub oddalenia wniosku o upadłość ze względu na to, że majątek kasy nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, mieści się w szeroko rozumianym celu funduszu stabilizacyjnego. Zgodnie z art. 36 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych z 1995 r., fundusz stabilizacyjny w Kasie Krajowej utworzony został dla realizacji celu działalności Kasy Krajowej, jakim jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności. Zakreślony w kwestionowanym przepisie art. 91 ust. 1 ustawy okres, w jakim z funduszu stabilizacyjnego mogą być pokrywane roszczenia wobec kas, gwarantuje również, że wypłata środków z funduszu stabilizacyjnego będzie dotyczyła członków tych kas, które ów fundusz współtworzyły. Podkreślenia wymaga wreszcie fakt, iż w przypadku, gdy zrzeszona w Kasie Krajowej kasa posiada dobrowolny system ubezpieczania środków pieniężnych członków w razie ogłoszenia upadłości lub prawomocnego oddalenia wniosku o ogłoszenie

upadłości ze względu na to, że jej majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, roszczenia członków kasy zaspokajane są w pierwszej kolejności w ramach tego systemu (art. 91 ust. 2 ustawy). Z tych względów uznać należy, iż przepisy art. 91 ust. 1 i 2 ustawy są zgodne z zasadą ochrony praw nabytych, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ustawy zasadniczej.

Odrębnej oceny wymaga natomiast kwestia zgodności przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą poprawnej legislacji i, będącą jej składnikiem, zasadą niedziałania prawa wstecz, która nakazuje, „by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK ZU nr 1/1990, poz. 5). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i można od niej odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, np. zasada sprawiedliwości społecznej, albo gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata.

W odniesieniu do zaskarżonego przepisu art. 91 ust. 1 ustawy trudno przyjąć, że za przyjętym wstecznym działaniem kwestionowanej regulacji przemawia jakakolwiek wartość konstytucyjna bądź wzgląd na polepszenie sytuacji jej adresata. Dlatego przepis ten, w zakresie, w jakim odnosi się do sytuacji, jakie miały miejsce w 2009 r., czyli przed wejściem w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą *lex retro non agit*. Ze względu na epizodyczny charakter przepisu art. 91 ust. 1 ustawy oraz fakt, iż nie stanowi on elementu konstrukcji systemu spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, nie jest on nierozzerwalnie związany z ustawą i jego niezgodność z ustawą zasadniczą nie pociąga za sobą stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy w całości.

Warto zauważyć, że podobnie skonstruowany został ust. 3 artykułu 91 ustawy, zatem jego ocena w kontekście zasady niedziałania prawa wstecz byłaby tożsama. Regulacja ta nie została jednak zakwestionowana we wniosku.

W pkt III 8. wniosku przedstawiono zarzut, iż przepis art. 93 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis określa termin wejścia w życie całej ustawy (3 miesiące o dnia ogłoszenia) zastrzegając zarazem, że przepis art. 24 ust. 6 wchodzi w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia, zaś przepisy art. 24 ust. 5 i art. 83 pkt 1 i 2 wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia. Unormowania art. 24 ust. 5 i art. 83 ust. 1 i 2 ustawy zawierają normy ostrożnościowe, jakim mają podporządkować się kasy, toteż okres 18 miesięcy jest *de facto* czasem przeznaczonym przez ustawodawcę na osiągnięcie przez kasy wypłacalności na poziomie co najmniej 5 % oraz wykonanie obowiązku utrzymywania przez nie rezerwy obowiązkowej. Jednocześnie, przepis art. 24 ust. 6 ustawy, przewiduje dziewięciomiesięczny termin do wydania przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych rozporządzenia określającego sposób i szczególne zasady obliczania współczynnika wypłacalności kasy. Prowadzi to – zdaniem Wnioskodawcy – do skrócenia realnego terminu, w jakim kasy będą mogły osiągnąć wymagany poziom wypłacalności. W przypadku zaś art. 83 pkt 1 i 2 ustawy, termin do ustalenia przez Narodowy Bank Polski stopy rezerw obowiązkowych oraz zasad i trybu naliczania rezerwy obowiązkowej dla kas i Kasy Krajowej, jest identyczny jak termin, w jakim kasy powinny zgromadzić odpowiednie środki na rezerwę obowiązkową.

Również termin wejścia w życie całej ustawy jest – zdaniem Wnioskodawcy – niewystarczający, jeśli zważy się na głębokość zmian organizacyjno – prawnych spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, jak również konieczność przeprowadzenia szeregu zmian organizacyjnych i kapitałowych w Kasie Krajowej. Przyjęte w ustawie rozwiązania w zakresie

wejscia w życie ustawy stwarzają wątpliwość co do ich zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji, której jednym z elementów jest zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*.

Elementem, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady przyzwoitej legislacji jest zasada odpowiedniej *vacatio legis*. W doktrynie przyjmuje się, że zasadę tę można ująć w dwóch punktach: pierwszy z nich określa wymiar *vacatio legis* w zwykłych okolicznościach, drugi – w okolicznościach nadzwyczajnych, w których *vacatio legis* właściwa w zwykłych okolicznościach staje się nieodpowiednia (*vide* – Tomasz Zalasinski, *op. cit.*, s. 163). W pierwszym przypadku zasada odpowiedniej *vacatio legis* ma charakter formalny i wyraża się określeniem „zwykłego”, czternastodniowego, terminu wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące (por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.]).

W pewnych jednak przypadkach – w szczególności, gdy ustawa jest tak obszerna i doniosła społecznie, że zapoznanie się z nią wymaga znacznego czasu i szczególnego wysiłku intelektualnego, gdy wprowadza nowe instytucje, reformuje zastane struktury organizacyjne i wymaga przygotowania się do jej zrealizowania – konieczne jest odpowiednie wydłużenie *vacatio legis*. Jej długość powinna być określana indywidualnie w odniesieniu do konkretnego aktu normatywnego. Wskazanie jakiegoś ustalonego wzorca nie jest tu możliwe.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się o tym, jak należy określać „odpowiednią” długość *vacatio legis* w sytuacji, gdy termin 14 dni jest okresem zbyt krótkim. Ustawodawca, ustalając „odpowiednią” jego długość powinien dokonywać indywidualnej oceny konkretnego stanu faktycznego, uwzględniając zakres i głębokość przewidzianych zmian prawa oraz stopień ich ingerencji w sytuację prawną jednostki, a także zdolność adresatów konkretnego aktu prawnego do

dostosowania się do nowej regulacji prawnej (por. wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 i z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209). Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, iż przepisy prawa „nie określają górnej granicy okresu *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem «odpowiedniości»” (*vide* – wyrok z dnia 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54).

Wnioskodawca nie skonkretyzował swych zarzutów i nie przedstawił argumentacji kwestionującej, przewidziany przez zaskarżony przepis, trzymiesięczny termin wejścia w życie większości przepisów ustawy. Wobec tego trudno ocenić, w jakim zakresie i w odniesieniu do których unormowań zaskarżonej ustawy okres ten jest – Jego zdaniem – zbyt krótki. Przedmiotem uwagi uczyniono we wniosku jedynie wydłużony do 18 miesięcy termin wejścia w życie przepisu ustanawiającego podwyższony poziom wypłacalności spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych. Kwestia ta została już omówiona w niniejszym stanowisku.

Reasumując należy stwierdzić, iż art. 93 ustawy jest zgodny z zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W pkt III 9. wniosku przedstawiono zarzut, iż przepis art. 7 ust. 6 ustawy, upoważniający Komisję Nadzoru Finansowego do określenia wzoru wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji. Komisja Nadzoru Finansowego – twierdzi Wnioskodawca – nie jest organem umocowanym konstytucyjnie do wydawania aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Jeśli zaś uznać, że określenie wzoru wniosku ma charakter aktu prawa wewnętrznego, to jego moc wiążąca jest ograniczona wyłącznie do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu. Taka zaś relacja pomiędzy Komisją Nadzoru Finansowego a kasami nie istnieje.

Oдноśnie zarzutu naruszenia art. 93 ust. 1 Konstytucji, sformułowanego w stosunku do przepisów art. 81 ust. 1 i 2 ustawy, należy zauważyć, że przedstawiona argumentacja dotyczy w istocie art. 83 pkt 1 i 2 ustawy, które nadają nowe brzmienie przepisom art. 12 oraz art. 38 – 41 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.). Wskazaną nieścisłość uznać należy za błąd pisarski, gdyż przedstawiona w tym zakresie argumentacja wniosku nie pozostawia wątpliwości, iż przedmiotem zaskarżenia jest upoważnienie dla Rady Polityki Pieniężnej do ustalenia stopy rezerwy obowiązkowej spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (art. 83 pkt 1 ustawy, nadający nowe brzmienie art. 12 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, w szczególności w zakresie jego pkt 2) oraz upoważnienie dla zarządu NBP do ustalenia wysokości zapasu gotówki w złotych, którego utrzymywanie w spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz w Kasie Krajowej będzie równoznaczne z utrzymywaniem rezerwy obowiązkowej w NBP (art. 83 pkt 2 ustawy, w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 40 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim).

Istota zamkniętego charakteru systemu źródeł prawa w polskim prawie konstytucyjnym polega, w aspekcie przedmiotowym, na tym, że Konstytucja wymienia w art. 87 akty prawne powszechnie wiążące w sposób enumeratywny, zaś w aspekcie podmiotowym – na tym, że poszczególne przepisy Konstytucji wskazały, które organy są właściwe do wydawania określonych aktów prawnych. Inne organy, nawet o ważnym znaczeniu dla życia gospodarczego i społecznego państwa, nie otrzymały prawa do wydawania rozporządzeń (*vide* – Mirosław Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 128 – 129) . Akty prawne wewnętrznie wiążące nie tworzą natomiast zamkniętego systemu. Mogą zatem istnieć inne, niż wymienione w art. 93 ustawy zasadniczej, akty prawne. Uzupełnienie „otwartego” katalogu źródeł prawa wewnętrznego może nastąpić

zarówno z mocy przepisów konstytucyjnych, jak i z mocy przepisów ustaw zwykłych, jeśli ustawy te respektują ogólną zasadę podległości organizacyjnej (*vide – ibidem*, s. 139 – 141). Przepisy mają charakter wewnętrzny, jeżeli wiążą podmiot wydający i jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu. Akty prawa wewnętrznego nie mogą bezpośrednio oddziaływać na zachowanie obywateli i innych podmiotów prawa, wobec których nie mogą być adresowane i nie mogą kształtować ich sytuacji prawnej.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania nie sposób nie podzielić przedstawionego we wniosku argumentu, iż pomiędzy Komisją Nadzoru Finansowego a „założycielami” kasy, którymi mogą być – zasadniczo – osoby fizyczne (por. art. 10 ustawy), nie istnieje związek podległości. Nie przesądza to jednak o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Należy bowiem pamiętać, że wzór wniosku, jaki zostanie określony przez Komisję Nadzoru Finansowego, nie ma – w świetle przepisów art. 7 ustawy – charakteru bezwzględnie obowiązującego, w tym sensie, że złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na założenie kasy w sposób odbiegający od wzoru nie dyskwalifikuje tego dokumentu ani formalnie, ani materialnie. Warto zauważyć, że w ust. 5 artykułu 7 ustawy, w którym określono przesłanki odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy, brak złożenia wniosku według wymaganego wzoru nie jest *eo ipso* powodem odmowy wydania zezwolenia. Unormowanie, zawarte w zaskarżonym art. 7 ust. 6 ustawy, należy więc traktować jako upoważnienie do wydania normy technicznej, której rolą jest ułatwienie założycielom kasy poprawnego sformułowania wniosku, tak by zawierał on niezbędne elementy, umożliwiające merytoryczną kontrolę wniosku. Z tego względu zaskarżony przepis art. 7 ust. 6 ustawy jest zgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Oдноśnie zarzutów wobec upoważnienia Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Narodowego Banku Polskiego do wydawania aktów obowiązujących spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe i Kasę Krajową, należy zauważyć, że pomiędzy wskazanymi podmiotami nie istnieje podległość

organizacyjna rozumiana jako hierarchiczne podporządkowanie (jednostronna zależność osobowa i służbowa organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego czy zależność podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego, względnie podległość wynikająca z określonej w Konstytucji więzi ustrojowo – prawnej). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozszerzono jednak dopuszczalny zakres stosowania aktów wewnętrznie obowiązujących w szczególnych przypadkach podległości funkcjonalnej.

Zgodnie z art. 227 Konstytucji, centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, zaś jego organami – Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego. Jedną z konstytucyjnych kompetencji NBP jest ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej państwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, oznacza to „określanie pewnych norm i reguł oddziaływania na gospodarkę w celu osiągnięcia założonych rezultatów. Owo oddziaływanie z reguły będzie polegać na korzystaniu z instrumentów klasycznych (finansowych i ekonomicznych), jednakże (...) niejednokrotnie może wymagać władczej ingerencji, a więc instrumentów bezpośrednich” (wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku podkreślił, że instrumentami tymi mogą być akty prawa wewnętrznego, których konstytucyjna dopuszczalność wynika z wiodącej roli banku centralnego jako banku banków. Mimo bowiem formalnej niezależności i samodzielności banków, w zakresie polityki pieniężnej pozostają one funkcjonalnie podległe bankowi centralnemu. Wobec tego, że działalność spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych polega na gromadzeniu środków pieniężnych, udzielaniu pożyczek i kredytów, a także przeprowadzaniu rozliczeń finansowych (por. art. 3 ustawy), czyli działalności depozytowo – kredytowej, *scil.* – bankowej, nie budzi wątpliwości, że przedstawione ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność także w zakresie aktów wewnętrznych organów NBP w stosunku do spółdzielczych kas oszczędnościowo –

kredytowych i Kasy Krajowej. Przepisy art. 83 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy (ten drugi punkt – w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 40 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim) są zgodne z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego